
**AMICUS BRIEF by the Global Strategic Litigation Council for Refugee Rights
in support of [39 VENEZUELAN ASYLUM SEEKERS]
BEFORE THE CONSTITUTIONAL COURT OF COLOMBIA
5 May 2023**

A. INTRODUCTION

1. This is an Amicus Brief submitted by the Global Strategic Litigation Council for Refugee Rights (“**GSLC**”), in support of the Claimants, 39 Venezuelan asylum seekers (“**the Claimants**”) and their legal team the *Red nacional de Universidades del Programa de Asistencia Legal a PNPI* and *VCA de la Corporación Opción Legal*, before the Constitutional Court of Colombia.
2. The GSLC is a group of lawyers, advocates, and academic experts (including displaced people) with expertise in international law as it relates to refugee and migrant rights - including the right to employment - issues of forced migration, and the right to nationality. The GSLC helps its members to share knowledge, collectively identify priorities, and develop and implement litigation and advocacy strategies to advance the protection of people on the move. In doing so, it aims to support the consistent and progressive development of international law relating to displacement worldwide. GSLC has been assisted in preparing this brief by Counsel, members of the English Bar, with expertise in international refugee and human rights law Raza Husain KC, Ishaani Shrivastava, Siân McGibbon, Allan Cerim, Sophie Bird, and Sarah O’Keeffe.
3. In this brief, the GSLC seeks to assist the Court by identifying the relevant international law obligations on Colombia which are relevant to the Claimants’ case. The GSLC also notes that the issues arising in this case are highly likely to arise in similar cases concerning the procedural and substantive protections afforded in international law.
4. In summary, the GSLC considers that:
 - (a) Under international law, Colombia is under an obligation to protect the right of asylum-seekers to access the labour market, as well as ensuring that they enjoy fair conditions of work. These obligations derive from international refugee law and international human rights law.
 - (b) Colombia’s principal obligations as a matter of international refugee law derive from the Convention and Protocol relating to the Status of Refugees 1951 (“**the Refugee Convention**”). In order to comply with the Refugee Convention, Colombia (i) must positively ensure that certain asylum-seekers (including the Claimants) and other foreigners have equal access to the labour market, (ii) enact legislation to protect the conditions of work to which asylum-seekers are subject, and (iii) protect asylum-seekers against *re-foulment*, including against conditions in Colombia that are so severe that

asylum-seekers are forced to leave the territory. On the basis of the material before the Interveners, Colombia is in breach of these obligations.

- (c) As a matter of international human rights law, Colombia’s principal obligations flow from the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (“**ICESCR**”) and American Convention on Human Rights (“**ACHR**”), as well as a number of other regional treaties discussed below. Between them, the various Treaties require Colombia (i) to act with procedural fairness and due process in the processing of asylum claims (including by processing claims in a timely manner), (ii) to respect the principle of non-discrimination in relation to asylum-seekers’ right to access and fair conditions in work, and (iii) to ensure that any restriction on the right to work is proportionate, non-arbitrary, and heavily scrutinised. On the basis of the materials before the Interveners, Colombia is in breach of its obligations both in relation to (i) the manner in which it processes claims for asylum, and (ii) the changes to asylum-seekers’ right to work and the manner in which the new work permit scheme is administered.
 - (d) Colombia should consider adopting best practices in this area. The Interveners have given examples of best practice from Latin America and around the world in Section D of this Intervention.
5. In accordance with the Court’s established practice, the Court is respectfully invited to consider the submissions set out in this brief when deciding the Claimants’ case.

B. LEGAL AND FACTUAL BACKGROUND

6. The Interveners’ submissions are based on the following understanding of the factual and legal context. The Claimants are all Venezuelan citizens who entered Colombia due to the ongoing humanitarian situation in Venezuela. They have each applied to the *Colombian Ministerio de Relaciones Exteriores* to recognise their status as refugees, in accordance with Colombian Decree 1067 of 2015 (“**the Applications**”). The Applications date from July 2018 to May 2020. The Claimants have been unable to work during that period. They seek:
- (a) Access to jobs for asylum seekers during the period where their applications are being processed, to be able to support themselves and their dependants.
 - (b) The granting of refugee status as soon as possible. Colombian law does not require the authorities to make a decision within any particular given time, contrary to the requirement of due process.

Asylum applications in Colombia and access to work during that period

7. Decree 1067 of 2015 allows asylum seekers to be issued and to carry a “*salvoconducto para permanecer en el pais SC-2*”, which permits the carrier to stay in Colombia pending the outcome

of his or her application, and grants access to certain rights. It is expressed to be valid for a period of three months, with the possibility of renewal for a further three months.

8. Following an Administrative Act in 2019, the Programa de Asistencia Legal a Población con Necesidad De Protección Internacional y Víctimas del Conflicto Armado Red Nacional de Universidades (“**the University Clinic Network**”) sought clarification from the Ministerio de Exteriores as to whether S-2 holders have the right to work. The Ministry confirmed that the SC-2 “*did not constitute a travel document, temporary residence permit, and much less a work permit. If a foreigner seeks to have a formal job they should apply for the necessary visa*”¹. In this regard, it is notable that Article 152(a) of the Colombian constitution requires that any restriction to rights must come from a law approved by Congress.
9. Colombian law also provides for a Permiso Especial de Permanencia Para Fomento de la Formalización (“**PEPPF**”). This permit by the Ministerio del Trabajo grants undocumented Venezuelans a right to obtain formal employment. However, it is not available for asylum seekers with S-2 documentation, such as the Claimants. Article 2 of Resolution 289 of 2020 makes clear that people with *salvoconductos* are ineligible for a PEPFF.

The Claimants’ applications and inability to work

10. As explained above, the Claimants in this case have had applications pending since 2019 and 2020, amounting to nearly 4 years in some cases. CONARE has already been ordered by the lower courts to resolve the Claimants’ refugee status applications, insofar as they remain outstanding.² To the extent that the Claimants’ applications have still not been determined, that continues to be in breach of their constitutional rights.
11. It is notable in this regard that most of the Claimants also meet other criteria that make them particularly vulnerable, in particular those Claimants who either themselves are, or have dependents who are, (i) children or elderly; (ii) chronically ill; (iii) belong to a group affected by historic discrimination, including membership of LGBTI and indigenous communities, (iv) disability, and (v) vulnerability arising from the Covid-19 sanitary emergency.³
12. The Claimants therefore seek, in addition to an order that CONARE determine all outstanding applications:
 - (a) An order that CONARE include, as an express term of the SC-2, the right to paid work during the asylum application’s processing period.
 - (b) Protection of the fundamental rights to work, minimum subsistence, due administrative process and human dignity of the Claimants and their dependents.

¹ Official response no. S-GDCR-19-026497 to formal petition no. E-CGC-19-027223, made by the clinic on May, 27th, 2019.

² The first instance court ordered that CONARE carry out any outstanding interviews within 20 days. This is cited on p. 6 of the Administrative Tribunal (Appeal Court) judgment (under the Third Order). See also p. 21 of the First Instance judgment.

³ Page 2, Second Paragraph of the Administrative Tribunal (Appeal Court) judgment.

C. THE POSITION UNDER INTERNATIONAL LAW

Due Process

13. Although the lower courts have ordered that the Claimants' cases be processed expeditiously, the Interveners continue to be concerned that there are systemic delays in processing asylum applications and that such delays are in violation of international law. We are instructed that it is taking very considerable periods of time, including up to almost four years, for applications to be determined. Delays of this order are contrary to the requirements of due process of law, which is a right that "*must be ensured to all persons, irrespective of their migratory status.*"⁴
14. Due legal process has been defined by the IACtHR as referring to "*all the requirements that must be observed in the procedural stages in order for an individual to be able to defend his rights adequately vis-à-vis any... act of the state that could affect them.*"⁵ In the realm of asylum and refugee law, the IACtHR has held that due process guarantees have been incorporated into refugee status determination procedures.⁶ Signatory states are therefore obliged to ensure that a person seeking refugee status is heard by the state to which he is applying within a reasonable period of time.⁷ The unreasonable delays of up to four years in this context constitutes a violation of the due process guarantee. This violation has knock-on effects on asylum-seekers' ability to participate effectively in the asylum process and impairs their access to other social and economic rights. On the materials before the Interveners, it is submitted that Colombia must take positive measures to remedy the wide-spread delays in processing asylum applications.
15. For reasons elaborated below, the Interveners also submit that Colombia is violating the right to due process in respect of the processing of work permit applications.

The Right to Work

16. Colombia's rules and practices on the right to work for asylum seekers and refugees must comply with the international treaties and other instruments which are binding on Colombia, in the areas of both Refugee Law and International Human Rights Law.
17. In this section, the Interveners (i) outline the relevant protections in relation to the right to work for asylum seekers and refugees under both Refugee Law and International Human Rights Law; and (ii) make submissions as to Colombia's compliance with those obligations.

⁴ *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*, Advisory Opinion OC-18, Inter-American Court of Human Rights Series A No 18 (17 September 2003) §121.

⁵ *Baeno Ricardo et al* (Judgment of February 2 2002, Series C No.72) §178.

⁶ *Case of the Pacheo Tineo Family v Plurinational State of Bolivia* (Judgment of November 25, 2013, Series C no.272) §137.

⁷ *Human Rights of Migrants, Refugees, Stateless Persons, Victims of Human Trafficking and Internally Displaced Persons: Norms and Standards of the Inter-American Human Rights System*, Inter-American Commission on Human Rights OEA/Ser.L/V/II.Doc.46/15 (31 December 2015).

(i) Obligations under Refugee Law

18. As a State Party, Colombia is bound by Articles 6, 15, 17, 18, 19, 23 and 24 of the Refugee Convention, which set out states' obligations in relation to the right to work for refugees. Between them, the provisions establish the following propositions.
19. *First*, asylum-seekers who are lawfully staying in Colombia are entitled to the right to employment. Article 17 provides that refugees “*lawfully staying*” in the country must be afforded the “*most favourable treatment accorded to nationals of a foreign country in the same circumstances, as regards the right to engage in wage-earning employment.*”
20. In that connection, “*Lawfully staying*” (translated in the French text as “*resident régulièrement*”) is distinct from the term “*lawfully in*” (used elsewhere in the Refugee Convention) in that it excludes those who are present or admitted on a transient basis or for a very limited period of time. Importantly, “*lawfully staying*” is broader than “*lawfully resident*” (a term which the *travaux préparatoires* indicate was deliberately rejected as too narrow) but was intended to capture the broader meaning of the French word “*resident*”. This, as expressed by the French representative to the second session of the *ad hoc* Committee “*was understood to mean not only a privileged resident or ordinary resident, but also a temporary resident [and] was therefore very wide in meaning*”.⁸ Dr Weiss’ authoritative commentary concludes that “*it results from the travaux préparatoires [to the Convention] that any refugee who, with the authorization of the authorities, is in the territory of a Contracting State otherwise than purely temporarily, is to be considered as ‘lawfully staying’ (‘résidant régulièrement’)*”.⁹ An example illustrates that ‘purely temporarily’ is to be interpreted narrowly: “*Performing artists on a tournée in a country other than their county of residence may be regarded as being purely temporarily in another country*”.¹⁰
21. The Claimants are all lawfully staying in Colombia. Hathaway, a leading scholar in the field, addresses the implications of this for ‘temporary’ residence rights such as the SC-2: “*refugees in receipt of “temporary protection” who have become de facto settled in the host state are considered to be “résidant régulièrement”...the Conference resolved any linguistic ambiguity once and for all by explicitly agreeing that the French concept of “résidant régulièrement” is to be regarded as the authoritative definition...thus clearly including any refugee in receipt of temporary protection*”.¹¹ This is reinforced by the Michigan Guidelines which expressly confirm that “*asylum seekers in a state that fails to determine or to comply with an RSD [refugee status*

⁸ Ibid pp 265-266.

⁹ Ibid p. 268.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Hathaway J., *The Rights of Refugees under International Law* (2nd Ed.), Chapter 3.1.4 ‘Lawful Stay’ (p. 213-214). See also Chapter 6 (p. 925): “*...a refugee is lawfully staying (résidant régulièrement) when his or her presence in a given state is ongoing in practical terms. This may be because he or she has been granted asylum consequent to formal recognition of refugee status. But refugees admitted to a so-called “temporary protection” system or other durable protection regime are also lawfully staying. So long as the refugee enjoys officially sanctioned, ongoing presence in a state party, he or she is lawfully staying in the host country; there is no requirement of a formal declaration of refugee status, grant of the right of permanent residence, or establishment of domicile.*”

determination] or where the procedure is unduly prolonged” should be treated as “lawfully staying” for the purposes of the Refugee Convention.¹²

22. Article 17 requires that asylum-seekers are given the same treatment as the most favourable foreigner in the same circumstances. Article 6 defines “*in the same circumstances*” as referring to a situation in which any requirements which a particular individual would have to fulfil for the enjoyment of the right in question, if he were not a refugee, have been fulfilled. This includes requirements as to length and conditions of residence. However, an exception is created for requirements which “*by their nature a refugee is incapable of fulfilling.*” In these circumstances, therefore, the appropriate comparator is between an asylum seeker with an SC-2 document and any other foreigner, in the country on a temporary basis. In assessing the legality of Colombia’s practises, it is necessary to ask whether (i) the asylum-seekers and foreigners are both eligible to work during their temporary residence and (ii) the state treats asylum-seekers/refugees and other foreigners equally in its administration and operation of the work permit scheme. As will become clear below, the Interveners submit that Colombia is in violation of Article 17 of the Refugee Convention in both regards.
23. **Second**, asylum-seekers who are lawfully in Colombia are entitled to the right to work as a self-employed person. Articles 18 (the right to self-employment) and 19 (right to work in the liberal professions) apply to a wider category of refugees “*lawfully in*” the country, but there is a lower standard of protection, that applicable to “*aliens generally in the same circumstances*”. Those who are not “*staying*” in Colombia (for example for the purposes of Article 17) because their presence in the jurisdiction is “*purely temporary*” are nevertheless “*in*” Colombia for the purposes of Articles 18 and 19, irrespective of how fleeting or transient their presence may be.
24. **Third**, where a State has violated Article 17,19, it cannot rely upon a defence of justification or the concept of proportionality in order to save the measures from contravening the requirements of the Refugee Convention.
25. **Fourth**, Colombia has positive obligations to adopt legislation to protect access to and fair conditions of employment in relation to those asylum-seekers who are lawfully staying in the jurisdiction. In accordance with Article 24, the legislation must ensure that the conditions of work afforded to asylum-seekers are on equal terms to those granted to nationals of the host State.
26. **Fifth**, under Article 33 of the Refugee Convention, Colombia must respect the principle of non-refoulement. According to this principle, a refugee should not be returned to a country where they face serious threats to their life or freedom. The principle derives from Article 33(1) of the Refugee Convention, which provides that “*no Contracting State shall expel or return a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.*” This provision prohibits preemptory refoulement (where an asylum-seeker

¹² Michigan Guidelines on the International Protection of Refugees, para. 8.

is not allowed to make their claim in the receiving State and is liable to be removed), de jure refoulement (where the asylum-seeker undergoes a refugee status determination process in the receiving State but that process is unfair and/or applies excessively narrow criteria) and de facto refoulement (where the receiving State does not actively make a negative decision on refugee status but conditions, including delays, are so problematic that asylum-seekers are effectively compelled to leave).¹³

27. **Sixth**, Article 5 of the Refugee Convention provides that nothing in the Refugee Convention shall be deemed to impair any rights and benefits granted by a Contracting State to refugees, apart from that Convention. The Interveners therefore turn to various international human rights law instruments, from whose protection asylum-seekers benefit.

