

Documento elaborado en colaboración con el Semillero de Investigación en Derecho y Migración en Colombia de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes

**Comentarios al proyecto
de decreto que crea el
Estatuto Temporal de
Protección para Migrantes
Venezolanos: hoy más
vigentes que nunca
ad portas de la
reglamentación**

**Comentarios al proyecto de decreto
que crea el Estatuto Temporal de
Protección para Migrantes Venezolanos: hoy
más vigentes que nunca ad portas
de la reglamentación**

Tabla de **CONTENIDO**

Petición enviada al Ministerio de Relaciones Exteriores en fecha 23 de febrero de 2021	4
I. Observaciones generales	5
1. El Gobierno nacional, así como Migración Colombia gozan de una amplia discrecionalidad	5
2. El Estatuto profundiza la vulnerabilidad de la población venezolana que ingresa de forma irregular, por razones ajenas a su voluntad, después del 31 de enero de 2021	7
3. El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal carece de un enfoque diferencial	9
4. El Estatuto como medida de protección temporal no puede desestimar las necesidades de protección internacional de la población venezolana	10
5. Tratamiento de datos	13
6. El Estatuto representaría una medida más ventajosa para beneficiarios de visa y titulares de visa de estudiante	14
7. El Estatuto no protege de manera oportuna a las familias, al no permitir que los miembros del núcleo familiar del titular de un PPT puedan ser incluidos como beneficiarios de este permiso	15
8. El Estatuto necesita articularse con otras medidas del marco normativo en materia migratoria	16
II. Observaciones específicas sobre el articulado	18

Bogotá D.C., 23 de febrero de 2021

Señores/as

Ministerio de Relaciones Exteriores

E. S. D.

Asunto: Comentarios al proyecto de decreto “Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria”.

Las personas abajo firmantes, miembros del Centro de Estudios en Migración (CEM), la Clínica Jurídica para Migrantes y el Semillero de Investigación en Derecho y Migración en Colombia de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, presentamos observaciones al proyecto de decreto “Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria” (en adelante, ETPMV o Estatuto).

En este sentido, la estructura del texto se construye de lo general a lo particular. En primer lugar, se exponen considerandos globales y cuestiones transversales que se observan en el proyecto de decreto y que, se cree, obstaculizan el logro de los objetivos que el ETPMV se propone. En segundo lugar, se presentan observaciones y recomendaciones específicas al articulado, en aras de contribuir a la generación de una propuesta que responda de mejor forma a las particularidades del fenómeno migratorio en el contexto colombiano y contribuya a la protección de los derechos de la población venezolana migrante y refugiada.

I.

Observaciones generales

1. El Gobierno nacional, así como Migración Colombia gozan de una amplia discrecionalidad

Una lectura comprensiva del articulado del proyecto de decreto permite identificar un amplio ámbito de discrecionalidad en cabeza de las autoridades de la rama ejecutiva, no solo en lo que tiene que ver con el mantenimiento y estabilidad de la política misma, sino también con su desarrollo normativo y gestión, a cargo de Migración Colombia. En el proyecto se utiliza de forma repetida el principio de soberanía para justificar que esta política, así como es creada de manera deliberada por parte del Gobierno Nacional, así mismo podrá darse por terminada en cualquier momento, si un futuro gobierno así lo considerara. Esto le resta un peso enorme al potencial transformador que la propia política trae, y es que tendrá una vigencia de diez años con el ánimo de facilitar que los nacionales venezolanos presentes en Colombia transiten de un régimen temporal a uno ordinario. Aquí entonces una primera forma de desestabilización del ETPMV.

Además del riesgo de inestabilidad de la política en el tiempo, el amplio margen de discrecionalidad también representa un riesgo para el ETPMV, en tanto que otorga a Migración Colombia la potestad de decidir cuándo se concede, se niega o se cancela el correspondiente Permiso de Protección Temporal (en adelante, PPT). Esta competencia, en la mayoría de los casos, está sujeta a unas casuales tremendamente abiertas y vagas, y se concreta en decisiones no susceptibles de recursos, todo lo cual es contrario al derecho fundamental al debido proceso. A este respecto son especialmente preocupantes los artículos 6, 12 y 15 del articulado, como se detalla a continuación.

I. Observaciones generales

El artículo 6 del proyecto de decreto deja abierta la posibilidad de que Migración Colombia le dé fines sancionatorios a la información que reposa en el Registro Único de Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal (en adelante, RUMV), mediante el desarrollo normativo del decreto a su cargo. La expresión "medidas" del párrafo primero, en especial las administrativas, es particularmente ambiguo y amplio. Por su parte, el artículo 12, al establecer quiénes pueden acceder al PPT, habla de procesos administrativos y judiciales "en curso" y no condenas o sanciones en firme, así como de tener anotaciones, cuyo concepto no es precisado. En todo caso, el cumplimiento de los requisitos allí dispuestos no garantiza el otorgamiento del PPT, lo cual, además de injusto, deja en situación migratoria irregular al solicitante y expuesto al inicio de un procedimiento sancionatorio de carácter migratorio por estatus migratorio irregular.

