

REVISIÓN DE LA AGENDA MIGRATORIA COLOMBIANA: Pistas para la construcción de una política pública



REVISIÓN DE LA AGENDA MIGRATORIA COLOMBIANA: Pistas para la construcción de una política pública

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

Serie: Informes CEM
Informe CEM N.º 4-2022
ISSN 2744-9181



Universidad de
los Andes
Colombia

CEM
Centro de Estudios
en Migración

Citar como: Dib-Ayesta Laura; Pelacani, Gracy; Moreno V., Carolina. Revisión de la agenda migratoria colombiana: Pistas para la construcción de una política pública. Informes CEM. Informe 4-2022. Centro de Estudios en Migración (CEM). Diciembre del 2022. Bogotá, Colombia.

Fecha de cierre del documento: diciembre de 2022

Agradecimientos

Las autoras de este informe queremos agradecer a Mairene Tobón Ospino por sus aportes fundamentales para este informe, en particular en lo relacionado con la inclusión financiera de la población migrante.

Así mismo, queremos destacar que muchas de las reflexiones que fundamentan este informe se originan en las actividades de la Clínica Jurídica para Migrantes y en los retos enfrentados por las y los estudiantes que cada día atienden las necesidades legales insatisfechas de la población migrante y refugiada.

Por último, pero no menos importante, agradecemos a las y los estudiantes, profesoras y profesores del Semillero de Investigación en Derecho y Migración en Colombia de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

Resumen

Los informes del Centro de Estudios en Migración (CEM) exploran los aspectos más relevantes y problemáticos de la gestión de la migración en Colombia. El cuarto informe del CEM pretende responder si existe una política migratoria integral en Colombia. Creemos que esta es una cuestión particularmente importante en este momento, pues nos encontramos ante el inicio de un nuevo periodo presidencial, la expedición de la Ley 2136 de 2021, la adopción del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos y el restablecimiento de las relaciones consulares y diplomáticas con Venezuela.

Para alcanzar el objetivo del informe, exponemos lo que entendemos por política pública, teniendo en cuenta los dos documentos CONPES adoptados para responder a la migración desde Venezuela. Luego, analizamos una serie de temáticas que consideramos representativas de los avances, retrocesos y desarrollos a medias de la respuesta a la migración adoptada por el Estado colombiano. En especial, ahondamos en la apuesta por la regularización migratoria de los nacionales venezolanos en Colombia y en los límites de tales medidas; también, en la respuesta insatisfactoria que se ha dado a la situación de apatridia de los niños y niñas que nacen en territorio colombiano de padres extranjeros, en la deuda que tenemos respecto a la reforma del sistema de refugio, cada vez más inadecuado respecto a la realidad del país, y en lo que todavía queda por hacer ante la protección y garantía del derecho a la sa-

lud de las personas migrantes y refugiadas, la necesidad más demandada en Colombia. Por otra parte, reflexionamos sobre las barreras que todavía permanecen para la plena garantía del derecho a la educación de las niñas, niños y adolescentes migrantes y sobre las medidas que serían necesarias para saldar la deuda que todavía tenemos ante la inclusión financiera de esta población. Finalmente, nos enfocamos en los retrocesos que hemos observado en las medidas de privación arbitraria de la nacionalidad de colombianos nacidos en el extranjero y en los obstáculos que estos nacionales enfrentan para el registro extemporáneo de su nacimiento.

Tras el análisis de cada uno de estos temas, realizamos propuestas concretas para responder a los límites que identificamos y resolver las barreras que todavía impiden un goce pleno y efectivo de tales derechos por parte de la población migrante y refugiada en Colombia. Con esto, pretendemos sentar los mínimos de una política pública integral para el Estado colombiano. Así, concluimos que Colombia actualmente no cuenta con una política pública integral en materia de migración, aunque hay elementos para pensar que el país se dirige en esa dirección.

Palabras clave: política pública, migración, Venezuela.

Summary

The reports of the Center for Migration Studies (CEM) explore the most relevant and problematic aspects of the management of migration in Colombia. The fourth CEM report aims at answering the question of whether there is an integral public policy on migration in Colombia. We believe this is a matter of utmost importance in this moment, since a new presidential period is starting, Law 2136 of 2021 was recently issued, the Temporary Protection Status for Venezuelan Migrants was adopted, and consular and diplomatic relations with Venezuela have been reestablished.

To fulfill the purpose of this report, we explain what we understand for public policy, having into account the CONPES documents adopted to respond to the migration coming from Venezuela. Then, we analyze a series of topics that we consider representative of the progress, setbacks and half-way answers of the Colombian State's response to migration. Specially, we delve into the effort to regularize Venezuelan nationals in Colombia, as well as into the limits of such measures; also in the unsatisfactory answer given to the situation of statelessness faced by children born in Colombian soil of foreign parents, in the debt we hold on the reform of the refugee system, ever more inadequate for the reality of the country, and in all that is left to do for the protection and guarantee of the right to health of migrants and refugees, the most demanded need in Colombia. On the other hand, we reflect on the barriers that still remain in order for

children and adolescents to access education and on the measures necessary to settle the debt we have regarding the financial inclusion of this population. Finally, we focus on the regressions we have observed in the measures of arbitrary deprivation of the nationality in the case of Colombian nationals born abroad and the obstacles those nationals face in order to do the extemporaneous registration of their birth.