(ii) Obligations under International Human Rights Law

28. Refugees' right to work is also protected by International Human Rights Law, and finds expression in the following instruments: it is affirmatively codified in Article 23(1) of the Universal Declaration on Human Rights ("UDHR"); Articles 6 and 7 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights ("ICESCR"); and Article 26 of the American Convention on Human Rights ("ACHR") and Article 6(1) of the Additional Protocol to the ACHR in the area of Economic, Social and Cultural Rights ("**the San Salvador Protocol**").¹⁴ The ICESCR, ACHR and San Salvador Protocol are considered in more detail below.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)

29. The Interveners submit that the ICESCR lays down binding obligations on Colombia for the protection of asylum seekers. The following propositions summarise the law deriving from the ICESCR as it applies to Colombia.
30. **First**, the covenant has a wider jurisdictional scope than the Refugee Convention. The ICESCR applies to "*everyone*", including all asylum-seekers on the territory, regardless of whether they are "*lawfully staying*" or "*lawfully in*" Colombia. In particular, Article 6 guarantees "*the right of everyone to the opportunity to gain his living by work*"; while Article 7 recognises "*the right of everyone to the enjoyment of just and favourable conditions of work.*" This is confirmed by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights ("**CESCR**") General Comment No. 20, which notes that the ICESCR rights apply to "*everyone including non-nationals such as refugees,*

¹³ Hathaway J., *The Rights of Refugees under International Law* (2nd Ed.), Chapter 4.1.2 'Nature of the Duty of Non-refoulement' (p. 355-378).

¹⁴ In respect of the rights of particularly vulnerable individuals, the Interveners also highlight Article 11(1)(a) of the Convention on the Elimination of Discrimination against Women (the elimination of discrimination against women in the field of employment); Article 5(e)(i) of the Convention on the Elimination of Racial Discrimination (the prohibition and elimination in racial discrimination in the enjoyment of economic, social and cultural rights, including the right to work); Article 32 of the Convention on the Rights of the Child (the right of the child to be protected from economic exploitation); Articles 11, 25, 26, 40, 52, and 54 of the Convention on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families; and Article 27 of the UN Convention the Rights of Persons with Disabilities (the right of persons with disabilities to work on an equal basis with others).

asylum seekers, stateless person, migrant workers, and victims of international trafficking, regardless of legal status and documentation".¹⁵ Asylum-seekers who work in informal economies are also protected, as well as vulnerable groups.¹⁶

31. **Second**, the ICESCR requires Colombia to take positive steps in order to protect asylum seekers' access to and fair conditions of employment. Article 2(1) obliges each State Party to give effect to its obligations under the ICESCR "*individually and through international assistance and co-operation...to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized ... by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures*". CESCR General Comment No. 3 explains that the ICESCR "*...imposes an obligation to move as expeditiously and effectively as possible towards*" the goal of the full realization of the rights in question. In particular:

- (a) In respect of access to work, Article 6(1) guarantees the right to work for everyone. Article 6(2) imposes a positive obligation on states to take steps to ensure that the right can be accessed. CESCR General Comment no. 18 paragraph 31 sets out obligations of immediate effect, relating to the "*minimum core*" of rights. This encompasses the obligation to ensure non-discrimination and equal protection of employment, including ensuring non-discriminatory access to employment; avoiding measures resulting in discrimination and unequal treatment of disadvantaged and marginalized groups; and adopting national employment strategies targeting disadvantaged and marginalized individuals and groups.
- (b) In addition, Article 6(2) requires Colombia to take positive steps to avoid asylum-seekers from having to resort to employment in exploitative conditions, including the informal economy, which may be unregulated, dangerous, and exploitative. Such work can expose individuals to risks such as sex or gender based violence or human trafficking.¹⁷
- (c) In respect of working conditions, Article 7 specifies certain conditions of work that qualify as "*just and favourable*", including the right to a fair/equal wage, safe working environment, equal opportunities, and holiday/rest.
- (d) In respect of procedural requirements concerning labour rights, CESCR General Comment No. 3 explains the effect of Article 2 as that "*any deliberately retrogressive measures [i.e.*

¹⁵ 'General Comments' are not formally binding in their own right, but the International Court of Justice has advocated the following approach in respect of 'General Comments' of the Human Rights Committee: namely that the Committee has "*built up a considerable body of interpretative case law...*" such that the Court "*believes that it should ascribe great weight to the interpretation adopted by this independent body that was established specifically to supervise the application of that threat. The point here is to achieve the necessary clarity and the essential consistency of international law, as well as legal security, to which both the individuals with guaranteed rights and the States obliged to comply with treaty obligations are entitled*". *Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo*, judgment of 30 November 2010, at [66].

¹⁶ Similarly, CESCR General Comment No. 23, paragraph 5, affirms that Article 7 of the ICESCR is a "*right of everyone without distinction of any kind*" including "*workers in the informal sector, migrant workers, workers from ethnic and other minorities, ...refugee workers and unpaid workers.*" General Comment No. 23, paragraph 47(e), explicitly acknowledges the vulnerability of refugees as a result of their "*often precarious legal status*" and so asserts that States should "*enact legislation enabling refugees to work and under conditions no less favourable than for nationals.*"

¹⁷ CESCR General Comment No. 18 paragraph 10 emphasises that "*States parties must take the requisite measures, legislative or otherwise, to reduce to the fullest extent possible the number of workers outside the formal economy, workers who as a result of that situation have no protection.*"

that move away from full realization of ICESCR rights] would require the most careful consideration and would need to be fully justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant and in the context of the full use of the maximum available resources.” States party to the ICESCR must guarantee the rights therein, including the right to work, “without discrimination as to...national or social origin ... or other status”: Article 2(2).

32. **Third**, any restriction on the right of employment must comply with Article 4 of ICESCR. That provision provides that any limitations on rights must be “*compatible with the nature of these rights and solely for the purpose of promoting the general welfare in a democratic society*”. This means that differential access to work for refugees must be “*objective and reasonable*”, and proportionate, in order not to fall foul of the Covenant’s prohibition on discrimination.¹⁸ The Interveners submit that a restriction on the right to work will be disproportionate, and hence discriminatory, where denial of access to work is unduly prolonged or if it cannot be justified by reference to the need to ‘*promote the general welfare of society*’.¹⁹

Regional human rights law: the American Convention on Human Rights (ACHR) San Salvador Protocol, and Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) jurisprudence

33. Colombia is also party to the ACHR²⁰ and its San Salvador Protocol.²¹ Those regional treaties further enshrine the obligations on states to protect the right to work in a non-discriminatory manner. In particular, the following conclusions can be drawn about Colombia as a state party to those treaties.
34. **First**, Colombia must protect the right to work. Article 6(1) of the San Salvador Protocol provides that “[e]veryone has the right to work, which includes the opportunity to secure the means for living a dignified and decent existence by performing a freely elected or accepted lawful activity.” Article 26 ACHR makes clear that the relevant conception of ‘right to work’ in this context is that contained in Article 45(b) of the Charter of the Organization of American States, which defines work as “*a right and a social duty, [giving] dignity to the one who performs it... [and ensuring] life, health, and a decent standard of living for the worker and his family.*” Accordingly, Colombia is obliged to protect the right to work both insofar as it instrumentally may provide the worker with the means to secure other rights, and because of its intrinsic importance for human dignity.
35. **Second**, Colombia is prohibited from adopting discriminatory measures in relation to the labour market. Colombia must act in a non-discriminatory way, including towards migrant workers. In addition to the specific obligations contained in Article 24 ACHR and Article 3 of the San

¹⁸ Saul, ICESCR Commentary, at 315–316 and Oxford Handbook of International Refugee Law, Part VI Refugee Rights and Realities, Ch. 53 The Right to Work, Section 2c, Costello and O’Cinnéide, 3 June 2021.

¹⁹ For completeness, the Interveners also submit that the restriction contained in Article 2(3) does not apply to the present circumstances, given that Article 2(3) was inserted to ensure that formerly colonized States could take action to prevent non-nationals from playing a dominant role in their economic life. Article 2(3) was therefore intended to permit a newly independent State to limit the role of a formerly dominant colonial elite, rather than to target a vulnerable population.

²⁰ Also known as “**the Pact of San José**”, which Colombia signed on 22 November 1969 and ratified on 28 May 1973.

²¹ Which Colombia ratified on 22 October 1997.

Salvador Protocol, the Inter-American Court of Human Rights (“the IACtHR”)²² has confirmed that the right to equality and non-discrimination is both *jus cogens* and *erga omnes*. This means it applies to all persons regardless of “*migratory status*”, including in respect of States’ upholding of those persons’ labour rights as recognised by national and international legislation.²³

36. **Third**, there is accordingly a “*framework of... minimum guarantees that should be provided to all migrants, irrespective of their migratory status.*”²⁴ Per the IACtHR, this specifically includes “*the right to due process of law... when determining rights and obligations of ‘civil, labor, fiscal or any other nature’.*”²⁵ Likewise, the Inter-American Commission on Human Rights has decided that “*the failure to remedy [a] wrong with the correct or proportionate redress... constitutes an impermissible failure to recognize [the migrants’] juridical personality*” – even “*an infraction of a State’s immigration laws does not exempt the State from complying with its obligations imposed by both domestic and international law.*”²⁶ The San Salvador Protocol imposes further specific obligations on states to adopt measures (Article 1) and to enact domestic legislation (Article 2) to achieve “*full observance*” of the rights recognised therein, including the right to work. While “*full observance*” is a progressive goal, that does not detract from the obligations on Colombia to protect those aspects of the right to work which are immediately effective, including non-discrimination.
37. **Fourth**, where a State’s act or omission does not otherwise infringe that framework of minimum guarantees, it will nonetheless violate human rights law if it discriminates against a migrant. Drawing on global human rights principles, and obligations under both universal and regional treaties, the IACtHR has defined discrimination for these purposes as “*any exclusion, restriction or privilege that is not objective and reasonable, and which adversely affects human rights.*”²⁷

²² *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*, Advisory Opinion OC-18, Inter-American Court of Human Rights Series A No 18 (17 September 2003). IACtHR decisions bind Colombia by virtue of Article 62 ACHR and Colombia’s acceptance of the IACtHR’s jurisdiction on 21 June 1985.

²³ *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*, Advisory Opinion OC-18, Inter-American Court of Human Rights Series A No 18 (17 September 2003), paras 106, 110, 153, 155; in particular, para 155 specifies that States “*must respect and guarantee to every worker the rights embodied in the Constitution, labor legislation, collective agreements, agreements established by law (convenios-ley), decrees and even specific and local practices, at the national level; and, at the international level, in any international treaty to which the State is a party.*” See also p.13 of the *Request for Advisory Opinion on Migrant Children before the Inter-American Court of Human Rights* (Institute for Public Policy in Human Rights, CABA April 6 2011) brought by Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay, describing as a “*general principl[e] of international human rights law*” “*the principle of non-discrimination, which prohibits unreasonable restrictions on fundamental rights owing to different factors, such as nationality or the immigration status of the person.*” Those states cite the IACtHR’s *Advisory Opinion on the Juridical Condition and Rights of Undocumented Migrants* as authority for that proposition.

²⁴ *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*, Advisory Opinion OC-18, Inter-American Court of Human Rights Series A No 18 (17 September 2003), para 122

²⁵ *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*, Advisory Opinion OC-18, Inter-American Court of Human Rights Series A No 18 (17 September 2003), paras 122-124.

²⁶ *Undocumented Workers v United States of America*, Inter-American Commission on Human Right Report No 50/16, Case No 12.834 (30 June 2016), para 95-97.

²⁷ *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*, Advisory Opinion OC-18, Inter-American Court of Human Rights Series A No 18 (17 September 2003) para 84. See also the Inter-American Commission of Human Rights’ Decision in *Undocumented Workers v United States of America*, Inter-American Commission on Human Right Report No 50/16, Case No 12.834 (30 June 2016), para 74: “*The Commission has previously recognized that while Article II [ACHR] does not prohibit all distinctions in treatment in the enjoyment of protected rights and freedoms, it does require that any permissible distinctions be based upon objective and reasonable justification, that they further a legitimate objective, ‘regard being had to the principles which normally prevail in democratic societies, and that the means are reasonable and proportionate to the end sought.’* Regard

38. Applying this to the migrant context, in their national laws, “*States may not discriminate or tolerate discriminatory situations that prejudice migrants. However, the State may grant a distinct treatment... between migrants and nationals, provided that this differential treatment is reasonable, objective, proportionate and does not harm human rights.*”²⁸ Specifically, while “*it is licit for States to establish measures relating to the entry, residence or departure of migrants*”, in order to comply with human rights requirements, States “*must establish mechanisms to ensure that this is done without any discrimination, taking into account only the characteristics of the productive activity and the individual capability of the workers... [T]he State may not subordinate or condition the observance of the principle of equality before the law and non-discrimination to achieving the goals of its public policies, whatever these may be, including those of a migratory nature.*”²⁹ In other words, any restrictions on the right must be objective, non-arbitrary, proportionate, and reasonable.