Los numerales segundo, tercero y quinto del artículo 12 son violatorios del principio de presunción de inocencia consagrado en el artículo 29 de la Constitución. Ni las anotaciones ni las investigaciones o procesos que se surtan contra una persona, implican una condena ni sanción. De modo que no sería justo excluir a una persona de la posibilidad de regularizar su situación migratoria, como consecuencia de una investigación o proceso administrativo, que bien podrían resultar en exoneración de responsabilidad de la persona. Tampoco parece haber ninguna consideración frente a la proporcionalidad entre la falta administrativa o delito del que se trate y la exclusión absoluta de la posibilidad de acceder a este mecanismo.

El artículo 15, por su lado, incorpora "la inconveniencia de la presencia del extranjero" como una causal de cancelación del permiso. Esta disposición, de nuevo, es tremendamente amplia y supone un inmenso margen de discrecionalidad administrativa, el cual es reforzado toda vez que no se contempla el deber de motivar la decisión de cancela-

ción ni la procedencia de recursos contra dicho acto. Además, bien podría implicar el inicio de un procedimiento administrativo sancionatorio de carácter migratorio en contra del migrante a quien se le ha cancelado el permiso.

Además, preocupa la causal de cancelación que se refiere a la “inconveniencia” de la presencia del extranjero en el territorio colombiano. Cómo se determina que una persona sea inconveniente, quién lo hace, bajo qué criterios objetivos y qué mecanismos de defensa se tienen frente a tal determinación, son interrogantes que no resuelve el proyecto de decreto y en donde la discrecionalidad de la autoridad es sumamente amplia.

Así mismo, se indica que contra la cancelación del PPT no procede recurso alguno. Lo anterior deja a las personas sin mecanismos para ejercer una legítima defensa ante la discrecionalidad de las autoridades y con la vía contencioso-administrativa como la única disponible. Cabe destacar que una acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra tal acto no sería un recurso idóneo ni efectivo en la medida en que la cancelación del PPT podría dar origen a la inmediata deportación o expulsión del extranjero, dejando a la persona sin posibilidad de ejercer su derecho a la defensa en el territorio.

Finalmente, las disposiciones analizadas son contrarias a la presunción de inocencia, así como al derecho fundamental al debido proceso, igualmente aplicables en las actuaciones administrativas. Véase la tabla que aparece al final de estos comentarios generales, en la que se identifican en detalle los aspectos problemáticos en materia de discrecionalidad administrativa, según el articulado del proyecto.

2. El Estatuto profundiza la vulnerabilidad de la población venezolana que ingresa de forma irregular, por razones ajenas a su voluntad, después del 31 de enero de 2021

El Estatuto pretende incentivar la migración regular, permitiendo que quienes ingresen de forma regular durante los dos primeros años de vigencia del estatuto accedan al RUMV y, eventualmente, a un PPT. Este incentivo se fundamenta en la presunción según la cual el ingreso y la permanencia irregulares por parte de las personas migrantes provenientes de Venezuela son, en todo momento, el fruto de una elección voluntaria. Esta asunción es problemática en cuanto ignora que para esta población es extremadamente difícil, cuando no imposible, acceder a documentos oficiales en su país de origen y, sobre todo, a un pasaporte. Así lo han afirmado reiteradamente diversas organizaciones internacionales¹.

Segundo, el proyecto de decreto determina que se aplicará únicamente a las personas en situación migratoria irregular que puedan demostrar que se encontraban en el territorio nacional hasta el 31 de enero del 2021. Esta limitación, nuevamente, ignora que la migración desde Venezuela seguirá ocurriendo y que las personas que no cuentan con los medios para procurarse los documentos necesarios para ingresar de forma regular a territorio colombiano seguirán ingresando de forma irregular². Al mantener esta limitación, el Estatuto terminaría profundizando la situación de vulnerabilidad de esta población, estableciendo requisitos de regularización inalcanzables para la mayor parte de los nacionales venezolanos y sin proveer un trato distintivo para las personas con necesidades de protección que lleguen con posterioridad al 31 de

1. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Informe Anual Capítulo IV. B Venezuela. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.4b.VE-es.pdf>.

2. Organización de Estados Americanos (2020). Nuevo informe advierte que número de refugiados y migrantes venezolanos podría ascender a 7 millones en 2021.

https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-128/20.

enero del 2021. Esto, además, contradice el reconocimiento que el mismo proyecto de decreto hace en sus considerandos, cuando afirma que la irregularidad migratoria pone a las personas migrantes en una mayor situación de desprotección.

De otra parte, se excluye del ámbito de aplicación del decreto a la población que quedaría en situación migratoria irregular por vencimiento de su visa (V o M) a partir del 1 de febrero de 2021 y quienes intenten ingresar de forma regular a partir del tercer año de implementación del estatuto.