After the analysis of each of these topics, we formulate specific proposals to respond to the limits we identify and tackle the barriers that still prevent the full and effective enjoyment of those rights by migrants and refugees in Colombia. With this, we pretend to set the minimum standards of an integral migratory policy for the Colombian State. Therefore, we reach to the conclusion that Colombia does not currently have an integral public policy in matters of migration, although there are elements to think the country is headed in that direction.

Key words: public policy, migration, Venezuela.

Resumo

Os relatórios do Centro de Estudos Migratórios (CEM) exploram os aspectos mais relevantes e problemáticos da gestão da migração na Colômbia. O quarto relatório do CEM aponta responder à questão de saber se existe uma política pública integral de migração na Colômbia. Acreditamos que este é um assunto de extrema importância neste momento, já que um novo período presidencial está começando, a Lei 2136 de 2021 foi recentemente promulgada, o Estatuto de Proteção Temporária para Migrantes Venezuelanos foi aprovado e as relações consulares e diplomáticas com a Venezuela estão sendo restabelecidas.

Para cumprir o objetivo deste relatório, explicamos o que entendemos por política pública, tendo em conta os documentos CONPES adotados para responder à migração proveniente da Venezuela. Em seguida, analisamos uma série de temas que consideramos representativos dos progressos, retrocessos e ações insuficientes que compõem a resposta do Estado colombiano à migração. Em especial, aprofundamos no esforço de regularização dos venezuelanos na Colômbia, bem como nos limites de tais medidas; também na resposta insatisfatória dada à situação de apatridia enfrentada por crianças nascidas em solo colombiano de pais estrangeiros, na dívida que temos com a reforma do sistema de refugiados, cada vez mais inadequado para a realidade do país, e em tudo o que falta fazer pela proteção e

garantia do direito à saúde dos migrantes e refugiados, a necessidade mais demandada na Colômbia. Por outro lado, refletimos sobre as barreiras que ainda persistem para o acesso de crianças e adolescentes à educação e sobre as medidas que seriam necessárias para saldar a dívida que ainda temos em relação à inclusão financeira desta população. Finalmente, enfocamos os retrocessos que observamos nas medidas de privação arbitrária da nacionalidade dos colombianos nascidos no exterior e os obstáculos que esses nacionais enfrentam para o registro extemporâneo de seu nascimento.

Após a análise de cada um desses temas, formulamos propostas específicas para responder aos limites que identificamos e enfrentar as barreiras que ainda impedem o pleno e efetivo gozo desses direitos por parte dos migrantes e refugiados na Colômbia. Com isso, pretende-se estabelecer os mínimos de uma política pública integral para o Estado colombiano. Assim, concluímos que a Colômbia atualmente não possui uma política pública compreensiva sobre migração, embora existam elementos para pensar que o país está caminhando nessa direção.

Tabla de **CONTENIDO**

Introducción	9
1. Una cuestión previa: lo que entenderemos por política pública migratoria	12
2. Temas abordados en el informe	19
2.1. La regularización migratoria: apuesta nacional, ejemplo regional y aplauso internacional	19
2.2. Una respuesta a la situación de apatridia de niños y niñas, pero a medias	22
2.3. El refugio en Colombia: una reforma cada vez más urgente	24
2.4. El derecho a la salud: una respuesta incompleta a la necesidad más demandada en Colombia	27
2.5. El derecho a la educación: una respuesta temprana que necesita ajustes	31
2.6. La inclusión financiera de la población migrante: una deuda permanente	34
2.7. El reconocimiento de la nacionalidad para colombianos nacidos en el exterior: historia de un trato desigual	37
3. Mínimos innegociables de una política pública migratoria integral	41
Conclusiones	43
Datos de las autoras	46
Los informes CEM	47

INTRODUCCIÓN

¿Existe en Colombia una política pública integral migratoria? Esta es la pregunta que orienta y guía el análisis que presentamos en el cuarto informe del Centro de Estudios en Migración (CEM) de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes¹. Se trata de un interrogante fundamental ante las novedades importantes que han marcado el desarrollo del marco normativo en materia migratoria y la adopción de documentos que pretenden enmarcar el actuar de las autoridades públicas respecto a la migración en el largo plazo. En especial, hacemos referencia a la Ley 2136 de 2021², al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos y al documento CONPES 4100 de 2022.

Este es un momento propicio para preguntarse si existe una política pública migratoria en Colombia. Además, de cara a la posesión del gobierno del presidente Gustavo Petro, el nuevo gobierno hereda un conjunto de medidas en materia migratoria que han recibido el aplauso internacional y han marcado la presidencia de su predecesor. Al mismo tiempo, el restablecimiento de las relaciones consulares y diplomáticas con la República Bolivariana de Venezuela podrían ser acontecimientos que marquen el desarrollo de las medidas que se adopten en materia migratoria en el futuro cercano.