Cartagena and Quito Declarations

39. Belize, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama and, notably, Venezuela adopted the Cartagena Declaration on Refugees, adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama in 1984 (“**the Cartagena Declaration**”). The Cartagena Declaration is non-binding but encouraged the development of protections for refugees in national legislation throughout the region. In particular:³⁰
- (a) The declaration adopted a broad definition of refugee, which “*considers refugees persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.*” Variants of this broad definition (which would encompass many Venezuelan nationals forced to leave Venezuela) have since been adopted in national legislation throughout the region³¹, although in practice, the broader definition has rarely been applied.³²
 - (b) The 11th Conclusion of the Cartagena Declaration stated that countries with a high presence of refugees should focus on achieving economic integration and creating employment.

should also be given to the fact that ‘[O]ne of the American Declaration’s objectives . . . was to assure in principle “the equal protection of the law to nationals and aliens alike in respect to the rights set forth.”’ In this regard, the Commission takes note of similar conclusions reached by UN treaty bodies, which have interpreted the prohibition of discrimination to include non-nationals, regardless of their legal status and authorization to work.”

²⁸ *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*, Advisory Opinion OC-18, Inter-American Court of Human Rights Series A No 18 (17 September 2003) para 119.

²⁹ *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*, Advisory Opinion OC-18, Inter-American Court of Human Rights Series A No 18 (17 September 2003) paras 169, 172.

³⁰ Available at: <https://www.unhcr.org/media/28181>.

³¹ see ‘Table 1: Regional Definition of Refugee (Cartagena). Latin American States that Have Incorporated It in Their National Legislation (Protección/Buenas prácticas)’. Available at: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9183.pdf#_ga=2.237587012.57456056.1683252597-467437328.1683055234

³² Costello (ed.) *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (OUP 2021), Ch. 17, p. 325.

40. Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Mexico, Panama, Paraguay, Peru and Uruguay came together in 2018 in a non-binding forum known as the Quito Process, through which they agreed to coordinate their response to the mass-migration of Venezuelan nationals throughout the region. The resulting “Quito Declaration” - which reflects rather than expands the scope of national provisions safeguarding work rights – provides (inter alia):³³
- (a) That participating states were committed, as far as possible, to provide Venezuelan nationals opportunities in the labour market (Chapter 1, September 2018, §9);
 - (b) That, if necessary, national legal procedures and administrative regulations would be strengthened to promote and protect the rights of Venezuelan nationals (Chapter 1, September 2018, §11)³⁴;
 - (c) That participating states would strengthen their initiatives in pursuit of adequate social and economic integration of Venezuelan nationals, in accordance with the legislation of each host country (Chapter 2, November 2018, §3);
 - (d) That, in accordance with domestic laws, realities, policies and priorities, participating states should act in accordance with the ‘Regional Strategy for the Socio-Economic Integration of Refugees and Migrants from Venezuela and their Host Communities’, which provides that states should make processes for formalising the status of the migrant population more flexible and agile, and promote employment (Chapter 6, “the Santiago Chapter”, November 2019, §6g).³⁵
 - (e) That participating states were committed to promoting socioeconomic integration, employment, self-employment and entrepreneurship (Chapter 7, “the Lima Chapter”, May 2021, §4).

(iii) Summary of Colombia’s obligations under international law and Interveners submissions

41. In light of the obligations set out above, the Interveners submit that Colombia’s interference and restrictions on the right to work constitute a violation of international law.

Refugee law

42. *First*, in relation to asylum-seekers lawfully staying in the country, Colombia must not discriminate between those asylum-seekers and the most favourable foreigner. In relation to the right to gainful employment, this derives from Article 17 of the Refugee Convention.³⁶

³³ *ibid* Ch. 14, p. 270.

³⁴ Available at: <https://www.migrationportal.org/es/resource/declaracion-quito-sobre-movilidad-humana-ciudadanos-venezolanos-region/> https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbd1466/files/2021-09/Quito%20Declaration%20ENG_0.pdf

³⁵ Available at: <https://www.r4v.info/es/document/estrategia-regional-de-integracion-socioeconomica>.

³⁶ In the interests of space, the Interveners do not focus on the right to self-employment and access to the liberal professions.

43. The Interveners submit that Colombia is in breach of Article 17 of the Refugee Convention because it is discriminating between asylum-seekers and other foreigners who are lawfully staying in the territory. Colombia is discriminating against asylum-seekers in two distinct ways:
- (a) First, Colombia adopts a discriminatory approach to when asylum-seekers become eligible to apply for a work permit. Other foreigners who have temporary visas or rights to remain are entitled to apply for a work permit. By contrast, asylum-seekers are not entitled to apply for a work permit whilst their claims are being processed, despite the fact that if they hold an SC-2 document, they have the right to temporarily be in the territory.³⁷ An example illustrates this. Compare a Brazilian architect who applies for a temporary visa and a Venezuelan architect who has applied for asylum. The Brazilian architect is eligible to apply for work whilst on a temporary visa, but the Venezuelan architect must wait until his asylum claim is determined. Both architects are, in accordance with Articles 6 and 17, in the same situation, but their treatment is different. This discrimination cannot, under Article 17, be justified.
 - (b) Second, the operation and administration of the work permit schemes for refugees and other foreigners is discriminatory. It appears that other foreigners applying for work permits are subject to fewer administrative burdens and delays than refugees. The consequence of this is that other foreigners' journeys to employment are less demanding and shorter, giving other foreigners quicker access to the labour market.
 - (c) The Interveners highlight that combined effect of this discrimination is that asylum-seekers are being forced to exit the asylum-procedure in the hope of accelerating their access to the labour market. This arises in a number of ways, including (i) the disappearance of asylum-seekers into informal economies and exploitative conditions, and (ii) abandoning their rights to international protections by applying for inferior temporary visas, under which it is possible to apply for work immediately.
 - (d) This discrimination is particularly grave given that the SC-2 card does not provide asylum-seekers with the right to shelter or other basic rights.
44. **Second**, Colombia must, in accordance with Article 24 of the Refugee Convention, adopt legislation providing for equal conditions of work for asylum-seekers as compared with Colombian nationals. On the materials before the Interveners, Colombia has failed to adopt legislation protecting the conditions of employment to which asylum-seekers are subject. This is a violation of Article 24 of the Convention.

³⁷ In this connection, the Interveners note that it has been suggested by the relevant administrative authority that the SC-2 is not a temporary visa or right to remain. However, this submission is wrong as a matter of international law. International law looks to the substance of the right, rather than the label ascribed to it. The SC-2 is a lawful temporary right to live and move in Colombia. While someone holds an SC-2 document, they cannot be removed or deported. Article 6 and Article 17 require the comparison between the asylum-seeker's position and the most favourable foreigner to be alive to the fact that the asylum-seeker cannot be penalised for his refugee status. Accordingly, the SC-2 is a temporary right to remain, even if Colombia disavows that suggestion.

45. **Third**, Colombia is prohibited from adopting practices and policies which result in the de facto *refoulement* of refugees. As outlined above, de facto *refoulement* arises when the receiving State does not actively make a negative decision on refugee status but conditions, including delays, are so problematic that asylum-seekers are effectively compelled to leave. The Interveners submit that Colombia's practices are at real risk of refouling asylum-seekers. The severity of the conditions arises from (i) delays in processing asylum applications, (ii) prohibitions on asylum-seekers' right to work, (iii) the absence of any social security support for asylum-seekers (including welfare benefits). The combined effect of these factors results in a level of destitution and deprivation so severe that it creates unbearable conditions which may result in asylum-seekers leaving the territory (the English courts have adopted a similar analysis in a series of decisions, concerning the absence of social security support and the conditions when it must be granted to destitute asylum-seekers).³⁸ This puts Colombia in real risk of violating the cornerstone principle of the Refugee Convention, namely the principle of *non-refoulement*.
46. In those circumstances, the Interveners submit that Colombia's policies and practices in relation to asylum-seekers' right to work are a violation of the right to work (Article 17) and risk a violation of the principle of *non-refoulement* contained in Article 33 of the Refugee Convention.

Human rights law

47. The Interveners submit that Colombia's policy and practice is in violation of the following provisions of international human rights law.
48. **First**, Colombia has failed to discharge its obligations under the ACHR and the San Salvador Protocol. It has failed to do so in a number of ways, namely:
- (a) Due process: Colombia is in breach of the due process standard because of serious delays in the processing of both (i) applications for asylum, and (ii) work permit applications. These undue delays are a violation of the due process standard guaranteed by the Convention, in that they prevent refugees from exercising the right to work; force refugees to accept exploitative working conditions, including forced labour and insecure labour in the informal economy; and in some cases, result in *de facto refoulement* (in contravention of Colombia's related obligations under the Refugee Convention, as discussed above).
 - (b) The right to work: The delays are also a disproportionate interference with asylum seekers' right to access employment on equal terms. Colombia has failed to respect the principle of non-discrimination in that it has adopted different eligibility criteria and administrative hurdles in respect of the work permit schemes which it applies to asylum-seekers and other foreigners.

³⁸ See *R v SSHD ex p JCWI* [1997] 1 WLR 275; *R(Q) v SSHD* [2004] QB 36; *R (Limbuela) v SSHD* [2006] 1 AC 396.

- (c) Justification: On the material before the Interveners, there is no proportionate or reasonable justification for Colombia's interference with the right to due process or the right to work.

49. **Second**, Colombia is also in breach of the ICESR in the following respects:

- (a) First, Colombia failed adequately to consider and consult on the abolition of the right to work in Decree 2015. As set out above, Article 152(a) of the Colombian constitution requires that any restriction to rights must come from a law approved by Congress. The abolition of asylum-seekers' right to work was introduced by way of administrative decree, as opposed to the proper constitutional basis of a legislative decree which was subject of debate and approval by Congress. This is in breach of Colombia's obligation under Article 2 as that "*any deliberately retrogressive measures.... require the most careful consideration*"; CESCR General Comment No. 3. By abolishing the right to work on an administrative rather than legislative basis, Colombia is in violations of the procedural requirement of giving the most careful consideration to measures whose effect is to restrict the right to work.
- (b) Second, Colombia has failed to adopt adequate legislation on the access of and conditions of employment in Colombia in violation of the positive obligation to do so contained in Article 6(2).
- (c) Third, the systemic delays in processing applications for work permits amount to a violation of Colombia's positive obligation under Article 6(2) to ensure that asylum-seekers can enjoy fair access to the labour market.
- (d) Justification: On the materials before the Interveners, none of the three breaches outlined above are justified in accordance with Article 4. Colombia has not given any reason as to why it used administrative rather than the prescribed legislative process for abolishing asylum-seekers' right to work. In addition, there is no reason given for (i) the failure to adopt legislation protecting asylum-seekers 'access to /conditions in work, or (ii) the systemic delays present in processing work permits.

50. In those circumstances, the Interveners submit that Colombia's policies and practices are in breach of its obligations as a matter of international human rights law.

D. BEST PRACTICE

51. In this section, the Interveners outline examples of best practice in Latin America and around the world to assist the Court in situating Colombia's policies in the international context.

52. The legislation of many Latin American states provides strong protections for the work rights of asylum seekers and refugees. Despite strong *de jure* protections across much of the region, however, limitations in respect of how those provisions operate in practice, mean that the *de*

facto protections are often weaker than they would seem on paper.³⁹ Such limitations are further exacerbated by the size of the informal and the lack of recognition of professional credentials being recognised across borders.⁴⁰ In light of such limitations, the Interveners submit that robust legal frameworks, adapted to the realities of the particular labour market and administrative system, should be adopted and enforced in Colombia.

(i) Regional best practice

53. To place Colombia's provisions in context, the Interveners set out below examples of best practices in domestic legislation across the region, noting some of the key limitations when it comes to their application in practice. The examples given have been broadly ranked by a rough assessment of their strength (i.e, Argentina being the strongest illustration of 'best practice', followed by Ecuador, and so on).

Argentina

54. Argentina is a party to the Refugee Convention, the ICESCR, and to regional instruments such as the Declaration of Cartagena 1984. According to UNHCR, Argentina hosted 4,050 refugees and 11,026 asylum-seekers as well as 164,622 other people in need of international protection (including Venezuelans displaced abroad) in 2021.⁴¹
55. The General Law for the Recognition and Protection of Refugees (Law 26.165)⁴² provides that: (i) within 20 days of an individual applying for the recognition of refugee status, the Executive Secretariat of the National Commission for Refugees (CONARE) will issue a temporary residence permit for the individual and any family members included in the application (Article 42); and (ii) within 30 days, the Executive Secretariat will, together with the Ministry of Work, Employment and Social Assistance, issue a temporary work permit to the applicant and any working-age family members included in the application (Article 43).
56. Article 51 of the General Law for the Recognition and Protection of Refugees also provides that the Executive Secretariat shall provide the applicant and their family with a provisional permit, which in practice are given for 90 days⁴³, and which may be renewed until such time as a final decision has been made by the National Commission for Refugees as to the applicant and their family's status. The permit allows the relevant individuals to work, as well as to access certain public services.

³⁹ See e.g. CGD, Asylum Access, Refugees International, '2022 Global Refugee Work Rights Report' (2022), p. 105. Available at: <https://www.refugeesinternational.org/reports/2022/7/25/2022-global-refugee-work-rights-report>

⁴⁰ See e.g. IOM UN Migration, DTM, MPI, 'Socioeconomic Integration of Venezuelan Migrants and Refugees' (2021), p. 21. Available at: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/press_release/file/mpi-iom_socioeconomic-integration-venezuelans_2021_final.pdf

⁴¹ Available at: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=2bxU2f>

⁴² Argentina: Law No. 26.165 de 2006, Ley general de reconocimiento y protección al refugiado [Argentina], Nov 8, 2006. Available at: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4658.pdf>

⁴³ Asylum Access Latin America, 'El Derecho al Trabajo de las Personas Solicitantes de Asilo y Refugiados en América Latina y el Caribe' ('Work Rights of Asylum Seekers and Refugees in Latin America and the Caribbean') (2018), p. 23. Available at: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=2bxU2f>

57. Pursuant to Article 52, once the Commission recognises an individual's refugee status, they will have the right to an identity document allowing them to work, and exercise civil, social, economic and cultural rights like any other foreigner resident in the country.
58. In practice, the short-term and uncertain protection provided by the renewable 90-day permit, and the fact that the scope of such permits is relatively unknown within the labour market, limits access to stable employment.⁴⁴

Ecuador

59. Ecuador is a party to the Refugee Convention, the ICESCR, and to regional instruments such as the Declaration of Cartagena 1984. According to UNHCR, Ecuador hosted 56,603 refugees and 7,135 asylum-seekers as well as 503,822 other people in need of international protection (including Venezuelans displaced abroad) in 2021.⁴⁵
60. Article 100 of the Human Mobility Law⁴⁶ provides that once an individual has applied for refugee status, and that application has been deemed admissible, the individual will be granted a humanitarian visa, allowing them to remain in the country legally until their application has been decided. As set out at Article 66, a humanitarian visa may be held for up to two years and has no cost.
61. Articles 90 and 91 provide that individuals subject to international protection, including applicants for asylum or refugee status, are guaranteed the right to work, in accordance with the Ecuadorean Constitution (of which Article 2 provides that all foreigners residing in the country shall have the same rights as Ecuadorian nationals without discrimination of any kind).
62. Article 101 of the Human Mobility Law further provides that refugee applications must be determined within a maximum period of 180 days, which can be extended only once by 30 days if further information is required to make the decision.
63. Once an individual's refugee status has been recognised, they will be granted a temporary residence visa, in accordance with Article 105. After two years, the individual may apply to renew the temporary residence visa or apply for a permanent residence visa.
64. These protections are particularly strong on paper. In practice, however, it has been noted that many employers are unaware that the humanitarian visa provides the right to work, which acts as a significant barrier to inclusion in the labour market.⁴⁷

⁴⁴ Ibid. p. 24.