Estas omisiones, además, obstaculizan el logro del objetivo de recopilación de información actualizada sobre la población venezolana en Colombia planteada en el ETPMV, generando estadísticas incompletas que limitan las herramientas para la formulación de programas y políticas públicas que, según el artículo 6º, se desean fomentar mediante la creación del RUMV.

Por estas razones es necesario ampliar el ámbito de aplicación del artículo 4, numeral 4 a quienes ingresen al territorio de forma irregular después del 31 de enero de 2021. Eliminar esta limitación temporal, lejos de constituir un “efecto llamado”, permitiría cumplir plenamente con el objetivo de regularizar a la población venezolana que se encuentre en el territorio, reconociendo que el ingreso de forma irregular va a seguir ocurriendo y que este, en la mayoría de los casos, se debe a la imposibilidad de cumplir con los requisitos de la normatividad migratoria vigente, en particular, la necesidad de contar con un pasaporte. Asimismo, permitirá contar con datos precisos sobre la población venezolana presente en el territorio nacional durante toda la vigencia del Estatuto.

3. El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal carece de un enfoque diferencial

El ETPMV carece de un enfoque diferencial y, en especial, de un enfoque de niñez y de género. En este, no se consideran las necesidades de protección de sujetos en situación de especial vulnerabilidad, tales como niños, niñas y adolescentes (NNA) en situación de migración internacional, sobre todo cuando migran separados o no acompañados; mujeres, personas con orientación sexual e identidad de género diversas; personas con discapacidad; víctimas de trata; personas mayores y personas indígenas, entre otros.

Estos grupos podrían enfrentarse a obstáculos insuperables para acceder al RUMV y al PPT. Primero, cuando por razones ajenas a su voluntad carezcan de toda documentación para acreditar su identidad o carezcan de las condiciones materiales para comunicar sus datos a la autoridad migratoria en los términos previstos para ello, así como para actualizarlos, so pena de ser sujetos a sanciones. Segundo, cuando las rutas de acceso al RUMV y los trámites administrativos necesarios para el otorgamiento de un PPT no sean adecuados a las necesidades específicas de estas personas, ya sea que se vayan a realizar de manera presencial, digital o mixta. Asimismo, deben considerarse las dificultades que presenta gran parte de esta población para acceder a dispositivos electrónicos y conectividad digital.

De la misma manera, podría resultarles imposible aportar prueba sumaria e idónea de su presencia en el territorio nacional al 31 de enero del 2021, cuando se encuentren en situación migratoria irregular o hacer ingreso de forma regular al territorio dentro de los dos (2) años siguientes a la adopción del Estatuto con el fin de acceder al RUMV y, posteriormente a un PPT. Esta situación es particularmente adversa para los NNA que llegaron al país sin un tutor legal que los asista en este trámite.

En este sentido, el proyecto de decreto necesita incluir lineamientos que garanticen el acceso al RUMV y al PPT de los sujetos en situación de vulnerabilidad, en razón de sus condiciones específicas. En particular, requiere prever excepciones a los requisitos previstos, sobre todo, en los artículos 4 (Ámbito de aplicación), 8 (Requisitos para ser incluido en el Registro), 9 (Actualización de la información del Registro) y 12 (Requisitos para el otorgamiento del Permiso por Protección Temporal (PPT)).

4. El Estatuto como medida de protección temporal no puede desestimar las necesidades de protección internacional de la población venezolana

El proyecto de decreto define al ETPMV como una medida de protección temporal, pero las piezas comunicativas empleadas para informar a la colectividad sobre sus alcances hablan de protección complementaria³. Se trata de conceptos claramente diferenciados en el Derecho Internacional de los Refugiados, que define la protección temporal como una respuesta provisional que se otorga en situaciones de afluencia masiva o de gran escala, concebido como “un dispositivo excepcional de emergencia para responder a una situación desbordante”⁴ y se diferencia de la protección complementaria, entre otras cosas, por el hecho de que no provee un trato definitivo y concreto desde el momento en que se reconoce la necesidad de protección del individuo⁵.

3. Unidad Administrativa Especial Migración Colombia: ABC Estatuto Temporal de Protección - Migrantes Venezolanos (8 de febrero de 2021). Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/abc-estatuto-temporal-de-proteccion-migrantes-venezolanos> ; Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Estatuto Temporal de Protección (8 de febrero de 2021). Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/estatuto-temporal-de-proteccion>

4. ACNUR, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional. (9 de junio del 2000). Doc. EC/50/S-C/crp.18, párr. 21.

5. *Ibíd*, párrs. 22 y 25(e).

Además de esta confusión conceptual entre protección temporal y protección complementaria, debe señalarse que ambos tipos de protección se otorgan a personas que no se enmarcan bajo la definición de refugiado. En ese sentido, insistimos en la necesidad de reconocer el estatuto de refugiado de las personas de nacionalidad venezolana que se enmarquen dentro de la definición de refugiado tanto bajo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 como bajo la Declaración de Cartagena.