Desde su primer informe³, el CEM reflexionó sobre las medidas que, en diferentes ámbitos, se vienen adoptando para responder a la migración en territorio colombiano. En diferentes ocasiones, a través de nuestros informes, hemos llamado la atención sobre las dificultades que se generaban por la reactividad y fragmentación de las medidas a través de las cuales se pretendía gobernar el fenómeno migratorio en Colombia. Esto lo hemos manifestado en relación con las normas adoptadas para la protección del derecho a la salud y educación de la población migrante⁴, respecto a la situación de apatridia de los niños y niñas nacidos en Colombia de padres venezolanos⁵ y en relación a la adopción del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos⁶. En estas ocasiones, afirmamos que un marco normativo reactivo,

1 Universidad de los Andes. Facultad de Derecho. Centro de Estudios en Migración (CEM).

<https://derecho.uniandes.edu.co/es/investigacion-publicaciones/cijus/grupos-de-estudio/migracion>

2 Congreso de la República, Ley 2136 de 2021: Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones, (D.O. N.º 51.756 de 4 de agosto de 2021, Colombia).

3 Juan Manuel Amaya-Castro; Carolina Moreno V. y Gracy Pelacani, *La gestión de la migración en Colombia hoy: Propuesta de diálogo para una política pública con enfoque de derechos en educación y salud* (Informes CEM, Informe N.º 1-2019, Centro de Estudios en Migración (CEM), julio 2019). Disponible en: <https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/Informe-cem.pdf>

4 Ibid.

5 Carolina Moreno V.; Gracy Pelacani y Juan Manuel Amaya-Castro, *La apatridia en Colombia: Fragmentos dispersos de una conversación pendiente* (Informes CEM, Informe N.º 2-2020, Centro de Estudios en Migración (CEM), junio 2020). Disponible en: <https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/informe-cem-2020.pdf>

6 Gracy Pelacani et al., *Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos: reflexiones de una política de regularización migratoria*, (Informes CEM, Informe N.º 3-2021, Centro de Estudios en Migración (CEM), julio 2021). Disponible en: <https://migracionderecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Informe-CEM-3-Estatuto-Temporal-de-Proteccion-para-Migrantes-Venezolanos-reflexiones-de-una-politica-de-regularizacion-migratoria-2.pdf>

fragmentario y que no responde a unos fines claros y de largo plazo se traduce en retos de protección para los derechos de las personas migrantes y refugiadas, así como en desafíos, a veces insuperables, para quienes trabajamos en la defensa de esta población.

En vista de lo anterior, en este informe exploraremos la respuesta del Estado colombiano al contexto migratorio actual. Este se ha caracterizado recientemente por una alta presencia de población proveniente de Venezuela, pero también de otros flujos migratorios, muchas veces invisibles y al margen de acciones estatales concretas. Como lo ampliaremos en las distintas secciones de este informe, la respuesta del Estado colombiano ha consistido en un conjunto de medidas que no necesariamente responden a un lineamiento o plan concreto de acción que guía el quehacer estatal. En su lugar, se trata de decisiones específicas con las que se ha querido responder de manera puntual a las presiones que la migración proveniente de Venezuela ha ejercido en determinado momento y que han logrado movilizar la agenda pública.

Ejemplo de esto son las medidas de regularización migratoria -Permiso Especial de Permanencia (PEP)⁷ o Permiso por Protección Temporal (PPT)⁸- y el acceso a la nacionalidad de los hijos e hijas de padres venezolanos nacidos en territorio colombiano. Regularización y nacionalidad son materias en las que reconocemos avances importantes, aunque se trate de decisiones públicas dirigidas a las personas venezolanas únicamente, a pesar de que poblaciones de otras nacionalidades también hacen presencia en territorio colombiano y pueden requerir de una respuesta institucional similar.

La situación del sistema de refugio es particularmente llamativa en el caso colombiano debido a que no ha sufrido modificación normativa de ningún tipo. Por el contrario, ha sido una institución que se ha mantenido inalterada a lo largo de los últimos años, a pesar de las transformaciones notorias del contexto migratorio. Este es un caso interesante de política pública porque, precisamente, no hay un lineamiento o plan público que indique hacia dónde orientar la acción institucional en este ámbito, lo que implica que se trata de una política pública de abstención. Así, la inacción sistemática y deliberada de las autoridades en esta materia es indicativa de la desactivación y precarización del refugio en Colombia.

Asimismo, se ha avanzado en la protección y garantía de los derechos a la salud y educación de la población migrante, en particular la proveniente de Venezuela. Sin embargo, ponemos en evidencia los numerosos retos que todavía persisten para que el goce de estos derechos sea pleno y efectivo. Desafíos que, si bien no se deben a la falta de producción normativa en estas materias, responden a una inoportuna implementación de las medidas adoptadas, al desconocimiento del marco normativo por parte de las autoridades y de la población

⁷ Ministerio de Relaciones Exteriores, Resolución 5797: Por medio del cual se crea un Permiso Especial de Permanencia, (Colombia).

⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto 216 de 2021: 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, (Colombia).

migrante y a las actitudes discriminatorias y xenofóbicas, en algunos casos, por parte de los prestadores de estos servicios.

También, reflexionamos sobre los progresos alcanzados en relación con la inclusión financiera de las personas migrantes, tema que no ha recibido la atención que amerita. En este caso, advertimos las dificultades que se presentan para la inclusión financiera oportuna de estas personas en aspectos como la regularización migratoria, el desconocimiento del alcance del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) y, en consecuencia, la insuficiente coordinación con las instituciones que prestan servicios bancarios.

Finalmente, nos enfocamos en los retrocesos que se han presentado en relación con el reconocimiento del derecho a la nacionalidad de nacionales colombianos nacidos en el extranjero, particularmente en Venezuela. Por un lado, personas han sido privadas arbitrariamente de su nacionalidad colombiana tras la anulación de su registro civil de nacimiento y, en consecuencia, la cancelación de su cédula de ciudadanía por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC). De un día para otro, estos nacionales han pasado a ser personas extranjeras en situación migratoria irregular, en evidente vulneración de su derecho fundamental al debido proceso por parte de la autoridad registral. Por otro lado, no se permite registrar los nacimientos ocurridos en el extranjero de forma extemporánea ante la falta de documentos apostillados, en desconocimiento del marco normativo vigente.

El análisis que desarrollamos en este cuarto informe CEM tiene como propósito alimentar e informar la reflexión alrededor de la pregunta que abrió esta introducción: ¿Existe en Colombia una política pública integral migratoria? Aunque la respuesta que damos no pretende ser la única posible, ni la definitiva a esta cuestión, sí aporta elementos fundamentales e imprescindibles de cara al futuro de la política pública migratoria del Estado colombiano. Es por ello que, luego de haber analizado los avances y retrocesos en cada uno de los temas que abordamos, hacemos propuestas concretas de medidas y actuaciones que son necesarias para avanzar hacia la construcción de una política pública migratoria con enfoque de derechos.

1.

Una cuestión previa: lo que entenderemos por política pública migratoria

Entendemos el ámbito de las políticas públicas como un enfoque o campo disciplinar útil para abordar y solucionar situaciones problemáticas con relevancia pública. Este ha tenido un desarrollo prolífico en las últimas décadas⁹. Las políticas públicas, debido al tipo de cuestiones sociales complejas que abordan, involucran distintas disciplinas como la ciencia política, la economía, la psicología, la sociología y la antropología. Asimismo, están conectadas con el derecho, debido a la relación que estas tienen con la actividad estatal y las normas mediante las cuales dichas políticas se adoptan y se desarrollan.

Como lo explican Roth y Cano,

En un Estado de Derecho, el despliegue de las políticas públicas pasa obligatoriamente por un proceso de creación de normas jurídicas. Sin el derecho, no pueden actuar los agentes públicos y tampoco se pueden sancionar comportamientos indeseados; de modo que sin derecho no podría existir política pública efectiva. El derecho es la expresión normativa y reglamentaria, la manifestación concreta de la voluntad política de la autoridad de ejercer su dominación sobre la sociedad (p. 8)¹⁰.

Conviene precisar desde el comienzo que la existencia de un conjunto de normas no constituye *per se* una política pública, aunque lo fuera, eso no garantizaría su cumplimiento efectivo. Es más, en ciertos escenarios, las normas pueden “[...] plasmar una declaración de buenas intenciones para cerrar un debate, pero sin identificar los instrumentos que permitirán la ejecución de la política” (p. 9)¹¹. Entonces, si bien en este informe partimos del reconocimiento de que el derecho no es la herramienta disciplinar única para abordar el análisis de una política pública, la perspectiva legal sí es muy relevante. Esto es así, al menos, por dos consideraciones: primero, el análisis de política pública pasa necesariamente por la revisión crítica de las normas jurídicas contentivas de la política, en caso de que esta exista. Segundo, se trata de

9 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Políticas Públicas Con Enfoque de Derechos Humanos*, (Organización de Estados Americanos (OEA), septiembre 15, 2018). Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>.

Luisa Fernanda Cano Blandón, “La Narrativa de Las Políticas Públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana”, *Papel Político* 19, 2 (2015): 435–58. Disponible en: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.PAPO19-2.nppj>

Gonzalo Ordóñez-Matamoros, *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*, (1 ed., Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2013).

André-Noël Roth, “Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado” en *Ensayos Sobre Políticas Públicas*, (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007).

Daniel Camacho Monge, “Políticas públicas: de la teoría a la práctica”, *Revista de Ciencias Sociales*, 169 (2020), 1–6.

10 André-Noël Roth Deubel y Luisa Fernando Cano Blandón, “Las políticas públicas: Un campo interdisciplinar en el que está presente el derecho y los derechos”, *Estudios de Derecho* 79, 173 (2022): 8–11.