⁴⁵ Available at: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=2bxU2f>

⁴⁶ Ecuador: Ley Orgánica de Movilidad Humana [Ecuador], Feb 6, 2017. Available at: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>

⁴⁷ CGD, Asylum Access, Refugees International, '2022 Global Refugee Work Rights Report' (2022), p. 105. Available at: chrome-extension://efaidnbmninnbpcjpcgiclcfindmkaj/https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2022/12/2022-global-refugee-work-rights-report_0-1.pdf

Brazil

65. Brazil's National Refugee Act 1997 (Law 9474/97)⁴⁸, implements the Refugee Convention and its related provisions. Brazil is also party to the ICESCR and the 1984 Cartagena Declaration. According to UNHCR, Brazil hosted 61,956 refugees and 199,233 asylum-seekers as well as 175,992 other people in need of international protection (including Venezuelans displaced abroad) in 2021.⁴⁹
66. Article 21 of the National Refugee Act 1997 establishes that once a refugee application is submitted, the applicant and their family will be issued documentation by the Federal Police, allowing them to remain in the country until a final decision has been made. Once issued, this permits the Ministry of Work to grant a provisional work permit.
67. Once an individual's refugee status has been recognised by the National Committee for Refugees (CONARE), Article 6 provides that they will have rights "*in accordance with the terms of the Refugee Convention*", to a work permit, together with identity and travel documents.
68. Brazil's laws are exemplary in that they allow asylum seekers and refugees, without cost, to obtain documentation permitting them to work. In practice, however, permits are differentiated from those held by other immigrants or workers, and specify that the holder is a "*foreigner in accordance with Law 9474/97*", which has been noted to lead to discrimination in finding employment.⁵⁰

Costa Rica

69. Costa Rica is a party to the Refugee Convention, the ICESCR, and to regional instruments such as the Declaration of Cartagena 1984. According to UNHCR, Costa Rica hosted 10,224 refugees and 152,507 asylum seekers as well as 21,766 other people in need of international protection (including Venezuelans displaced abroad) in 2021.⁵¹
70. Pursuant to Article 54 of Decree No. 36831-G of 2011⁵², while a person's refugee application is being considered, they will be granted a renewable temporary permit which allows them to remain in the country (for such period as may be determined by the Department for Refugees of the Directorate General). After a period of three months since the application was made - if it has been analysed by the Department for Refugees, which requires an interview to be carried out - that body may recommend to the Directorate General that a provisional work permit be issued, allowing the individual to engage in employment and/or self-employment.

⁴⁸ Brasil: Law no. 9474, Ley de Migración [Brasil], July 22, 1997.

⁴⁹ UNHCR data. Available at: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=2bxU2f>

⁵⁰ Ibid., p. 27; Dinali, D. d. J. & Ribeiro, M. R. L. F. 'The Work as a Fundamental Right for Refugees in Brazil.' (2017) Available at: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9bbb9a5df34c6924>

⁵¹ UNHCR data. Available at:

⁵² Costa Rica's Legislative Branch: Decreto No. 36831-G de 2011, Reglamento de Personas Refugiadas, 28 Septiembre 2011. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/57f76b4f7.html>

71. Once a person's refugee status has been recognised by the General Directorate of Migration, they will be issued an identification document allowing them to stay and to work, pursuant to Article 108 of the General Migration Law (Law 8764/09).
72. The mandatory three-month wait before a refugee may apply for a work permit is a significant limitation on the right to work. Further, interviews with the Department for Refugees regularly take place several months after the application has been made, such that individuals may often wait for up to six months before they may apply for a work permit.⁵³
73. While there is no cost involved in applying for refugee status and a temporary work permit, the permit which may be granted once refugee status has been recognised costs 68 USD. For individuals who may have been prevented from working for several months while their application was processed, this creates an additional barrier to economic inclusion. To gain this permit, individuals must also be registered with the national Social Security Fund, which imposes a further practical obstacle in respect of individuals exercising their right to work.
74. In 2021, Costa Rica implemented the Asylum Seeker Card for Venezuelans, Nicaraguans, and Cubans which offers legal status for two years and the ability to obtain a work permit; however, access to such permit is still limited until after a three-month period.⁵⁴

(ii) Practices in other jurisdictions

75. One example of best practice is adopted by South Africa, where it has been recognised that the right to work is central to human dignity. The South African Supreme Court of Appeal has held that in the circumstances of applicants who have no reasonable means of support other than through employment, "*a prohibition against employment... is a material invasion of human dignity.*"⁵⁵ The Court has also described the "*freedom to engage in productive work- even where that is not required in order to work*" as "*an important part of human dignity... self-esteem and the sense of self-worth- the fulfilment of what it is to be human- is most often bound up with being accepted as socially useful.*"⁵⁶
76. Intervenors also note that a range of European states have commendable policies which provide refugees with training to facilitate their access to the job market (Austria and Belgium⁵⁷), or pay subsidies to those who employ refugees (Denmark, Finland and Sweden). While these policies are imperfect and do not remove all the barriers faced by refugees in entering the domestic labour

⁵³ Asylum Access Latin America, 'El Derecho al Trabajo de las Personas Solicitantes de Asilo y Refugiados en América Latina y el Caribe' ('Work Rights of Asylum Seekers and Refugees in Latin America and the Caribbean') (2018), p. 31.

⁵⁴ CGD, Asylum Access, Refugees International, '2022 Global Refugee Work Rights Report' (2022), p. 99. Available at: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2022/12/2022-global-refugee-work-rights-report_0-1.pdf

⁵⁵ *Minister of Home Affairs v Watchenuka* (2004) 1 All SA 21 (SA SCA, Nov 28, 20030 at §33.

⁵⁶ *Ibid* at §27.

⁵⁷ J Hathaway, *The Rights of Refugees in International Law* (2nd ed 2021) p.950.

market, they are a commendable ‘steps’⁵⁸ towards the realisation of the right to work for all and could usefully be adopted by other states.

C. CONCLUSION

77. For the reasons outlined above, the Interveners submit that Colombia’s current policy and practice on asylum-seekers’ right to work is in contravention of international law, in particular (i) the Refugee Convention, (ii) the American Convention on Human Rights and the San Salvador Protocol, and (iii) the International Covenant on Economic, Cultural and Social Rights.
78. In addition, the systematic delays in processing claims for asylum are also a violation of the due process guarantee contained in the American Convention on Human Rights. Colombia is under a positive obligation to adopt administrative processes which determine applications in a timely fashion.
79. The Interveners respectfully invite the Court to order the appropriate relief and remedy it thinks fit in order to give practical, meaningful, and real effect to the rights of the Claimants and other asylum-seekers under international law to access the labour market on equal terms and under fair conditions.

Global Strategic Litigation Council for Refugee Rights (GSLC)

Assisted by members of the English Bar:

Raza Husain KC
MATRIX CHAMBERS

Ishaani Shrivastava
DEVEREUX CHAMBERS

Siân McGibbon
LANDMARK CHAMBERS

Antonia Eklund
BLACKSTONE CHAMBERS

Allan Cerim
Sophie Bird
Sarah O’Keeffe
BRICK COURT CHAMBERS

5 May 2023

⁵⁸ See Article 6 ICESCR.

**AMICUS CURIAE del GSLC en apoyo a
[39 SOLICITANTES DE ASILO VENEZOLANOS]
ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
5 de mayo de 2023**

A. INTRODUCCIÓN

1. El presente es un *Amicus Curiae* presentado por el Global Strategic Litigation Council for Refugee Rights (Consejo Global de Litigio Estratégico - "GSLC"), en apoyo a las Partes Demandantes, 39 solicitantes de asilo venezolanos ("**los Demandantes**") y su equipo de orientación legal del red nacional de universidades del Programa de Asistencia Legal a PNPI y VCA de la Corporación Opción Legal en el Expediente T8118741, ante la Corte Constitucional de Colombia.
2. El GSLC es un grupo de abogados, defensores y expertos académicos (incluyendo personas desplazadas) con experiencia en Derecho internacional en relación con los derechos de las poblaciones migrantes, migración forzada, el derecho a la nacionalidad y el derecho humano al trabajo. El GSLC ayuda a sus miembros a compartir conocimientos, identificar colectivamente prioridades y desarrollar y aplicar estrategias de litigio y defensa para promover la protección de las personas desplazadas. Con ello, pretende apoyar el desarrollo congruente y progresivo del derecho internacional relativo al desplazamiento en todo el mundo. El GSLC ha recibido apoyo en la preparación de este informe de parte de abogados, miembros del Colegio Inglés de Abogados, con experiencia en derecho internacional sobre refugiados y derechos humanos Raza Husain KC, Ishaani Shrivastava, Siân McGibbon, Allan Cerim, Sophie Bird, Antonia Eklund, y Sarah O'Keeffe.
3. Mediante el presente escrito, GSLC busca apoyar a la Corte identificando las obligaciones relevantes de derecho internacional sobre Colombia que son relevantes para el caso de los Demandantes. GSLC señala que es probable que las problemáticas que puedan surgir en este caso es probable que surjan en casos similares a las protecciones procesales y sustantivas otorgadas en el derecho internacional.
4. En resumen, el GSLC considera que:
 - (a) Según el derecho internacional, Colombia tiene la obligación de proteger el derecho de los solicitantes de asilo a acceder al mercado laboral y garantizar que gocen de condiciones laborales justas. Estas obligaciones se derivan del derecho internacional de los refugiados y del derecho internacional de los derechos humanos.
 - (b) Las principales obligaciones de Colombia en materia de derecho internacional de los refugiados se derivan de la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ("**la Convención sobre los Refugiados**"). Para cumplir con la

Convención sobre los Refugiados, Colombia debe (i) garantizar positivamente que determinados solicitantes de asilo (incluyendo a los Demandantes) y otros extranjeros tengan igual acceso al mercado laboral, (ii) promulgar legislación para proteger las condiciones de trabajo a las que están sujetos los solicitantes de asilo, y (iii) proteger a los solicitantes de asilo contra la devolución, incluso mediante la eliminación de condiciones en Colombia tan severas que los solicitantes de asilo se vean obligados a abandonar el territorio. Con base en el material de que disponen los intervinientes, Colombia incumple estas obligaciones.

- (c) En materia de derecho internacional de los derechos humanos, las obligaciones de Colombia derivan del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("PIDESC") y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("CADH"), y de otros tratados regionales examinados más adelante. Entre ellos, los diversos Tratados exigen a Colombia (i) actuar con imparcialidad procesal y el debido proceso en la tramitación de las solicitudes de asilo (incluyendo la tramitación de las solicitudes de manera oportuna), (ii) respetar el principio de no discriminación en relación con el derecho de los solicitantes de asilo al acceso y a condiciones justas en el trabajo, y (iii) garantizar que cualquier restricción del derecho al trabajo sea proporcionada, no arbitraria y se examine detenidamente. Con base en el material de que disponen los intervinientes, Colombia incumple sus obligaciones en relación con (i) la forma en que tramita las solicitudes de asilo, y (ii) los cambios en el derecho al trabajo de los solicitantes de asilo y la forma en que se administra el nuevo régimen de permisos de trabajo.
- (d) Colombia debería considerar la adopción de las buenas prácticas en este ámbito. Los Intervinientes ofrecen ejemplos de buenas prácticas de América Latina y de todo el mundo en la Sección D de la presente Intervención.

5. Según la práctica establecida de la Corte, se le invita respetuosamente a considerar las alegaciones expuestas aquí al momento de decidir sobre el caso de los Demandantes.

B. ANTECEDENTES JURÍDICOS Y FÁCTICOS

6. Las alegaciones de los Intervinientes se basan en la siguiente interpretación del contexto fáctico y jurídico. Todos los demandantes son ciudadanos venezolanos que entraron en Colombia debido a la situación humanitaria de Venezuela. Cada uno ha solicitado al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia que se reconozca su condición de refugiados, según el Decreto 1067 de 2015 ("las Solicitudes"). Las Solicitudes datan de julio de 2018 a mayo de 2020. Los Demandantes no han podido trabajar durante ese periodo. Sus solicitudes son:
 - (a) Acceso al empleo para los solicitantes de asilo durante el periodo de tramitación de sus solicitudes, para que puedan mantenerse a sí mismos y a las personas a su cargo.

- (b) La concesión de la condición de refugiado lo antes posible. La legislación colombiana no obliga a las autoridades a tomar una decisión en un plazo determinado, contrariamente a lo que exige el debido proceso.

Solicitudes de asilo en Colombia y acceso al trabajo durante dicho periodo

7. El Decreto 1067 de 2015 permite expedir a los solicitantes un "*salvoconducto para permanecer en el país, SC-2*", que permite al portador permanecer en Colombia mientras se resuelve su solicitud, y le otorga acceso a ciertos derechos. Se dice que es válido por un periodo de tres meses, con posibilidad de renovación por otros tres meses.
8. Derivado de un Acto Administrativo de 2019, el Programa De Asistencia Legal A Población Con Necesidad De Protección Internacional Y Víctimas Del Conflicto Armado Red Nacional De Universidades ("la Red de Clínicas Universitarias") solicitó información al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre los derechos laborales otorgados a las personas tenedoras de los salvoconductos SC-2. El Ministerio confirmó que el SC-2 "*no constituía un documento de viaje, ni un permiso de residencia temporal, ni mucho menos un permiso de trabajo. Si un extranjero pretende tener un trabajo formal debe solicitar la visa correspondiente*".¹ Cabe señalar que el artículo 152(a) de la Constitución colombiana exige que cualquier restricción de derechos proceda de una ley aprobada por el Congreso.
9. La legislación colombiana también prevé un Permiso Especial de Permanencia Para Fomento de la Formalización ("**PEPPF**"). Este permiso del Ministerio del Trabajo concede a los ciudadanos venezolanos indocumentados el derecho a obtener un empleo formal. Sin embargo, no está disponible para los solicitantes de asilo con documentos, como el SC-2, como es el caso de los Demandantes. El artículo 2 de la Resolución 289 de 2020 deja claro que las personas con *salvoconductos* no son candidatas para un PEPFF.