En particular, causa gran preocupación que las piezas comunicativas y las declaraciones públicas del Director de Migración Colombia, apunten a entender el refugio y el PPT como alternativos y excluyentes⁶. De conformidad con el proyecto de decreto, los portadores de salvoconducto SC-2 deberán incluir su información en el RUMV y transitar al PPT dentro del período establecido. De lo contrario, estarán sujetos a procedimientos administrativos sancionatorios, como lo expresa el numeral 1 del artículo 20 del proyecto de decreto, socavando el estatuto de refugiado y desconociendo las obligaciones que tiene el Estado frente a las personas con necesidad de protección internacional; en particular, frente al principio de no devolución. Nuevamente, se trata de una medida que confirma la voluntad de Colombia de no invertir esfuerzos en su sistema de refugio –inadecuado– y de no reconocer de forma grupal y/o individual la condición de refugiado a estas personas.

En cualquier caso, considerando que ni la protección temporal ni la protección complementaria se otorgan a población refugiada, reiteramos que el ETPV no debe menoscabar el estatuto de refugiado. Por tanto, no puede emplearse como mecanismo para suprimir la voluntad de las personas venezolanas cuyas solicitudes de reconocimiento de la condición

6. Migración Colombia. Todo lo que quieres saber sobre el Estatuto Temporal de Protección. Facebook Live, 12 de febrero de 2021. Minuto 16. Disponible en <https://www.facebook.com/MigracionCol/videos/246662740238003>; Migración Colombia. Twitter, 16 de febrero de 2021. Disponible en: <https://twitter.com/MigracionCol/status/1361698742479503368?s=20>

de refugiado se encuentren en trámite o para que se desestimen las que pudieran presentarse en el futuro durante la vigencia del ETPMV.

Nuevamente la amplia discrecionalidad que se le otorga a la autoridad migratoria, pondría en riesgo a las personas con necesidad de protección internacional, frente a quienes el Estado tiene una obligación de garantizar el principio de no devolución. En particular, genera gran inseguridad jurídica la norma que indica que “[e]l cumplimiento de la totalidad de los requisitos establecidos para el Permiso por Protección Temporal no es garantía de su otorgamiento, el cual obedece a la facultad discrecional y potestativa del Estado.” Cabe destacar que, frente a la población refugiada, el Estado no cuenta con el mismo margen de apreciación y nivel de discrecionalidad que frente a las personas migrantes. De allí la importancia de insistir en que la población proveniente de Venezuela en condiciones de grave vulnerabilidad es y debe ser reconocida como refugiada bajo la Declaración de Cartagena.

Finalmente, las personas deberán poder transitar al PPT de forma voluntaria y beneficiarse de la habilitación de este documento para ejercer actividades económicas, sin detrimento de los beneficios del reconocimiento de la condición de refugiado, tales como, el acceso a derechos, la unificación familiar y el derecho a la no devolución. Toda vez que el refugio no es un mecanismo de regularización sino un mecanismo de protección internacional.

5. Tratamiento de datos

Ante la amplia discrecionalidad en cabeza de Migración Colombia respecto a la recolección y uso de los datos biográficos, demográficos y biométricos a incluirse en el RUMV, el decreto tendrá que especificar de qué forma la autoridad migratoria garantizará el derecho a la protección de los datos personales de las personas migrantes, las cuales están obligadas a suministrar sus datos, so pena ser excluidas del registro y, por ende, de la posibilidad de obtener un PPT.

En especial, deberá especificarse de qué forma se garantizará que la persona migrante venezolana haya sido informada oportunamente del uso que se dará a sus datos biográficos, demográficos y biométricos; sobre quiénes dispondrán de sus datos más allá de la autoridad migratoria; los mecanismos a través de los cuales podrá exigir la corrección o cancelación de sus datos y, sobre todo, cuáles serán los recursos a su disposición ante un uso inadecuado de estos datos por parte de la autoridad migratoria.

Deberá, además, garantizarse que la información sobre la recolección y uso de los datos será comunicada de forma oportuna, adecuada y accesible a los menores de edad migrantes venezolanos, sobre todo, cuando no cuenten con el acompañamiento de un adulto; a las personas que carezcan de un nivel suficiente de alfabetización; a las personas con discapacidad, entre otros.

6. El Estatuto representaría una medida más ventajosa para beneficiarios de visa y titulares de visa de estudiante

Los beneficiarios de visa tipo V, M y R (cónyuges, padres o hijos), aunque se encuentren en situación migratoria regular, deberían ser incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 4 debido a que el Estatuto y la titularidad de un PPT resultaría ser más ventajoso para ellos. Esto, en cuanto les permitiría independizar su estatus migratorio del titular de la visa y potenciar sus posibilidades de solicitar una Visa Tipo R en calidad de titular.

Para ellos, el RUMV y posterior PPT les permitiría: a) ejercer actividades económicas remuneradas que contribuyan con la economía familiar (aspecto negado con la visa de beneficiario), b) generar oportunidades autónomas de emprendimiento en la formalidad y, c) en casos de ser víctimas de violencia intrafamiliar cometida por el/la titular de la visa, disminuir los factores de riesgo por el temor a las consecuencias migratorias.