11 *Ibid.*

un análisis que confronta el quehacer de las autoridades públicas en la satisfacción de las necesidades sociales, enmarcado en los fines esenciales del estado social de derecho que dicta el marco normativo.

Para efectos de este informe, abordaremos el análisis de las políticas públicas en materia migratoria, si las hay, desde el “enfoque relacional”, propuesto por Graglia, según el cual:

[L]as políticas públicas son planes y actividades que tienen al Estado como responsable principal y a la sociedad como partícipe necesaria y primera destinataria. Esta definición que se propone implica que el Estado decide y acciona a través de su gobierno y administración, pero no a solas sino junto con otros actores privados y ciudadanos y, además, que lo hace en la búsqueda del bien común, la satisfacción social y la aprobación ciudadana (p. 37)¹².

Las políticas son “públicas” por dos cuestiones principales. En primer lugar, porque sitúan al Estado, sus gobiernos y administraciones como responsables y primeros respondientes del diseño y ejecución de las políticas. En segundo lugar, porque el objeto de dichas políticas debe ser una sociedad “como partícipe necesaria y primera destinataria” (p. 38)¹³. Entonces,

El Gobierno y la administración del Estado no deben decidir ni accionar a solas, sino junto con actores provenientes de los sectores privados y ciudadanos y, además, deben hacerlo en la búsqueda del bien común, la satisfacción de las necesidades insatisfechas y la aprobación de los resultados conseguidos (p. 38-39)¹⁴.

Desde el campo de estudio de las políticas públicas, es clave el principio planificar antes y ejecutar después. Así, no hay políticas públicas sin planeación previa, pero tampoco hay políticas públicas si esta planeación no se traduce en acciones concretas a fin de resolver un problema o satisfacer una necesidad. Los planes, con perspectiva de realización a largo plazo, abarcan el conjunto de programas y proyectos para atender una situación problemática identificada. Visto así, el alcance de las políticas públicas engloba los planes, desde un nivel más general, hasta las actividades, en el nivel más concreto, pasando por los programas, en lo intermedio.

Como bien lo advierte Graglia:

Los planes sin actividades no son políticas públicas; son simples planes que hasta pueden estar bien formulados y demostrar la preocupación de un gobierno en la satisfacción de

12 José Emilio Graglia, “Modelo relacional de políticas públicas” En *Políticas públicas, retos y desafíos para la Gobernabilidad*, ed. Dulfary Calderón Sánchez (Ediciones USTA, 2016).

13 Ibid.

14 Véase nota 12.

una necesidad. Las actividades sin planes tampoco son políticas públicas, pues son simples actividades que hasta pueden estar bien implementadas y mostrar la ocupación de una administración pública en la resolución de un problema. Reiteradamente, se formulan planes que nunca se implementarán como actividades o se implementan actividades que jamás se formularon como planes. Desde un punto de vista crítico no son políticas públicas. (Subrayas añadidas) (p. 40)¹⁵.

Entonces, las políticas públicas son la conjunción de la planeación y la ejecución con un propósito: la integración lógica entre los planes y sus actividades, orientados por metas concretas. Cuando las autoridades se hallan en presencia de planes sin actividades, el curso de acción que estas deben tomar es el de revisar dichos planes y ponerlos en marcha; ahora, frente a actividades sin planes, se deben formular los planes inexistentes a partir de las actividades existentes. Si bien se planifica el futuro,

[L]a salida a las actividades son planes: es planificar el presente, no lo que se hará sino lo que se está haciendo. Esto significa agrupar las actividades que se están implementando en proyectos, programas y planes, con objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo (p. 40)¹⁶.

El análisis que haremos en las secciones subsiguientes parte de las normas adoptadas para gestionar la migración en territorio colombiano, pero no se agota en una revisión meramente formal de las mismas. Por el contrario, trata de identificar las apuestas institucionales, las narrativas de las autoridades y las elecciones de gestión pública conforme a las cuales se ha gobernado la cuestión migratoria en Colombia. Como se verá a lo largo de este informe, en muchos casos, lo que cotidianamente identificamos como la “política migratoria colombiana”, tiene un apellido singular, “venezolana”, lo cual excluye a unos mientras acoge a otros. Esas medidas de “política pública migratoria”, en ocasiones son también temporales o de corto plazo, lo cual es muestra de un curso de acción reaccionario y poco visionario.