Las solicitudes de los demandantes y su incapacidad para trabajar

10. Como se explicó anteriormente, los Demandantes en este caso tienen solicitudes pendientes desde 2018 y 2020, que ascienden a casi 5 años en algunos casos. Los tribunales inferiores ya han ordenado a la CONARE que resuelva las solicitudes de estatuto de refugiado de los Demandantes. En la medida en que permanezcan pendientes², se siguen violando sus derechos constitucionales.
11. Cabe destacar que la mayoría de los Demandantes también cumplen otros criterios que los hacen especialmente vulnerables, en particular aquellos que son, o tienen personas a su cargo que son, (i) niños o ancianos; (ii) enfermos crónicos; (iii) pertenecen a un grupo afectado por discriminación histórica, incluyendo pertenecer a comunidades LGBTI e

¹ Respuesta no. S-GDCR-19-026497 a la petición formal de información n°. E-CGC-19-027223, formulada por el consejo el 27 de mayo de 2019.

² El tribunal de primera instancia ordenó que la CONARE realizara las entrevistas pendientes en un plazo de 20 días. Esto se cita en la p. 6 de la sentencia del Tribunal Administrativo (Tribunal de Apelación) (bajo la Tercera Orden). Ver también la p. 21 de la sentencia de primera instancia.

indígenas, (iv) discapacidad, y (v) vulnerabilidad derivada de la emergencia sanitaria Covid-19.³

12. Por consiguiente, los Demandantes solicitan, además de que se ordene a la CONARE que resuelva todas las solicitudes pendientes:
 - (a) Una orden para que CONARE incluya, como condición expresa del SC-2, el derecho a un trabajo remunerado durante el periodo de tramitación de la solicitud de asilo.
 - (b) Protección de los derechos fundamentales al trabajo, a la subsistencia mínima, al debido proceso administrativo y a la dignidad humana de los demandantes y de las personas a su cargo.

C. LA POSTURA DEL DERECHO INTERNACIONAL

Debido proceso

13. Si bien los tribunales inferiores han ordenado que los casos de los Demandantes se tramiten con celeridad, a los Intervinientes les sigue preocupando que se produzcan retrasos sistémicos en la tramitación de las solicitudes de asilo, retrasos que violan el derecho internacional. Se nos ha informado que se están tardando periodos de tiempo muy considerables, hasta casi cuatro años, para resolver las solicitudes. Retrasos de este orden son contrarios a los requisitos del debido proceso legal, que es un derecho que "*debe garantizarse a todas las personas, independientemente de su condición migratoria*".⁴
14. El debido proceso legal ha sido definido por la Corte IDH como "*todos los requisitos que deben observarse en las etapas procesales para que un individuo pueda defender adecuadamente sus derechos frente a cualquier... acto del Estado que pueda afectarle*".⁵ En el ámbito del derecho de asilo y refugio, la Corte IDH ha sostenido que las garantías del debido proceso se han incorporado a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado.⁶ Por lo tanto, los Estados signatarios están obligados a garantizar que una persona que solicita el estatuto de refugiado sea escuchada por el Estado al que presenta su solicitud en un plazo razonable.⁷ Los retrasos injustificados de hasta cinco años en este contexto constituyen una violación de la garantía del debido proceso. Esta violación tiene efectos en cadena sobre la capacidad de los solicitantes de asilo para participar efectivamente en el proceso de asilo, y también perjudica su acceso a otros derechos sociales y económicos. Con base en el material que obra en poder de los Intervinientes, se afirma

³ Página 2, párrafo segundo de la sentencia del Tribunal Administrativo (Tribunal de Apelación).

⁴ *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18, Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie A No 18 (17 de septiembre de 2003) §121.

⁵ *Baeno Ricardo et al* (Sentencia de 2 de febrero de 2002, Serie C No.72) §178.

⁶ *Caso Familia Pacheco Tineo vs Estado Plurinacional de Bolivia* (Sentencia de 25 de noviembre de 2013, Serie C no.272) §137.

⁷ *Derechos Humanos de los Migrantes, Refugiados, Apátridas, Víctimas de Trata de Personas y Desplazados Internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA/Ser.L/V/II.Doc.46/15 (31 de diciembre de 2015).

que Colombia debe adoptar medidas positivas para remediar los retrasos generalizados en la tramitación de las solicitudes de asilo.

15. Por las razones que se exponen a continuación, los Intervinientes también sostienen que Colombia está violando el derecho al debido proceso con respecto a la tramitación de las solicitudes de permisos de trabajo.

Derecho al trabajo

16. Las normas y prácticas colombianas sobre el derecho al trabajo de los solicitantes de asilo y refugiados deben ajustarse a los tratados internacionales y demás instrumentos vinculantes para Colombia, tanto en materia de Derecho de los Refugiados como de Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
17. En esta sección, los Intervinientes (i) describen las protecciones pertinentes en relación con el derecho al trabajo de los solicitantes de asilo y refugiados, tanto en virtud del Derecho de los Refugiados como del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; y (ii) presentan alegaciones sobre el cumplimiento de dichas obligaciones por parte de Colombia.

(i) Obligaciones en virtud del Derecho de los Refugiados

18. Como Estado Parte, Colombia está vinculada por los artículos 6, 15, 17, 18, 19, 23 y 24 de la Convención sobre Refugiados, que establecen las obligaciones de los Estados en relación con el derecho al trabajo de los refugiados. Entre ellos, las disposiciones establecen las siguientes proposiciones.
19. ***En primer lugar***, los solicitantes de asilo que se encuentren legalmente en Colombia tienen derecho al empleo. El artículo 17 establece que los refugiados "*que se encuentren en legalmente en el territorio*" deben recibir "*el trato más favorable concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros.*"
20. En este sentido, "*en legalmente en el territorio*" (traducido del francés "*resident régulièrement*") se distingue del término "*legalmente*" (utilizado en otras partes de la Convención sobre los refugiados) en que excluye a aquellas personas que están presentes o son admitidas de forma transitoria o por un periodo de tiempo muy limitado. Es importante destacar que "*estancia legal*" es más amplio que "*residente legal*" (un término que, según los *trabajos preparatorios*, se rechazó deliberadamente por ser demasiado restrictivo), pero que pretendía captar el significado más amplio de la palabra francesa "*resident*". Tal y como expresó el representante francés en la segunda sesión del Comité *ad hoc*, "*se entendía que significaba no solo residente privilegiado o residente ordinario, sino también residente temporal [y] su significado era, por tanto, muy amplio*".⁸ El comentario autorizado del Dr. Weiss concluye que "*de los trabajos preparatorios [de la Convención] se desprende que todo refugiado que, con la autorización de las autoridades, se encuentre en el territorio de un Estado contratante de forma que no sea meramente temporal, debe considerarse como*

⁸ Ibid pp 265-266.

'en estancia legal' (résidant régulièrement)".⁹ Un ejemplo ilustra la interpretación restrictiva de la expresión "con carácter meramente temporal": "*Los artistas intérpretes o ejecutantes que participen en una gira en un país distinto de su país de residencia pueden considerarse que se encuentran con carácter meramente temporal en otro país*".¹⁰

21. Todos los demandantes residen legalmente en Colombia. Hathaway, un destacado especialista en la materia, aborda las implicaciones de este hecho para los derechos de residencia "temporal" como el SC-2: "*los refugiados que reciben "protección temporal" y que se han asentado de facto en el Estado de acogida se consideran "résidant régulièrement"... la Conferencia resolvió cualquier ambigüedad lingüística de una vez por todas al acordar explícitamente que el concepto francés de "résidant régulièrement" debe considerarse la definición autorizada... incluyendo así claramente a cualquier refugiado que reciba protección temporal*".¹¹ Esto se ve reforzado por las Directrices de Michigan, que confirman expresamente que "*los solicitantes de asilo en un Estado que no determina o no cumple una determinación del estatuto de refugiado o en el que el procedimiento se prolonga indebidamente*" deben ser tratados como "*en estancia legal*" a efectos de la Convención sobre los Refugiados.¹²

22. El artículo 17 exige que los solicitantes de asilo reciban el mismo trato que el extranjero más favorable en las mismas circunstancias. El artículo 6 define "*en las mismas circunstancias*" como una situación en la que se han cumplido todos los requisitos que una persona concreta tendría que cumplir para disfrutar del derecho en cuestión si no fuera refugiado. Esto incluye los requisitos relativos a la duración y las condiciones de residencia. Sin embargo, se crea una excepción para los requisitos que "*por su naturaleza un refugiado es incapaz de cumplir*". En estas circunstancias, un elemento de comparación adecuado es entre un solicitante de asilo con un documento SC-2 y cualquier extranjero que esté en el país de forma temporal. Para evaluar la legalidad de las prácticas de Colombia, es necesario preguntarse si (i) tanto los solicitantes de asilo como los extranjeros son elegibles para trabajar durante su residencia temporal y (ii) el Estado trata a los refugiados y a los demás extranjeros de forma equitativa en su administración y funcionamiento del régimen de permisos de trabajo. Como se verá más adelante, los Intervinientes sostienen que Colombia viola el artículo 17 de la Convención sobre los Refugiados en ambos aspectos.

23. **En segundo lugar**, los solicitantes de asilo que se encuentran legalmente en Colombia tienen derecho a trabajar por cuenta propia. Los artículos 18 (derecho a trabajar por cuenta propia) y 19 (derecho a trabajar en profesiones liberales) se aplican a una categoría más

⁹ Ibid p. 268.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Hathaway J., *The Rights of Refugees under International Law* (2ª Ed.), Capítulo 3.1.4 'Lawful Stay' (p. 213-214). Ver también el capítulo 6 (p. 925): "*...un refugiado se encuentra en situación regular (résidant régulièrement) cuando su presencia en un Estado determinado es continua en términos prácticos. Ello puede deberse a que se le ha concedido asilo como consecuencia del reconocimiento formal del estatuto de refugiado. Pero los refugiados admitidos en virtud de un sistema denominado de "protección temporal" u otro régimen de protección duradera también se encuentran en situación legal. Mientras el refugiado disfrute de una presencia continua y oficialmente autorizada en un Estado Parte, su estancia en el país de acogida es legal; no se requiere una declaración formal de la condición de refugiado, la concesión del derecho de residencia permanente o el establecimiento de un domicilio*".

¹² Directrices de Michigan sobre la protección internacional de los refugiados, párrafo 8.

amplia de refugiados "*que se encuentren legalmente en*" el país, pero existe un nivel de protección inferior, el aplicable a los "*extranjeros en general en las mismas circunstancias*". Las personas que no "*permanecen*" en Colombia (por ejemplo, a efectos del artículo 17) porque su presencia en la jurisdicción es "*meramente temporal*" se encuentran, no obstante, "*en*" Colombia a efectos de los artículos 18 y 19, independientemente de lo fugaz o transitoria que pueda ser su presencia.

24. **En tercer lugar**, cuando un Estado ha violado el artículo 17-19, no puede invocar una defensa de justificación o el concepto de proporcionalidad para contravenir los requisitos de la Convención sobre los Refugiados.
25. **En cuarto lugar**, Colombia tiene la obligación de adoptar una legislación que proteja el acceso al empleo y condiciones laborales justas en relación con los solicitantes de asilo que se encuentren legalmente en la jurisdicción. Según el artículo 24, la legislación debe garantizar que las condiciones de trabajo ofrecidas a los solicitantes de asilo sean iguales a las concedidas a los ciudadanos del Estado de acogida.
26. **En quinto lugar**, en virtud del artículo 33 de la Convención sobre los Refugiados, Colombia debe respetar el principio de no devolución. Según este principio, un refugiado no debe ser devuelto a un país en el que se enfrente a graves amenazas contra su vida o su libertad. El principio se deriva del apartado 1 del artículo 33 de la Convención sobre los Refugiados, que establece que "*ningún Estado podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas*". Esta disposición prohíbe la devolución perentoria (cuando no se permite a un solicitante de asilo presentar su solicitud en el Estado receptor y puede ser expulsado), la devolución *de jure* (cuando el solicitante de asilo se somete a un proceso de determinación de la condición de refugiado en el Estado receptor, pero dicho proceso es injusto y/o aplica criterios excesivamente restrictivos) y la devolución *de facto* (cuando el Estado receptor no adopta activamente una decisión negativa sobre la condición de refugiado, pero las condiciones, incluyendo los retrasos, son tan problemáticas que los solicitantes de asilo se ven obligados de hecho a marcharse).¹³
27. **En sexto lugar**, el artículo 5 de la Convención sobre los Refugiados establece que nada de lo dispuesto en la Convención sobre los Refugiados se entenderá en perjuicio de los derechos y beneficios concedidos por un Estado contratante a los refugiados, al margen de dicha Convención. Por consiguiente, los Intervinientes se remiten a diversos instrumentos de Derecho internacional de los derechos humanos, de cuya protección se benefician los solicitantes de asilo.

(ii) Obligaciones en virtud del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

¹³ Hathaway J., *The Rights of Refugees under International Law* (2nd Ed.), Capítulo 4.1.2 'Nature of the Duty of Non-refoulement' (p. 355-378).

28. El derecho al trabajo de los refugiados también está protegido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y encuentra su expresión en los siguientes instrumentos: está codificado afirmativamente en el artículo 23(1) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos ("**DUDH**"); los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("**PIDESC**"); el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ("**CADH**") y el artículo 6(1) del Protocolo Adicional a la CADH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("**Protocolo de San Salvador**").¹⁴ El PIDESC, la CADH y el Protocolo de San Salvador se examinan con más detalle a continuación.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)

29. Los Intervinientes afirman que el PIDESC establece obligaciones vinculantes para Colombia en materia de protección de los solicitantes de asilo. Las siguientes alegaciones resumen el derecho derivado del PIDESC tal y como se aplica a Colombia.
30. *En primer lugar*, el Pacto tiene un alcance jurisdiccional más amplio que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. El PIDESC se aplica a "*toda persona*", incluyendo a todos los solicitantes de asilo que se encuentren en el territorio, independientemente de si se trata de una "*estancia legal*" o de una "*permanencia legal*" en Colombia. En particular, el artículo 6 garantiza "*el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante el trabajo*"; mientras que el artículo 7 reconoce "*el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias*". Así lo confirma la Observación General n° 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("**CDESC**"), que señala que los derechos del CDESC se aplican a "*toda persona, incluyendo los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas, los trabajadores migrantes y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su situación legal*".