Por otra parte, para los titulares de visa de estudiante sería más beneficioso poder transitar al régimen de protección temporal que brinda el estatuto al terminar la vigencia de su visa, toda vez que, ante la incapacidad de satisfacer los requerimientos para acceder a una nueva visa estudiantil, podrían permanecer en el territorio de forma regular, ingresar al mercado laboral y materializar su proyecto de vida en el país.

7. El Estatuto no protege de manera oportuna a las familias, al no permitir que los miembros del núcleo familiar del titular de un PPT puedan ser incluidos como beneficiarios de este permiso

El proyecto de decreto establece que el PPT será un permiso individual que se otorgará a discrecionalidad de la autoridad migratoria a quienes cumplan con los requisitos establecidos al artículo 12. De forma similar a los Permisos Especiales de Permanencia (PEP), no se contempla la posibilidad que puedan acceder al RUMV y, por ende, ser incluidos como beneficiarios del PPT, los miembros del núcleo familiar del titular del permiso que, por razones ajenas a su voluntad, no cumplan con los requisitos para ser titulares a su vez de un PPT.

Como ya se ha podido observar respecto a los PEP, esta limitación menoscaba profundamente los derechos y el acceso a servicios de quienes forman parte del núcleo familiar del titular del permiso. En este sentido, preocupa particularmente la situación de los menores de edad y de las personas mayores y/o con discapacidad. Eliminar esta restricción es necesario, más aún si se considera que la normatividad vigente permite incluir los miembros del núcleo familiar de quienes son titulares de Visa Tipo M o de un salvoconducto SC-2 como solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado como beneficiarios de sus permisos.

8. El Estatuto necesita articularse con otras medidas del marco normativo en materia migratoria

Apatridia

Considerando la situación de apatridia o de riesgo de apatridia en que se encuentran los niños y niñas nacidos en territorio colombiano de padres venezolanos y la próxima pérdida de vigencia tanto de la Ley 1997 de 2019, así como de la Resolución No. 8470 de 2019 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, es fundamental que el decreto explicita que se presumirá el domicilio en el territorio nacional de los titulares de un PPT. A estos fines, el PPT y la Visa Tipo M podrán asimilarse, ya que la titularidad de ambos documentos permite acreditar tiempo de permanencia en Colombia con el fin de aplicar, eventualmente, a una Visa Tipo R.

Esto, sin perjuicio de la necesaria prorroga de la vigencia, tanto de la Ley 1997 de 2019, como de la Resolución No. 8470 de 2019 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, las cuales necesitarán seguir beneficiando a los niños y niñas nacidos en territorio colombiano de padres de nacionalidad venezolana que no puedan acceder al Estatuto.

La política de visas

Se reconoce como un avance fundamental del Estatuto el reconocimiento que se hace de la posibilidad de los titulares de PPT de acreditar tiempo de permanencia en Colombia con el fin de aplicar a una Visa Tipo R. Sin embargo, la política de visas del Estado colombiano necesita reconocer las particularidades de la migración de personas venezolanas y las dificultades específicas a las cuales estas personas se enfrentan para acceder a una visa en Colombia.

I. Observaciones generales

En particular, estos obstáculos se deben a la dificultad o imposibilidad para estos nacionales de obtener o renovar su pasaporte venezolano y, en segundo lugar, a los costos que deberían asumir para el estudio y el eventual estampado de la Visa Tipo R. Ambos requisitos podrían ser imposibles de superar por parte de un alto número de titulares de un PPT, excluyéndolos así de la posibilidad de acceder a una residencia estable en el territorio colombiano. Esta modificación es fundamental, toda vez que el proyecto de decreto determina que los PPT no se prorrogarán más allá de la vigencia del Estatuto y que es una obligación de su titular tramitar y obtener una visa para permanecer de forma regular en el territorio.

Por esta razón, se recomienda además reconocer que quienes sean titulares de pasaportes vencidos –inclusive más allá de los dos (2) años contemplados en la Resolución no. 872 de 2019 del Ministerio de Relaciones Exteriores- podrán aplicar a una Visa Tipo R. Además, se recomienda establecer de forma explícita que se preverán exenciones a los costos asociados al estudio y estampado de la Visa Tipo R, cuando la persona pueda acreditar que su situación socioeconómica hace imposible asumir estos gastos.