Las líneas precedentes nos permiten enmarcar varias preocupaciones que animan el presente informe. En primer lugar, ofrecen elementos teóricos útiles para establecer cómo se definen las políticas públicas y, a partir de allí, analizar si las distintas acciones adoptadas por las autoridades colombianas, principalmente en los últimos 7 años¹⁷, encajan en una política pública en materia migratoria. En este sentido, una respuesta afirmativa debería apuntar a un conjunto de acciones y proyectos coherentes, enmarcados en un plan de mediano y largo plazo. En segundo lugar, en el escenario de una respuesta negativa o no conclusiva sobre la articula-

15 Véase nota 12.

16 Véase nota 12.

17 En este texto asumimos como momento de inicio de nuestro análisis el año 2015. Sin embargo, aun reconociendo que se trata de una fecha hito para la migración venezolana en Colombia, asumimos una postura crítica al respecto. Véase: Carolina Moreno V. y Gracy Pelacani, “El contexto de la migración venezolana en Colombia: un análisis de 175 la respuesta institucional en perspectiva regional”. En A. Fajardo, y A. Vargas (Eds.). (2021). *Comunidad Venezuela. Una agenda de investigación y acción local*. CODS-IDRC. págs. 175-176.

ción de planes, programas y proyectos, la ruta a seguir debe ser una evaluación de los instrumentos y acciones vigentes, con el fin de determinar si la salida es la formulación de nuevas acciones y de un plan que articule las acciones en curso, la puesta en ejecución de acciones que materialicen los planes diseñados o la articulación entre planes y acciones que pueden encontrarse a medio hacer.

Entonces, el presente informe pretende ser un análisis de las políticas públicas existentes en materia migratoria que alimente el proceso de diseño y gestión de políticas públicas. En términos de Graglia¹⁸, antes de diseñar (o rediseñar) una nueva política pública, es preciso describir, interpretar y criticar las políticas existentes, con el fin de establecer el nivel de coherencia entre lo que se debería hacer y lo que se hace real y efectivamente.

Los documentos CONPES sobre la migración proveniente de Venezuela

En relación con las narrativas institucionales y los documentos que planean la política pública, es pertinente mencionar los dos documentos CONPES concernientes a la migración proveniente de Venezuela, que se han formulado en una ventana de cuatro años. Los CONPES 3950¹⁹ de 2018 y 4100²⁰ de 2022 fueron expedidos durante el gobierno del expresidente Iván Duque, uno al inicio de su periodo presidencial y el otro al cierre de su mandato. Ambos se refieren específicamente a la migración desde Venezuela y a ninguna otra. Aunque entendemos que la mera adopción de documentos CONPES no equivale al desarrollo de una política pública integral en materia migratoria, consideramos importante incluirlos en este análisis dado que se trata de documentos que ilustran la forma en que un determinado gobierno entiende la migración y cómo pretende hacerle frente en su gestión.

El documento CONPES 3950 de 23 de noviembre de 2018, “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela”, señaló el enfoque que el gobierno de ese entonces pretendía darle a este flujo migratorio en Colombia. Tal como su nombre lo indica, este documento determinó la manera cómo las autoridades colombianas debían organizarse para “atender” a la población venezolana, la cual se había venido incrementando de manera significativa en los años anteriores. Así, el CONPES 3950 priorizó dos objetivos generales: la identificación de las rutas de atención de la población venezolana y el fortalecimiento de la institucionalidad existente para atender a estas personas. Bajo esta premisa, el CONPES 3950 muestra el comportamiento de esta migración en términos cuantitativos, en contraste con los municipios colombianos receptores de la mayor cantidad de personas migrantes. Con ello, el CONPES 3950 resaltaba el fortalecimiento institucional para que esas autoridades locales pudieran

18 Véase nota 12.

19 Departamento Nacional de Planeación y Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 3950: “Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela”, (23 de noviembre de 2018, Colombia).

20 Departamento Nacional de Planeación y Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 4100: “Estrategia para la Integración de la Población Migrante Venezolana como Factor de Desarrollo para el País”, (11 de julio del 2022, Colombia).

ofrecer los servicios y bienes que las personas que allí se asentaban o transitaban demandaban, tales como: salud, educación, vivienda, agua y saneamiento básico, entre otros. Aunque entonces se reconocían algunos avances que el Gobierno Nacional había logrado en algunos aspectos relacionados con el acceso a la salud y la educación, se mencionaba explícitamente que el desafío era mayor y que ameritaba la implementación de un conjunto de medidas adicionales. Por ello, dicho CONPES declaró que:

A través del presente documento CONPES se buscará establecer e implementar estrategias de atención en salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad, articular la institucionalidad existente y definir nuevas instancias para la atención de la población migrante desde Venezuela en un horizonte de tres años. Para esto, se han identificado acciones a 2021, por un costo estimado de 422.779 millones de pesos (p. 3)²¹.

El CONPES 3950 se formuló en un contexto en el que, según datos oficiales de Migración Colombia recogidos en el documento, se estimaba que había “(...) aproximadamente 1.032.016 migrantes regulares e irregulares desde Venezuela residiendo en su territorio” (p. 14)²². Esto, de alguna manera, advertía esa vocación de permanencia de esta población, muy a pesar de que la política de regularización del momento -el PEP- no lo reconocía así. Esta vocación de permanencia de las personas venezolanas, así como de la continuidad del contexto migratorio, que ameritan una respuesta institucional coordinada y de largo alcance queda ratificada por el incremento cuantitativo de esta población, que, según los datos de Migración Colombia, actualmente ronda los 2.500.000²³.