¹⁴ Con respecto a los derechos de las personas especialmente vulnerables, los Intervinientes también destacan el artículo 11(1)(a) de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (la eliminación de la discriminación contra la mujer en el ámbito del empleo); el artículo 5(e)(i) de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (la prohibición y eliminación de la discriminación racial en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el derecho al trabajo); Artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño (derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica); Artículos 11, 25, 26, 40, 52 y 54 de la Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares; y Artículo 27 de la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad (derecho de las personas con discapacidad a trabajar en igualdad de condiciones que el resto de la población).

y de su documentación".¹⁵ Los solicitantes de asilo que trabajan en economías informales también están protegidos, así como los grupos vulnerables.¹⁶

31. **En segundo lugar**, el PIDESC exige a Colombia que adopte medidas positivas para proteger el acceso de los solicitantes de asilo al empleo y condiciones de trabajo justas. El Artículo 2(1) obliga a cada Estado Parte a hacer efectivas sus obligaciones en virtud del PIDESC *"individualmente y mediante la asistencia y la cooperación internacionales... hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativa la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos."* La Observación General n° 3 del CESCR explica que el PIDESC *"...impone la obligación de avanzar lo más rápida y eficazmente posible hacia" el objetivo de la plena realización de los derechos en cuestión. En particular:*
- (a) En cuanto al acceso al trabajo, el artículo 6(1) garantiza el derecho al trabajo para todos. El apartado 2 del artículo 6 impone a los Estados la obligación positiva de adoptar medidas para garantizar el acceso al derecho. El apartado 31 de la Observación General n° 18 del CESCR establece obligaciones de efecto inmediato, relativas al *"núcleo mínimo"* de derechos. Esto abarca la obligación de garantizar la no discriminación y la igualdad de protección del empleo, lo que incluye: garantizar el acceso no discriminatorio al empleo; evitar medidas que den lugar a la discriminación y al trato desigual de los grupos desfavorecidos y marginados; y adoptar estrategias nacionales de empleo dirigidas a las personas y grupos desfavorecidos y marginados.
 - (b) Además, el artículo 6.2 exige a Colombia que adopte medidas positivas para evitar que los solicitantes de asilo tengan que recurrir al empleo en condiciones de explotación, incluyendo la economía informal, que puede ser no regulada, peligrosa y explotadora. Este tipo de trabajo puede exponer a las personas a riesgos como la violencia sexual o de género o la trata de personas.¹⁷

¹⁵ Las 'Observaciones Generales' no son formalmente vinculantes por derecho propio, pero la Corte Internacional de Justicia ha defendido el siguiente enfoque con respecto a las 'Observaciones Generales' del Comité de Derechos Humanos: a saber, que el Comité ha *"acumulado un cuerpo considerable de jurisprudencia interpretativa..."* de tal manera que la Corte *"considera que debe atribuir un gran peso a la interpretación adoptada por este órgano independiente que fue creado específicamente para supervisar la aplicación de dicha amenaza. De lo que se trata aquí es de lograr la claridad y la coherencia indispensables del derecho internacional, así como la seguridad jurídica, a la que tienen derecho tanto los individuos con derechos garantizados como los Estados obligados a cumplir las obligaciones convencionales"*. República de Guinea contra República Democrática del Congo, sentencia del 30 de noviembre de 2010, en [66].

¹⁶ Del mismo modo, la Observación General n° 23 del CESCR, párrafo 5, afirma que el artículo 7 del PIDESC es un *"derecho de toda persona sin distinción de ningún tipo"*, incluyendo a *"los trabajadores del sector informal, los trabajadores migrantes, los trabajadores de minorías étnicas y de otro tipo,... los trabajadores refugiados y los trabajadores no remunerados"*. La Observación General n° 23, párrafo 47(e), reconoce explícitamente la vulnerabilidad de los refugiados como resultado de su *"estatus legal a menudo precario"* y por ello afirma que los Estados deben *"promulgar leyes que permitan a los refugiados trabajar y en condiciones no menos favorables que las de sus ciudadanos."*

¹⁷ El párrafo 10 de la Observación General n° 18 del CESCR subraya que *"los Estados Parte deben adoptar las medidas necesarias, legislativas o de otro tipo, para reducir en la mayor medida posible el número de trabajadores fuera de la economía formal, trabajadores que, como consecuencia de dicha situación, carecen de protección"*.

- (c) En cuanto a las condiciones de trabajo, el artículo 7 especifica determinadas condiciones de trabajo que se consideran "*justas y favorables*", incluyendo el derecho a un salario justo/igual, a un entorno de trabajo seguro, a la igualdad de oportunidades y a vacaciones/descanso.
- (d) Con respecto a los requisitos de procedimiento relativos a los derechos laborales, la Observación General n° 3 del CESCR explica el efecto del artículo 2 en el sentido de que "*toda medida deliberadamente regresiva [es decir, que se aleje de la plena realización de los derechos del PIDESC] requeriría la consideración más cuidadosa y tendría que estar plenamente justificada por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto de la plena utilización del máximo de los recursos disponibles*". Los Estados parte del PIDESC deben garantizar los derechos que de él se desprenden, incluyendo el derecho al trabajo, "*sin discriminación por motivos de... origen nacional o social... o cualquier otra condición social*": Artículo 2(2).
32. **En tercer lugar**, cualquier restricción del derecho al empleo debe cumplir el artículo 4 del PIDESC. Esta disposición expresa que toda limitación de derechos debe ser "compatible con su naturaleza y tener como fin promover el bienestar general en una sociedad democrática". Esto significa que el acceso diferenciado al trabajo para los refugiados debe ser "*objetivo y razonable*", y proporcionado, para no incurrir en la prohibición de discriminación del Pacto.¹⁸ Los intervinientes afirman que una restricción del derecho al trabajo será desproporcionada, y por tanto discriminatoria, cuando la negativa del acceso al trabajo se prolongue indebidamente o si no puede justificarse por referencia a la necesidad de "*promover el bienestar general de la sociedad*".¹⁹

Legislación regional sobre derechos humanos: Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), Protocolo de San Salvador y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH).

33. Colombia también es parte de la CADH²⁰ y su Protocolo de San Salvador.²¹ Estos tratados regionales consagran además las obligaciones de los Estados de proteger el derecho al trabajo de forma no discriminatoria. En particular, se pueden extraer las siguientes conclusiones sobre Colombia como Estado parte de dichos tratados.

¹⁸ Saul, ICESCR, en 315-316 y Oxford Handbook of International Refugee Law, Parte VI Refugee Rights and Realities, Cap. 53 The Right to Work, Sección 2c, Costello y O'Cinnéide, 3 de junio de 2021.

¹⁹ Para efectos de aclaración, los Intervinientes también afirman que la restricción contenida en el artículo 2(3) no se aplica a las presentes circunstancias, dado que el artículo 2(3) se insertó para garantizar que los Estados anteriormente colonizados pudieran tomar medidas para impedir que los no ciudadanos desempeñaran un papel dominante en su vida económica. Por lo tanto, el artículo 2(3) pretendía permitir a un Estado de reciente independencia limitar el papel de una élite colonial anteriormente dominante, en vez de dirigirse a una población vulnerable.

²⁰ También conocido como "**Pacto de San José**", que Colombia firmó el 22 de noviembre de 1969 y ratificó el 28 de mayo de 1973.

²¹ Ratificado por Colombia el 22 de octubre de 1997.

34. **En primer lugar**, Colombia debe proteger el derecho al trabajo. El artículo 6(1) del Protocolo de San Salvador indica que *"toda persona tiene derecho al trabajo, que comprende la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada"*. El artículo 26 de la CADH deja claro que la concepción relevante de "derecho al trabajo" en este contexto es la contenida en el artículo 45(b) de la Carta de la Organización de Estados Americanos, que define el trabajo como *"un derecho y un deber social, que dignifica a quien lo desempeña... y asegura la vida, la salud y un nivel de vida decoroso para el trabajador y su familia."* En consecuencia, Colombia está obligada a proteger el derecho al trabajo al proporcionar al trabajador los medios para asegurar otros derechos y por su importancia intrínseca para la dignidad humana.
35. **En segundo lugar**, Colombia tiene prohibido adoptar medidas discriminatorias en relación con el mercado laboral. Colombia debe actuar de forma no discriminatoria, también con los trabajadores migrantes. Además de las obligaciones específicas contenidas en el artículo 24 de la CADH y en el artículo 3 del Protocolo de San Salvador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("**Corte IDH**")²² ha confirmado que el derecho a la igualdad y a la no discriminación es tanto *jus cogens* como *erga omnes*. Esto significa que se aplica a todas las personas independientemente de su "*condición migratoria*", incluso al respeto por parte de los Estados de los derechos laborales de esas personas, reconocidos por la legislación nacional e internacional.²³
36. **En tercer lugar**, existe en consecuencia un "*marco de... garantías mínimas que deben proporcionarse a todos los migrantes, independientemente de su condición migratoria*".²⁴ Según la CIDH, esto incluye específicamente *"el derecho al debido proceso legal... cuando se determinen derechos y obligaciones de carácter 'civil, laboral, fiscal o de cualquier otra índole"*.²⁵ Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha decidido que *"el hecho de no remediar [un] agravio con la reparación correcta o proporcionada... constituye una falta inadmisibles de reconocimiento de la personalidad jurídica [de los*

²² *Condición Jurídica y Derechos de las Personas Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18, Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie A No 18 (17 de septiembre de 2003). Las decisiones de la Corte IDH vinculan a Colombia en virtud del artículo 62 de la CADH y de la aceptación por parte de Colombia de la jurisdicción de la Corte IDH el 21 de junio de 1985.

²³ *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18, Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie A No 18 (17 de septiembre de 2003), párrafos 106, 110, 153, 155; en particular, el párrafo 155 especifica que los Estados *"deben respetar y garantizar a todo trabajador los derechos consagrados en la Constitución, la legislación laboral, los convenios colectivos, los acuerdos establecidos por ley (convenios-ley), los decretos e incluso las prácticas específicas y locales, en el ámbito nacional; y, en el ámbito internacional, en cualquier tratado internacional del que el Estado sea parte."* Ver también p.13 de la *Solicitud de Opinión Consultiva sobre Niñez Migrante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos* (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos, CABA 6 de abril de 2011) presentada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en la que se describe como *"principio general del derecho internacional de los derechos humanos"* *"el principio de no discriminación, que prohíbe restricciones irrazonables a los derechos fundamentales en razón de distintos factores, como la nacionalidad o la situación migratoria de la persona."* Dichos Estados citan la *Opinión Consultiva de la CIDH sobre la Condición Jurídica y los Derechos de los Migrantes Indocumentados* como autoridad para esa proposición.

²⁴ *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18, Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie A No 18 (17 de septiembre de 2003), párrafo 122.

²⁵ *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18, Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie A No 18 (17 de septiembre de 2003), párrafos 122-124.

migrantes]" - incluso "una infracción de las leyes de inmigración de un Estado no exige al Estado del cumplimiento de sus obligaciones impuestas tanto por el derecho nacional como por el derecho internacional."²⁶ El Protocolo de San Salvador impone además obligaciones específicas a los Estados de adoptar medidas (artículo 1) y promulgar legislación nacional (artículo 2) para lograr la "plena observancia" de los derechos reconocidos en él, incluyendo el derecho al trabajo. Si bien la "plena observancia" es un objetivo progresivo, eso no menoscaba las obligaciones de Colombia de proteger aspectos del derecho al trabajo efectivos inmediatamente, incluyendo la no discriminación.

37. **En cuarto lugar**, cuando la acción u omisión de un Estado no infrinja de otro modo dicho marco de garantías mínimas, violará no obstante la legislación sobre derechos humanos si discrimina a un migrante. Basándose en los principios globales de derechos humanos y en las obligaciones contraídas en virtud de tratados universales y regionales, la Corte IDH ha definido la discriminación a estos efectos como "toda exclusión, restricción o privilegio que no sea objetivo y razonable y que afecte negativamente a los derechos humanos".²⁷
38. Aplicando esto al contexto de las poblaciones migrantes, en sus leyes nacionales, "los Estados no pueden discriminar ni tolerar situaciones discriminatorias que perjudiquen a los migrantes. Sin embargo, el Estado puede conceder un trato diferenciado... entre migrantes y nacionales, siempre que este trato diferenciado sea razonable, objetivo, proporcionado y no lesione los derechos humanos".²⁸ En concreto, si bien "es lícito que los Estados establezcan medidas relativas a la entrada, residencia o salida de los migrantes", para cumplir con las exigencias de los derechos humanos, los Estados "deben establecer mecanismos para que ello se haga sin discriminación alguna, teniendo en cuenta únicamente las características de la actividad productiva y la capacidad individual de los trabajadores... El Estado no puede subordinar o condicionar la observancia del principio de igualdad ante la ley y no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que éstas sean, incluyendo las de carácter

²⁶ *Trabajadores indocumentados c. Estados Unidos de América*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe n° 50/16, Caso n° 12.834 (30 de junio de 2016), párrafos 95-97.

²⁷ *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18, Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie A No 18 (17 de septiembre de 2003) párrafo 84. Ver también la Decisión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Undocumented Workers v United States of America*, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos n° 50/16, Caso n° 12.834 (30 de junio de 2016), párr. 74: "La Comisión ha reconocido anteriormente que si bien el artículo II [CADH] no prohíbe todas las distinciones de trato en el disfrute de los derechos y libertades protegidos, sí exige que cualquier distinción permisible se base en una justificación objetiva y razonable, que promueva un objetivo legítimo, 'teniendo en cuenta los principios que normalmente prevalecen en las sociedades democráticas, y que los medios sean razonables y proporcionales al fin buscado.' También debe tenerse en cuenta que "uno de los objetivos de la Declaración Americana... era asegurar en principio "la igual protección de la ley a nacionales y extranjeros por igual, en cuanto a los derechos que en ella se consagran"". En este sentido, la Comisión toma nota de las conclusiones similares a las que han llegado los órganos de tratados de la ONU, que han interpretado que la prohibición de discriminación incluye a los no nacionales, independientemente de su situación legal y de su autorización para trabajar."