Observaciones específicas sobre el articulado

II. Observaciones específicas sobre el articulado

Artículo	Observaciones
2. Vigencia del Estatuto	<p>Suprimir la frase “dar por terminados los efectos del Estatuto en cualquier momento”, con la finalidad de garantizar la continuidad de la medida y su articulación con la política migratoria integral, toda vez que esta medida está comprometiendo la voluntad de, al menos, dos gobiernos futuros.</p> <p>Si bien el término del Estatuto es de diez (10) años, este está sujeto a la facultad discrecional del Estado (en cabeza del Gobierno Nacional) de derogarlo en cualquier momento. Esto le resta estabilidad al ETPMV y potencialidad para cumplir el propósito planteado, cual es el de facilitar el tránsito hacia un régimen ordinario (visado).</p>
4. Ámbito de aplicación	<p>Ampliar el ámbito de aplicación en los siguientes casos:</p> <p>a) Personas que ingresan de forma irregular durante la vigencia del Estatuto. Tal y como se explicó en las observaciones generales, es necesario ampliar el ámbito de aplicación temporal del artículo 4, numeral 4 a quienes ingresen al territorio de forma irregular después del 31 de enero del 2021. Eliminar esta limitación temporal, lejos de constituir un “efecto llamado”, permitiría cumplir plenamente con el objetivo de regularizar a la población venezolana que se encuentre en el territorio nacional. Esto, reconociendo que el ingreso de forma irregular va a seguir ocurriendo y que este, en la mayoría de los casos, se debe a la imposibilidad de cumplir con los requisitos de la normatividad migratoria vigente, en particular, la necesidad</p>

Artículo	Observaciones
4. Ámbito de aplicación	<p>de contar con un pasaporte. Asimismo, permitirá contar con datos precisos sobre la población venezolana presente en el territorio nacional por toda la vigencia del Estatuto.</p> <p>b) Beneficiarios de visa tipo V, M, R. Aunque su condición migratoria es regular, los beneficiarios dependen del titular de la visa para permanecer en el territorio con impedimento expreso de ejercer actividades económicas remuneradas. Por tanto, permitirles acceder al PPT contribuiría a reunir las condiciones económicas y jurídicas para ser solicitante titular de una Visa Tipo R de forma independiente.</p> <p>c) Titulares de visa de estudiante. Al incluir los titulares de visa de estudiante en el artículo 4, se les permitirá permanecer en el territorio nacional de forma regular toda vez que, al vencer su visa, no cumplan con los requisitos para solicitar otro tipo de visa y, aun así, deseen permanecer en el territorio. Además, de esta forma, se les permitirá ingresar al mercado laboral.</p> <p>Respecto al párrafo 2º del artículo 4 deberá precisarse el tipo de prueba sumaria e idónea para demostrar la presencia en el territorio al 31 de enero del 2021, para quienes se encuentren en situación migratoria irregular. Además, deberán preverse mecanismos excepcionales para que sujetos en situación de vulnerabilidad puedan demostrar su presencia en el territorio de otra forma y que no queden excluidos del RUMV y de la posibilidad de obtener un PPT.</p>

II. Observaciones específicas sobre el articulado

Artículo	Observaciones
5. Creación del Registro Único de Migrantes Venezolanos bajo Régimen de Protección Temporal	<p>Incluir de forma explícita que la administración del RUMV por parte de Migración Colombia tendrá lugar garantizando en todo momento el respeto del derecho de protección de los datos personales de los nacionales venezolanos cuyos datos sean incluidos en el registro.</p>
6. Objeto del RUMV	<p>Suprimir la expresión “salvo las excepciones que establezca la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en el acto administrativo mediante el cual se lleva a cabo su implementación”.</p> <p>Este enunciado es de formulación abierta y remite a Migración Colombia, quien discrecionalmente definirá las causales sancionatorias. La creación de causales de infracción administrativa debe estar reservada a la ley, o en su defecto, al decreto. Esto no debe ser remitido a un acto administrativo de menor jerarquía (resolución) y mucho menos a la autoridad que tendrá a su cargo la aplicación de dicha normativa, como lo es en este caso Migración Colombia.</p> <p>Aclarar la expresión “sin perjuicio de las medidas impuestas por las autoridades judiciales o administrativas”. La palabra “medida” es muy amplia y vaga, especialmente en asuntos de índole administrativa como lo son las de carácter migratorio.</p>

II. Observaciones específicas sobre el articulado

Artículo	Observaciones
8. Requisitos para ser incluido en el Registro	<p>Incluir medidas excepcionales con el fin de permitir que los nacionales venezolanos que se encuentran indocumentados o cuyos documentos no sean legibles puedan ser incluidos en el RUMV. En particular, contemplar estas excepciones en beneficio de los sujetos en situación de especial vulnerabilidad, tales como los niños, niñas y adolescentes y las víctimas de trata, entre otros.</p>
9. Actualización de información	<p>Incluir cuáles serán las sanciones administrativas que derivarán del incumplimiento de la obligación de actualizar los datos en el RUMV.</p> <p>Incluir excepciones aplicables cuando quienes incumplan tal obligación sean menores de edad o el incumplimiento se deba a circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito.</p>
10. Creación del PPT	<p>Se deberá incluir que la titularidad de un PPT permitirá demostrar domicilio en el territorio colombiano, con el fin de que los niños y niñas nacidos en territorio colombiano de titulares de este permiso adquieran la nacionalidad colombiana por nacimiento.</p> <p>Lo anterior, en concordancia con el parágrafo 1 del artículo 11 del proyecto de decreto en discusión.</p>