Para su ejecución, el CONPES 3950²⁴ estableció 22 líneas de acción agrupadas en dos grandes “estrategias para la atención e integración de la población migrante desde Venezuela”: (i) atención e integración de la población migrante y (ii) fortalecimiento de la institucionalidad para afrontar el fenómeno migratorio. En la primera estrategia, se destacan las líneas de trabajo en acceso a salud, educación, atención humanitaria, habitación, agua y saneamiento, así como el impacto de la migración en seguridad y conflictividad. La segunda estrategia se enfocó en mejorar la capacidad de articulación y gestión de la oferta institucional para población migrante, así como en armonizar y mejorar la información estadística migratoria para la consolidación del sistema estadístico migratorio de Colombia. A pesar de que se fijan estrategias para mejorar la situación laboral de la población migrante procedente de Venezuela, lo cierto es que este fue un asunto en el que se enfocó el CONPES 4100, expedido al cierre del gobierno Duque.

21 Véase nota 19.

22 Véase nota 19.

23 Migración Colombia, *Distribución de Venezolanos en Colombia. Febrero 2022*, (Ministerio de Relaciones Exteriores, 21 de julio de 2022). Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte28-de-febrero-de-2022>.

24 Véase nota 19.

Por su lado, el CONPES 4100²⁵ de 2022 fue adoptado el 11 de julio de 2022 y establece la “Estrategia para la Integración de la Población Migrante Venezolana como Factor de Desarrollo para el País”. Este documento identifica siete líneas de acción, las cuales enmarcarán las medidas que deberán implementarse entre el año 2022 y 2032, es decir, durante la próxima década. El objetivo de este CONPES es “adaptar la respuesta institucional a las nuevas necesidades en materia de integración social, económica y cultural de la población migrante venezolana, de manera se materialice su contribución al desarrollo y la prosperidad del país” (p. 3)²⁶.

En el marco de este documento, se reconoce que las medidas adoptadas para responder a la migración desde Venezuela han permitido brindar atención humanitaria y responder a las necesidades básicas de estas personas, así como avanzar en su integración social, económica y cultural. Sin embargo, tras reconocer la vocación de permanencia de los nacionales venezolanos en Colombia y las brechas que todavía persisten entre la población migrante venezolana y las comunidades de acogida, se hace necesario tomar medidas para avanzar hacia la integración sostenible de esta población, con el fin de que esta sea un factor de desarrollo para Colombia. Para ello, este CONPES se propone lograr dos objetivos específicos: “Construir una ruta de acción unificada para la atención e integración de la población migrante venezolana, que contemple la oferta y el acceso integral a mercados y servicios” y “Fortalecer el esquema de gobernanza para la atención e integración de la población migrante venezolana, promoviendo la toma de decisiones basadas en evidencia” (p. 91)²⁷. El costo que se estima para las acciones a realizar es de 13.295.095 millones de pesos (p. 100)²⁸.

Hay por lo menos tres elementos que llaman la atención de este CONPES. El primero tiene que ver con el momento en el cual ha sido adoptado –julio del 2022–, a pocos meses de la finalización del mandato del gobierno del expresidente Iván Duque. El segundo elemento, en estrecha relación con el primero, es su periodo de implementación –2022 a 2032–, incluyendo en su totalidad los mandatos de los siguientes dos gobiernos de Colombia y la primera mitad de un tercer mandato. En este sentido, no parece ser una casualidad que el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos también sea una medida cuya duración inicial es de una década (2021-2031). El tercer elemento es el marco teórico en el cual se fundamenta este documento CONPES: el de la migración para el desarrollo y la toma de decisiones basadas en evidencia. Es así como una herramienta fundamental para esta visión de la migración es el índice multidimensional de integración socioeconómica de la población migrante venezolana en Colombia (IMI) del Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela (OMV) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), el cual fue diseñado en

25 Véase nota 20.

26 Véase nota 20.

27 Véase nota 20.

28 Véase nota 20.

alianza con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)²⁹. El objetivo del IMI es “medir y visibilizar los niveles de integración socioeconómica de la población migrante de Venezuela, con vocación de permanencia Colombia. Lo anterior como herramienta de gestión pública para la identificación de vacíos y consecuente priorización de acciones que optimicen el proceso de integración” (p. 5)³⁰.

29 Departamento Nacional de Planeación y Observatorio Colombiano de Migración desde Venezuela, *Índice Multidimensional de Integración Socioeconómica de la población migrante venezolana en Colombia (IMI)*, (mayo de 2022, Colombia). Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Indice_Multidimensional_de_Integracion.pdf

30 Véase nota 29.

2.

Temas abordados en el informe

Para responder a la pregunta guía de este informe (¿Existe en Colombia una política pública integral migratoria?), presentamos el análisis de algunos temas que consideramos representativos de las medidas adoptadas para gobernar el fenómeno migratorio en Colombia. Estos son: regularización migratoria, nacionalidad y apatridia, refugio, salud, educación, inclusión financiera y reconocimiento de la nacionalidad de personas colombianas nacidas en el extranjero. Para cada tema, (1) reconstruimos brevemente el estado del arte, (2) reflexionamos críticamente sobre las medidas adoptadas señalando los avances y las limitaciones y vacíos que todavía permanecen y (3) hacemos propuestas concretas de medidas y acciones necesarias para avanzar hacia la construcción de una política pública migratoria integral con enfoque de derechos. Para ello, en la tercera sección de este informe, hacemos explícitos los mínimos innegociables de una política pública migratoria integral.