²⁸ *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18, Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie A No 18 (17 de septiembre de 2003) párrafo 119.

migratorio."29 En otras palabras, cualquier restricción del derecho debe ser objetiva, no arbitraria, proporcionada y razonable.

Declaraciones de Cartagena y Quito

39. Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y, sobre todo, Venezuela adoptaron la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, aprobada por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en Centroamérica, México y Panamá en 1984 ("**la Declaración de Cartagena**"). La Declaración de Cartagena no es vinculante, pero fomentó el desarrollo de protecciones para los refugiados en la legislación nacional de toda la región. En particular: 30
- (a) La declaración adoptó una definición amplia de refugiado, que "*considera refugiadas a las personas que han huido de su país porque su vida, seguridad o libertad se han visto amenazadas por motivos de violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.*" Desde entonces, se han adoptado variantes de esta definición amplia (que abarcaría a muchos ciudadanos venezolanos obligados a abandonar Venezuela) en la legislación nacional de toda la región³¹, aunque en la práctica, la definición más amplia rara vez se ha aplicado. 32
- (b) La conclusión 11 de la Declaración de Cartagena afirmaba que los países con una elevada presencia de refugiados debían centrarse en lograr la integración económica y crear empleos.
40. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay se reunieron en 2018 en un foro no vinculante conocido como el Proceso de Quito, en el cual acordaron coordinar su respuesta a la migración masiva de ciudadanos venezolanos en toda la región. La "Declaración de Quito" -que refleja en vez de ampliar el alcance de las disposiciones nacionales que salvaguardan los derechos laborales- establece (entre otras cosas): 33
- (a) Que los Estados participantes se comprometían, en la medida de lo posible, a ofrecer a los ciudadanos venezolanos oportunidades en el mercado laboral (Capítulo 1, septiembre de 2018, §9);

²⁹ *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18, Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie A No 18 (17 de septiembre de 2003) párrafos 169, 172.

³⁰ Disponible en: <https://www.unhcr.org/media/28181>.

³¹ Ver "Tabla 1: Definición Regional de Refugiado (Cartagena). Estados latinoamericanos que la han incorporado en su legislación nacional (Protección/Buenas prácticas)". Disponible en: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9183.pdf#_ga=2.237587012.57456056.1683252597-467437328.1683055234

³² Costello (ed.) *The Oxford Handbook of International Refugee Law* (OUP 2021), cap. 17, p. 325.

³³ *Ibid* Cap. 14, p. 270.

- (b) Que, de ser necesario, se fortalecerían los procedimientos legales y las regulaciones administrativas nacionales para promover y proteger los derechos de los ciudadanos venezolanos (Capítulo 1, septiembre de 2018, §11)³⁴;
- (c) Que los Estados participantes fortalecerían sus iniciativas en pos de una adecuada integración social y económica de los ciudadanos venezolanos, de conformidad con la legislación de cada país de acogida (Capítulo 2, noviembre de 2018, §3);
- (d) Que, de conformidad con las leyes, realidades, políticas y prioridades nacionales, los Estados participantes actúen de acuerdo con la "Estrategia Regional para la Integración Socioeconómica de Refugiados y Migrantes de Venezuela y sus Comunidades de Acogida", que establece que los Estados deben flexibilizar y agilizar los procesos de formalización de la situación de la población migrante y promover el empleo (Capítulo 6, "el Capítulo de Santiago", noviembre de 2019, §6g).³⁵
- (e) Que los Estados participantes se comprometían a promover la integración socioeconómica, el empleo, el trabajo por cuenta propia y el espíritu empresarial (Capítulo 7, "el Capítulo de Lima", mayo de 2021, §4).

(iii) Resumen de las obligaciones de Colombia en virtud del derecho internacional y alegaciones de los Intervinientes

41. A la luz de las obligaciones establecidas anteriormente, los Intervinientes afirman que la interferencia y las restricciones de Colombia sobre el derecho al trabajo constituyen una violación del derecho internacional.

Derecho de los refugiados

42. *En primer lugar*, en relación con los solicitantes de asilo que permanecen legalmente en el país, Colombia no debe discriminar entre dichos solicitantes y el extranjero en una condición más favorable. En relación con el derecho al trabajo remunerado, éste se deriva del artículo 17 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.³⁶
43. Los Demandantes afirman que Colombia infringe el artículo 17 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados porque discrimina entre los solicitantes de asilo y otros extranjeros que se encuentran legalmente en el territorio. Colombia discrimina a los solicitantes de asilo de dos maneras distintas:
- (a) Primero, Colombia adopta un enfoque discriminatorio cuando los solicitantes de asilo tienen derecho a solicitar un permiso de trabajo. Otros extranjeros con visas temporales o derecho a permanecer en el país tienen derecho a solicitar un permiso de

³⁴ Disponible en: <https://www.migrationportal.org/es/resource/declaracion-quito-sobre-movilidad-humana-ciudadanos-venezolanos-region/>

³⁵ Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5f6e75204.html>.

³⁶ A modo de aclaración, los Demandantes no se centran en el derecho al trabajo por cuenta propia ni al acceso a profesiones liberales.

trabajo. En cambio, los solicitantes de asilo no tienen derecho a solicitar un permiso de trabajo mientras se tramita su solicitud, a pesar de que si son titulares de un documento SC-2, tienen derecho a permanecer temporalmente en el territorio.³⁷ El siguiente ejemplo lo ilustra. Comparemos un arquitecto brasileño que solicita visa temporal y un arquitecto venezolano que ha solicitado asilo. El arquitecto brasileño puede solicitar trabajo con una visa temporal, pero el venezolano debe esperar a que se resuelva su solicitud de asilo. Ambos arquitectos se encuentran, de conformidad con los artículos 6 y 17, en la misma situación, pero su trato es diferente. Esta discriminación no puede justificarse en virtud del artículo 17.

- (b) En segundo lugar, el funcionamiento y la administración del expedición de permisos de trabajo para refugiados y otros extranjeros son discriminatorios. Parece que los demás extranjeros que solicitan permisos de trabajo están sujetos a menos cargas administrativas y retrasos que los refugiados. La consecuencia de ello es que las vías de otros extranjeros hacia el empleo son menos exigentes y más cortas, lo que permite a otros extranjeros un acceso más rápido al mercado laboral.
 - (c) Los Intervinientes destacan que el efecto combinado de esta discriminación es que los solicitantes de asilo se ven obligados a abandonar el procedimiento de asilo con la esperanza de acelerar su acceso al mercado laboral. Esto se produce de varias maneras, entre ellas (i) la incorporación de los solicitantes de asilo en economías informales y en condiciones de explotación, y (ii) el abandono de sus derechos a la protección internacional solicitando visas temporales inferiores, en virtud de las cuales es posible solicitar trabajo inmediatamente.
 - (d) Esta discriminación es grave porque el documento SC-2 no otorga a los solicitantes de asilo el derecho a alojamiento ni otros derechos básicos.
44. **En segundo lugar**, Colombia debe, de conformidad con el artículo 24 de la Convención sobre los Refugiados, adoptar una legislación que establezca la igualdad de condiciones de trabajo para los solicitantes de asilo en comparación con los ciudadanos colombianos. Según materiales que obran en poder de los Intervinientes, Colombia no ha adoptado una legislación que proteja las condiciones de trabajo a las que están sujetos los solicitantes de asilo. Esto constituye una violación del artículo 24 de la Convención.
45. **En tercer lugar**, se prohíbe a Colombia adoptar prácticas y políticas que den lugar a la devolución *de facto* de refugiados. Como se ha señalado anteriormente, la devolución *de facto* se produce cuando el Estado receptor no toma activamente una decisión negativa sobre la condición de refugiado, pero las condiciones, incluyendo los retrasos, son tan

³⁷ En este sentido, los Intervinientes señalan que la autoridad administrativa competente ha sugerido que el SC-2 no es una visa temporal ni un derecho de residencia. Sin embargo, esta afirmación es errónea desde el punto de vista del Derecho internacional. El Derecho internacional se enfoca en la esencia del derecho, más que en la etiqueta que se le atribuye. El SC-2 es un derecho temporal legal a vivir y circular en Colombia. Mientras una persona sea titular de un documento SC-2, no puede ser expulsada ni deportada. Los artículos 6 y 17 exigen que la comparación entre la situación del solicitante de asilo y la del extranjero en situación más favorable tenga en cuenta que el solicitante de asilo no puede ser penalizado por su condición de refugiado. En consecuencia, el SC-2 es un derecho temporal a permanecer, aunque Colombia objete dicha sugerencia.

problemáticas que los solicitantes de asilo se ven obligados a marcharse. Los Intervinientes afirman que las prácticas de Colombia suponen un riesgo real de devolución de los solicitantes de asilo. La gravedad de las condiciones se deriva de (i) los retrasos en la tramitación de las solicitudes de asilo, (ii) las prohibiciones del derecho al trabajo de los solicitantes de asilo, (iii) la ausencia de cualquier tipo de apoyo de seguridad social para los solicitantes de asilo (incluyendo prestaciones sociales). El efecto de estos factores da lugar a un nivel de miseria y privación tan grave que crea condiciones insoportables que pueden dar lugar a que los solicitantes de asilo abandonen el territorio (los tribunales ingleses han adoptado un análisis similar en una serie de decisiones, relativas a la ausencia de apoyo de seguridad social y a las condiciones en que debe concederse a los solicitantes de asilo indigentes).³⁸ Esto pone a Colombia en riesgo real de violar el principio fundamental de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, es decir, el principio de *no devolución*.

46. En estas circunstancias, los Intervinientes afirman que las políticas y prácticas de Colombia en relación con el derecho al trabajo de los solicitantes de asilo constituyen una violación del derecho al trabajo (artículo 17) y un riesgo de violación del principio de *no devolución* contenido en el artículo 33 de la Convención sobre los Refugiados.

Legislación sobre derechos humanos

47. Los Intervinientes afirman que la política y la práctica de Colombia infringen las siguientes disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos.
48. ***En primer lugar***, Colombia no ha cumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la CADH y del Protocolo de San Salvador, de varias maneras:
- (a) Debido proceso: Colombia incumple la norma del debido proceso debido a las graves demoras en la tramitación tanto de (i) las solicitudes de asilo, como de (ii) las solicitudes de permiso de trabajo. Estas demoras indebidas constituyen una violación de la norma del debido proceso garantizada por la Convención, ya que impiden a los refugiados ejercer el derecho al trabajo; les obligan a aceptar condiciones de trabajo explotadoras, incluyendo trabajo forzoso y trabajo inseguro en la economía informal; y, en algunos casos, dan lugar a una devolución *de facto* (lo cual se opone a las obligaciones de Colombia en virtud de la Convención sobre los Refugiados, como se señaló anteriormente).
 - (b) El derecho al trabajo: Los retrasos también tienen una injerencia desproporcionada en el derecho de los solicitantes de asilo a acceder a un empleo en igualdad de condiciones. Colombia no ha respetado el principio de no discriminación al adoptar diferentes criterios de elegibilidad y obstáculos administrativos en los regímenes de permisos de trabajo que aplica a los solicitantes de asilo y a los demás extranjeros.

³⁸ Ver *R v SSHD ex p JCWI* [1997] 1 WLR 275; *R(Q) v SSHD* [2004] QB 36; *R (Limbuela) v SSHD* [2006] 1 AC 396.

- (c) Justificación: En el material que obra en poder de los Intervinientes, no existe una justificación proporcionada o razonable para la interferencia de Colombia con el derecho al debido proceso o el derecho al trabajo.

49. **En segundo lugar**, Colombia también incumple el ICESR en los siguientes aspectos:

- (a) En primer lugar, Colombia no consideró ni consultó adecuadamente la abolición del derecho al trabajo en el Decreto 2015. Como se ha indicado anteriormente, el artículo 152(a) de la Constitución colombiana exige que cualquier restricción de derechos provenga de una ley aprobada por el Congreso. La supresión del derecho al trabajo de los solicitantes de asilo se introdujo mediante un decreto administrativo, en vez de tener como base constitucional un decreto legislativo que fuera objeto de debate y aprobación por parte del Congreso. Esto incumple la obligación de Colombia en virtud del artículo 2, ya que "*toda medida deliberadamente regresiva... requiere la consideración más cuidadosa*"; Observación general n° 3 del CDESCR. Al abolir el derecho al trabajo sobre una base administrativa y no legislativa, Colombia incumple el requisito de procedimiento de examinar con la máxima atención las medidas cuyo efecto sea restringir el derecho al trabajo.
- (b) En segundo lugar, Colombia no ha adoptado una legislación adecuada sobre el acceso y las condiciones de empleo en Colombia, incumpliendo la obligación positiva contenida en el apartado 2 del artículo 6.
- (c) En tercer lugar, los retrasos sistémicos en la tramitación de las solicitudes de permisos de trabajo suponen una violación de la obligación de Colombia, en virtud del apartado 2 del artículo 6, de garantizar que los solicitantes de asilo puedan disfrutar de un acceso justo al mercado laboral.
- (d) Justificación: En vista del material que obra en poder de los intervinientes, ninguna de las tres infracciones señaladas está justificada de conformidad con el artículo 4. Colombia no ha ofrecido ninguna razón de por qué utilizó el proceso administrativo en vez del proceso legislativo prescrito para abolir el derecho al trabajo de los solicitantes de asilo. Además, no ha ofrecido ninguna razón para (i) la no adopción de legislación que proteja el acceso de los solicitantes de asilo al trabajo/las condiciones en el mismo, o (ii) los retrasos sistémicos presentes en la tramitación de los permisos de trabajo.

50. En estas circunstancias, los Intervinientes afirman que las políticas y prácticas de Colombia incumplen sus obligaciones en materia de derecho internacional de los derechos humanos.

D. BUENAS PRÁCTICAS

51. En esta sección, los Intervinientes ofrecen ejemplos de buenas prácticas en América Latina y en todo el mundo para ayudar a la Corte a situar las políticas de Colombia en el contexto internacional.