II. Observaciones específicas sobre el articulado

Artículo	Observaciones
11. Naturaleza Jurídica del PPT	<p>Se recomienda precisar cuál es la interpretación que debe darse a lo dispuesto en el parágrafo 2 de este artículo. No es claro si se reconoce el tiempo durante el cual la persona es titular de un PEP para efectos de la acumulación de tiempo en la solicitud de la visa tipo R o si, únicamente, se está reconociendo como medio de prueba para acreditar su presencia en territorio colombiano. Aunque una interpretación literal de la norma indicaría que se trata de lo primero y no lo segundo, bien vale la pena precisar este aspecto, toda vez que las interpretaciones llevan a consecuencias diametralmente distintas.</p> <p>Asimismo, no es claro si este parágrafo se refiere a todos los tipos de PEP que aparecen en la tabla de los considerandos.</p>
12. Requisitos para el otorgamiento del PPT	<p>Suprimir las palabras “en curso” de los numerales 2, 3 y 5 y “anotaciones”, pues como se explicó en la sección de comentarios generales, basarse en procesos que se encuentran en curso y no concluidos, sean estos administrativos o judiciales, es contrario a la presunción de inocencia que es una garantía del derecho fundamental al debido proceso. Es muy grave que se prevea que los procesos o actuaciones sean en curso y no en firme. El solo inicio de un procedimiento sancionatorio, una denuncia penal o una demanda darían pie para negar el PPT.</p>

II. Observaciones específicas sobre el articulado

Artículo	Observaciones
12. Requisitos para el otorgamiento del PPT	<p>Por su parte, la palabra “anotaciones” es supremamente ambigua y es además información que la persona migrante seguramente desconoce y a la que no tendría forma de acceder, con lo cual se atenta contra el derecho de contradicción. Además, ¿qué debe entenderse exactamente por anotación? Esta expresión debe ser definida explícitamente en el articulado del decreto. A pesar de que el director de Migración Colombia ha dicho que serían condenas/sanciones en firme, la formulación actual de la norma dice otra cosa.</p> <p>En conclusión, si los antecedentes de la persona migrante serán usados como un criterio para negar el otorgamiento del PPT, estos deben ser condenas o sanciones en firme y nunca en curso.</p>
13. Expedición del PPT	<p>Especificar que todas etapas del procedimiento de registro, así como la expedición del PPT, serán gratuitos.</p> <p>Ante la conocida situación de vulnerabilidad socioeconómica en la que se encuentra una amplia parte de la población venezolana, asociar un costo al otorgamiento de este permiso, aunque sea mínimo, puede traducirse en un obstáculo de facto insuperable en su acceso.</p>

II. Observaciones específicas sobre el articulado

Artículo	Observaciones
14. Vigencia del permiso	<p>Incluir un régimen de transición que mitigue los efectos perjudiciales ante una posible terminación súbita y discrecional del ETPMV.</p> <p>Es necesario prever un régimen de transición para el momento en que finalice la vigencia del Estatuto, de forma tal que se garantice un mínimo de predictibilidad jurídica y seguridad normativa para los migrantes que se radiquen en el país bajo esta figura. Esto es necesario a la luz de la amplia discrecionalidad de la que goza el Gobierno Nacional, el cual podrá prorrogar o dar por terminados los efectos del Estatuto en cualquier momento. Lo anterior también en salvaguarda de la población para la cual resulte imposible acceder a una visa, ante la falta de un pasaporte y/o de los recursos económicos necesarios para costear el estudio y estampado de la visa tipo R.</p>
15. Cancelación	<p>Suprimir las causales sobre “inconveniencia” de la presencia de la persona migrante en territorio colombiano. La palabra “inconveniente” es supremamente abierta y radica única y exclusivamente en la discrecionalidad de la autoridad migratoria, quien definirá en cada caso si se configura una supuesta inconveniencia para entonces cancelar el permiso otorgado.</p>

II. Observaciones específicas sobre el articulado

Artículo	Observaciones
15. Cancelación	<p>Agregar la palabra “motivado” en el párrafo cuando se hace referencia al acto administrativo de cancelación. Ello, con el fin de contrarrestar la arbitrariedad y someter las actuaciones, así sean estas discrecionales, al imperio de la ley y a las garantías del derecho al debido proceso.</p> <p>Incluir la procedencia de los recursos contra la decisión administrativa de cancelación, al menos el de reposición. Los recursos son un mecanismo idóneo para que la administración pueda revisar su propio acto y enmendarlo, si a ello hay lugar. Pero es también una garantía en cabeza de las personas destinatarias de la actuación administrativa, y a su vez, una pieza clave del derecho fundamental al debido proceso, el cual es de obligatoria aplicación en las actuaciones administrativas.</p>
16. Concurrencia	<p>Modificar que en el caso de concurrencia de salvoconducto de permanencia (SC-2) otorgado a los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado será decisión del solicitante renunciar al salvoconducto y pasar al régimen temporal.</p>

II. Observaciones específicas sobre el articulado

Artículo	Observaciones
17. Salvoconducto	<p>Debe incluirse que será decisión voluntaria del solicitante de reconocimiento de la condición de refugiado pasar al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos bajo Régimen de Protección Temporal.</p> <p>Este párrafo transitorio es tremendamente grave ya que:</p> <ol style="list-style-type: none">1. No es opcional inscribirse en el RUMV. Es una obligación para los solicitantes de refugio.2. Una vez en el RUMV es una obligación solicitar el PPT.3. La solicitud de PPT es excluyente con el salvoconducto y acarrea su cancelación automática.4. Se entiende como un “desistimiento voluntario” de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Empero, no existe la condición de voluntario, pues la propia norma dice que el registro es obligatorio.5. Es claro que el refugio y el estatuto son alternativos y excluyentes.
20. Obligaciones del migrante venezolano	<p>Suprimir la obligación de registro en el RUMV y solicitud de PPT para las personas solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.</p> <p>Garantizar que las sanciones administrativas que puedan derivar del incumplimiento de la obligación de incluir la información en el RUMV o de acceder al PPT en los términos establecidos sean proporcionales a la naturaleza de la infracción.</p>

II. Observaciones específicas sobre el articulado

Artículo	Observaciones
20. Obligaciones del migrante venezolano	<p>Contemplar excepciones en beneficio de los sujetos en situación de vulnerabilidad y desprotección, tales como los niños, niñas y adolescentes.</p> <p>De acuerdo con lo dispuesto en este artículo, registrarse en el RUMV es una obligación y no una opción. No hacerlo acarrea la configuración de una infracción migratoria, creada por esta nueva normativa. Además, también es obligatorio solicitar el PPT y no hacerlo es también una nueva causal de infracción migratoria.</p> <p>Una lectura sistemática del proyecto de decreto ratifica que el registro en el RUMV y la solicitud del PPT no es una alternativa real para las personas solicitantes de refugio. El director de Migración Colombia ha dicho que las personas solicitantes de refugio deberán elegir entre continuar con el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado ante Cancillería o acudir al ETPMV y solicitar el PPT correspondiente. Pero muy a pesar de lo dicho, lo cierto es que la formulación de este proyecto de decreto obliga a los refugiados, de facto, a transitar hacia el ETPMV, al correspondiente registro en el RUMV y a la solicitud del PPT.</p> <p>A su vez, el registro en el RUMV y la solicitud del PPT implican, necesariamente, el desistimiento voluntario de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Como lo ha explicado el director de Migración Colombia, no es posible</p>

Artículo	Observaciones
20. Obligaciones del migrante venezolano	<p>acumular ambas condiciones, esto es la de refugiado y la protección del ETPMV, toda vez que este estatuto permite al migrante hacer cosas que el refugio no, como por ejemplo viajar al país del que se ha huido. Con esta explicación, el director de Migración Colombia ratifica que no existe una verdadera opción de elegir entre dos alternativas. Estas declaraciones explican, además, que el desistimiento de la solicitud de refugio no es realmente voluntario. Por el contrario, se trata de una obligación cuya inobservancia acarrea la configuración de una nueva infracción migratoria, creada por la normativa bajo análisis.</p> <p>El ETPMV deberá permitir que el solicitante continúe con su trámite de reconocimiento con el PPT, pero es fundamental que éste cuente entonces con una anotación que los distinga y que reconozca que esa persona no puede volver a su país de origen.</p> <p>Asimismo, no se precisa la formulación de estos nuevos eventos de infracción migratoria creadas por el decreto e incluso se desconoce su gravedad y el grado de sanción que estas acarrearán (sanción económica, deportación o expulsión). Ello indica que la definición de esta medular cuestión será diferida a la autoridad migratoria vía resolución, quien tendrá a su cargo, además, la aplicación de estos nuevos eventos de sanciones administrativas de carácter migratorio.</p>

Este documento fue elaborado por
Gracy Pelacani, Carolina Moreno V., Laura Cristina Dib-Ayesta,
Mairene Tobón O., Laura Rojas M., Estefanía Laborde,
María Lucía Hernández D. y Allison B. Wolf.

Universidad de los Andes
Facultad de Derecho
Clínica Jurídica para Migrantes
Centro de Estudios en Migración
Semillero de Investigación en Derecho y
Migración en Colombia

Bogotá D.C. 2021

Para citar este documento:

Pelacani, G., Moreno V., C., Dib-Ayesta, L., Tobón, M., Rojas, L., Laborde, E., Hernández, M., & Wolf, A. B. (2021). Comentarios al proyecto de decreto que crea el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos en Colombia: Hoy más vigentes que nunca ad portas de la reglamentación. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes. Recuperado de:

<https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/comentarios-proyecto-de-decreto-estatuto-temporal.pdf>

Documento original presentado al Ministerio de Relaciones Exteriores el día 23 de febrero de 2021 en el marco del envío de observaciones al proyecto de decreto “Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria”