52. La legislación de múltiples Estados latinoamericanos protege firmemente los derechos laborales de los solicitantes de asilo y los refugiados. Sin embargo, a pesar de las fuertes protecciones *de jure* en gran parte de la región, las limitaciones con respecto a cómo funcionan estas disposiciones en la práctica, significan que las protecciones *de facto* son a menudo más débiles de lo que parecería en papel.³⁹ Dichas limitaciones se ven exacerbadas por el gran tamaño de la economía informal en toda la región, en la que un gran número de migrantes (y en particular venezolanos) encuentran trabajo, y la falta de reconocimiento de las credenciales profesionales entre fronteras.⁴⁰ A la luz de estas limitaciones, los Demandantes sostienen que en Colombia deberían adoptarse y aplicarse marcos jurídicos sólidos, adaptados a las realidades del mercado laboral y del sistema administrativo.

(i) Buenas prácticas regionales

53. Para situar las disposiciones colombianas, los Intervinientes exponen ejemplos de buenas prácticas en la legislación nacional de toda la región, señalando algunas limitaciones para aplicarlas en la práctica. Los ejemplos citados se han clasificado a grandes rasgos según una evaluación aproximada de su solidez (es decir, Argentina es el mejor ejemplo de "buenas prácticas", seguido de Ecuador, etc.).

Argentina

54. Argentina es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del PIDESC y de instrumentos regionales como la Declaración de Cartagena de 1984. Según el ACNUR, Argentina acogió a 4,050 refugiados y 11,026 solicitantes de asilo, así como a otras 164,622 personas con necesidad de protección internacional (incluyendo venezolanos desplazados en el extranjero) en 2021.⁴¹
55. La Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado (Ley 26,165)⁴² establece que: (i) dentro de los 20 días posteriores a que una persona solicite el reconocimiento de la condición de refugiado, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) emitirá un permiso de residencia temporal para la persona y cualquier miembro de su familia incluido en la solicitud (Artículo 42); y (ii) dentro de los 30 días, la Secretaría Ejecutiva, junto con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Asistencia Social, emitirá un permiso de trabajo temporal para el solicitante y cualquier miembro de la familia en edad de trabajar incluido en la solicitud (Artículo 43).

³⁹ Ver, por ejemplo, CGD, Asylum Access, Refugees International, "2022 Global Refugee Work Rights Report" (2022), p. 105. Disponible en: <https://www.refugeesinternational.org/reports/2022/7/25/2022-global-refugee-work-rights-report>

⁴⁰ Ver, por ejemplo, OIM UN Migration, DTM, MPI, "Socioeconomic Integration of Venezuelan Migrants and Refugees" (2021), p. 21. Disponible en: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/press_release/file/mpi-iom_socioeconomic-integration-venezuelans_2021_final.pdf

⁴¹ Buscador de datos sobre refugiados del ACNUR. Disponible en: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=2bxU2f>
Argentina: Ley No. 26.165 de 2006, Ley general de reconocimiento y protección al refugiado [Argentina], 8 Noviembre 2006. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4658.pdf>

56. El artículo 51 de la Ley General para el Reconocimiento y Protección de Refugiados también establece que la Secretaría Ejecutiva proporcionará al solicitante y a su familia un permiso provisional, que en la práctica se concede por 90 días⁴³, y que podrá renovarse hasta que la Comisión Nacional para los Refugiados adopte una decisión definitiva sobre la situación del solicitante y su familia. El permiso permite a las personas en cuestión trabajar, así como acceder a determinados servicios públicos.
57. En virtud del artículo 52, una vez que la Comisión reconozca el estatuto de refugiado a una persona, ésta tendrá derecho a un documento de identidad que le permita trabajar y ejercer sus derechos civiles, sociales, económicos y culturales como cualquier otro extranjero residente en el país.
58. En la práctica, la protección a corto plazo e incierta del permiso renovable de 90 días, y el hecho de que el alcance de estos es relativamente desconocido en el mercado laboral limitan el acceso a un empleo estable.⁴⁴

Ecuador

59. Ecuador es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del PIDESC y de instrumentos regionales como la Declaración de Cartagena de 1984. Según el ACNUR, Ecuador acogió a 56,603 refugiados y 7,137 solicitantes de asilo, así como a otras 503,822 personas con necesidad de protección internacional (incluyendo venezolanos desplazados en el extranjero) en 2021.⁴⁵
60. El artículo 100 de la Ley de Movilidad Humana⁴⁶ establece que una vez que una persona ha solicitado el estatuto de refugiado, y dicha solicitud se ha considerado admisible, se le concederá una visa humanitaria, que le permitirá permanecer legalmente en el país hasta que se haya resuelto su solicitud. Como se establece en el artículo 66, una visa humanitaria puede mantenerse hasta dos años, y no tiene ningún costo.
61. Los artículos 90 y 91 establecen que las personas sujetas a protección internacional, incluyendo los solicitantes de asilo o refugio, tienen garantizado el derecho al trabajo, de conformidad con la Constitución ecuatoriana (cuyo artículo 2 establece que todos los extranjeros residentes en el país tendrán los mismos derechos que los ciudadanos ecuatorianos sin discriminación de ningún tipo).

⁴³ Asylum Access Latin America, 'El Derecho al Trabajo de las Personas Solicitantes de Asilo y Refugiados en América Latina y el Caribe' (2018), p. 23. Disponible en: <https://asylumaccess.org/wp-content/uploads/2019/07/Derechos-Laborales-Refugiadas-en-America-Latina-y-el-Caribe-final-ESP.pdf>

⁴⁴ Ibid. p. 24.

⁴⁵ Buscador de datos sobre refugiados del ACNUR. Disponible en: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=2bxU2f>

⁴⁶ Ecuador: Ley Orgánica de Movilidad Humana [Ecuador], 6 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>

62. El artículo 101 de la Ley de Movilidad Humana establece que las solicitudes de refugio deben resolverse en 180 días, plazo que solo puede ampliarse una vez en 30 días si se necesita más información para decidir.
63. Una vez reconocido el estatuto de refugiado, se le concederá una visa de residencia temporal, de conformidad con el artículo 105. Transcurridos dos años, podrá solicitar la renovación de la visa de residencia temporal o solicitar una visa de residencia permanente. Transcurridos dos años, la persona puede solicitar la renovación de la visa de residencia temporal o solicitar una visa de residencia permanente.
64. Estas protecciones son especialmente sólidas en papel. En la práctica, sin embargo, se ha observado que muchos empleadores desconocen que la visa humanitaria otorga el derecho a trabajar, lo que supone una barrera importante para la inclusión del portador en el mercado laboral.⁴⁷

Brasil

65. La Ley Nacional de Refugiados de Brasil de 1997 (Ley 9474/97)⁴⁸, aplica la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y sus disposiciones. Brasil también es parte del PIDESC y de la Declaración de Cartagena de 1984. Según el ACNUR, Brasil acogió a 601,956 refugiados y 199,233 solicitantes de asilo, así como a otras 175,992 personas con necesidad de protección internacional (incluyendo venezolanos desplazados en el extranjero) en 2021.⁴⁹
66. El artículo 21 de la Ley Nacional del Refugiado de 1997 establece que, una vez presentada la solicitud de refugio, la Policía Federal expedirá al solicitante y a su familia documentación que les permitirá permanecer en el país hasta que se adopte una decisión definitiva. Una vez expedida, ésta permite al Ministerio de Trabajo conceder un permiso de trabajo provisional.
67. Una vez que el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE) ha reconocido el estatuto de refugiado de una persona, el artículo 6 establece que tendrá derecho, "de conformidad con los *términos de la Convención sobre los Refugiados*", a un permiso de trabajo, así como a documentos de identidad y de viaje.
68. La legislación brasileña es ejemplar porque permite a los solicitantes de asilo y a los refugiados obtener documentación para trabajar, sin costo. En la práctica, sin embargo, los permisos se diferencian de los que poseen otros inmigrantes o trabajadores, y especifican

⁴⁷ CGD, Asylum Access, Refugees International, '2022 Global Refugee Work Rights Report' (2022), p. 105. Disponible en: <https://www.refugeesinternational.org/reports/2022/7/25/2022-global-refugee-work-rights-report>

⁴⁸ Brasil: Ley núm. 9474, Ley de Migración [Brasil], del 22 de julio de 1997.

⁴⁹ Buscador de datos sobre refugiados del ACNUR. Disponible en: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=2bxU2f>

que el titular es un "extranjero de conformidad con la Ley 9474/97", lo que se ha observado que provoca discriminación al momento de buscar empleo.⁵⁰

Costa Rica

69. Costa Rica es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, del PIDESC y de instrumentos regionales como la Declaración de Cartagena de 1984. Según el ACNUR, Costa Rica acogió a 10,224 refugiados y 152,507 solicitantes de asilo, así como a otras 21,766 personas con necesidad de protección internacional (incluyendo venezolanos desplazados en el extranjero) en 2021.⁵¹
70. De conformidad con el artículo 54 del Decreto No. 36831-G de 2011⁵², mientras se estudia la solicitud de refugio de una persona, se le otorgará un permiso temporal renovable que le permite permanecer en el país (por el periodo que determine el Departamento para Refugiados de la Dirección General). Tras tres meses desde la presentación de la solicitud —si la ha analizado el Departamento para los Refugiados, lo que requiere una entrevista—, dicho organismo podrá recomendar a la Dirección General la expedición de un permiso de trabajo provisional que permita a la persona ejercer una actividad por cuenta ajena y/o propia.
71. Una vez que la Dirección General de Migración haya reconocido la condición de refugiado de una persona, se le expedirá un documento de identificación que le permita permanecer y trabajar, de conformidad con el artículo 108 de la Ley General de Migración (Ley 8764/09).
72. La espera obligatoria de tres meses antes de que un refugiado pueda solicitar un permiso de trabajo es una limitación significativa del derecho al trabajo. Además, las entrevistas con el Departamento de Refugiados suelen ocurrir varios meses después de que se haya presentado la solicitud, por lo que las personas a menudo pueden esperar hasta seis meses antes de poder solicitar un permiso de trabajo.⁵³
73. Aunque solicitar el estatuto de refugiado y un permiso de trabajo temporal no supone ningún costo, el permiso que puede concederse una vez reconocido el estatuto de refugiado cuesta 68 USD. Para las personas a las que se les ha impedido trabajar durante varios meses mientras se tramitaban su solicitud, esto supone una barrera adicional a la inclusión económica. Para obtener este permiso, las personas también deben estar inscritas en el Fondo Nacional de Seguridad Social, lo que supone otro obstáculo práctico para que ejerzan su derecho al trabajo.

⁵⁰ Ibid., p. 27; Dinali, D. d. J. & Ribeiro, M. R. L. F. 'El trabajo como derecho fundamental de los refugiados en Brasil.' (2017) Disponible en: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9bbb9a5df34c6924>

⁵¹ Buscador de datos sobre refugiados del ACNUR. Disponible en: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=2bxU2f>

⁵² Poder Legislativo, Costa Rica: Decreto No. 36831-G de 2011, Reglamento de Personas Refugiadas, 28 Septiembre 2011. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/57f76b4f7.html>

⁵³ Asylum Access Latin America, 'El Derecho al Trabajo de las Personas Solicitantes de Asilo y Refugiados en América Latina y el Caribe' (2018), p. 31.

74. En 2021, Costa Rica implementó la Tarjeta de Solicitante de Asilo para venezolanos, nicaragüenses y cubanos, que ofrece condición legal durante dos años y la posibilidad de obtener un permiso de trabajo; sin embargo, el acceso a dicho permiso sigue estando limitado hasta después de un periodo de tres meses.⁵⁴

(ii) Prácticas en otras jurisdicciones

75. Un ejemplo de buenas prácticas es Sudáfrica, donde se ha reconocido que el derecho al trabajo es fundamental para la dignidad humana. El Tribunal Supremo de Apelación sudafricano ha sostenido que en las circunstancias de los solicitantes que no disponen de medios razonables de subsistencia que no sean el empleo, "*una prohibición del empleo... es una invasión crítica de la dignidad humana*".⁵⁵ El Tribunal también ha descrito la "*libertad de dedicarse a un trabajo productivo -incluso cuando no le sea necesario trabajar*" como "*una parte importante de la dignidad humana... la autoestima y el sentido del valor propio -la realización de lo que es ser humano- está muy a menudo ligada a ser aceptado como socialmente útil*".⁵⁶
76. Los Intervinientes también señalan que una serie de Estados europeos cuentan con políticas que proporcionan a los refugiados formación para facilitar su acceso al mercado laboral (Austria y Bélgica⁵⁷), u ofrecen subvenciones a quienes empleen a refugiados (Dinamarca, Finlandia y Suecia). Si bien estas políticas son imperfectas y no eliminan todas las barreras a las que se enfrentan los refugiados al acceder al mercado laboral nacional, constituyen un "paso"⁵⁸ hacia la realización del derecho al trabajo para todos y podrían ser adoptadas de forma útil por otros Estados.

C. CONCLUSIÓN

77. Por las razones expuestas, los Intervinientes afirman que la política y la práctica actuales de Colombia sobre el derecho al trabajo de los solicitantes de asilo contravienen el derecho internacional, en particular (i) la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, (ii) la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador, y (iii) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Culturales y Sociales.
78. Además, los retrasos sistemáticos en la tramitación de las solicitudes de asilo constituyen también una violación de la garantía del debido proceso contenida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Colombia tiene la obligación positiva de adoptar procesos administrativos que determinen las solicitudes de manera oportuna.

⁵⁴ CGD, Asylum Access, Refugees International, '2022 Global Refugee Work Rights Report' (2022), p. 99.

⁵⁵ *Minister of Home Affairs v Watchenuka* (2004) 1 All SA 21 (SA SCA, Nov 28, 20030 at §33.

⁵⁶ Ibid en §27.

⁵⁷ J Hathaway, *The Rights of Refugees in International Law* (2^a ed 2021) p.950.

⁵⁸ Ver el artículo 6 del PIDESC.

79. Las partes intervinientes invitan respetuosamente a la Corte a que ordene la reparación y el recurso que considere adecuados para dar efecto práctico, significativo y real a los derechos de los Demandantes y de otros solicitantes de asilo en virtud del derecho internacional a acceder al mercado laboral en igualdad de condiciones y en condiciones justas.

GLOBAL STRATEGIC LITIGATION COUNCIL FOR REFUGEE RIGHTS (GSLC)

Representados por Abogados expertos de la Barra de Inglaterra:

**Raza Husain KC
MATRIX CHAMBERS**

**Ishaani Shrivastava
DEVEREUX CHAMBERS**

**Siân McGibbon
LANDMARK CHAMBERS**

**Antonia Eklund
BLACKSTONE CHAMBERS**

**Allan Cerim
Sophie Bird
Sarah O'Keeffe
BRICK COURT CHAMBERS**