2.1. La regularización migratoria: apuesta nacional, ejemplo regional y aplauso internacional

Uno de los ámbitos en los cuales hay una acción institucional más prolífica y protagónica en materia migratoria en Colombia es, sin lugar a dudas, la regularización migratoria de la población migrante procedente de Venezuela. Las dos grandes apuestas de regularización de los nacionales venezolanos son el Permiso Especial de Permanencia (PEP)³¹ y el Permiso por Protección Temporal (PPT)³² del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV) le han merecido a Colombia reconocimiento internacional como modelo a seguir por su generosidad y política de puertas abiertas³³. Esto en medio de un comportamiento regional que, en muchos casos, optó por el endurecimiento de las condiciones de ingreso de las personas venezolanas a sus países.

El PEP fue la medida de regularización migratoria especialmente diseñada para responder a la llegada de los nacionales venezolanos a territorio colombiano. Durante su tiempo de vigencia, antes de que fuera eliminado paulatinamente por el ETPV, el PEP les permitió a las personas venezolanas en Colombia permanecer de manera regular y realizar actividades

31 Véase nota 7.

32 Véase nota 8.

33 L.F. Freier y L.S.G. García, "Temporary protection for forced migrants: A commentary on the Colombian temporary protection status", *International Migration*, 60, (2022): 271 – 275. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/imig.13056>

económicas como trabajar, ingresar al sistema de seguridad social en salud y acceder al sistema educativo, a pesar de ciertas barreras³⁴. Esta fue una medida disponible únicamente para nacionales venezolanos y que se otorgaba por el término máximo de dos años, prorrogable a discreción de Migración Colombia por un periodo igual. Si bien este mecanismo permitió la regularización de la situación migratoria de un sector de la población venezolana en Colombia³⁵, también es cierto que mostró algunas deficiencias³⁶ a las que el ETPV intentó responder.

El ETPV es una política de regularización migratoria también exclusiva para los nacionales venezolanos que se adoptó mediante el Decreto 216 de 2021 del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Resolución 971 del mismo año, expedida por Migración Colombia³⁷. El ETPV está compuesto por el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y el PPT, que es un documento de identificación y mecanismo de regularización de la situación migratoria de las personas venezolanas en Colombia. A diferencia de lo que ocurría con el PEP, el PPT, al reconocer la vocación de permanencia de las personas venezolanas en Colombia, es válido por 10 años y le permite a su titular acumular tiempo de residencia en el país para transitar a una visa de residente o tipo R.

La implementación del ETPV es una señal muy positiva de la voluntad del Gobierno Nacional (de turno) de regularizar la situación migratoria de la población venezolana. Sin embargo, conviene advertir que no debe tratarse de una política sometida a la voluntad discrecional de un gobierno en particular y que debe ofrecer a las personas destinatarias una mayor seguridad sobre su permanencia regular en el país. Lo anterior, teniendo en cuenta que el ETPV, si bien tiene un término inicial de 10 años, puede darse por terminado de forma anticipada por el gobierno de turno, si así lo considera. Además, desde una política en materia de migración, y no solo para la migración venezolana, es deseable que las bondades de este mecanismo de regularización migratoria se abrieran también a otras nacionalidades.

Al cierre de este informe, una vez consultado el sitio web de Migración Colombia, la autoridad reporta que se han aprobado 1.632.817 PPT, de los cuales se han entregado 1.492.275

34 Al respecto, véase nuestro primer Informe CEM: "La gestión de la migración en Colombia hoy: Propuesta de diálogo para una política pública con enfoque de derechos en educación y salud". Disponible en: <https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/Informe-cem.pdf>

35 De acuerdo con datos oficiales de Migración Colombia, se estimaba que, para 2020, había aproximadamente 1.717.352 nacionales venezolanos en el país, de los cuales 770.246 se encontraban en situación migratoria regular y 947.106 en irregular. Vale la pena mencionar que, durante 2019 y 2020, la población venezolana con estatus migratorio irregular superó a la regularizada. Para más información, consultar: Migración Colombia, *Total de Venezolanos en Colombia corte a 31 de octubre de 2019*, <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/total-de-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-octubre-de-2019> (Consultado el 7 de noviembre de 2022) y Migración Colombia, *Radiografía Venezolanos en Colombia corte a 30 de Octubre de 2020*, <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/radiografia-venezolanos-en-colombia-corte-a-30-de-octubre-de-2020> (Consultado el 7 de noviembre de 2022).

36 Solo se abría en algunas oportunidades, según la voluntad de las autoridades. No permitía acumular tiempo de residencia en el país para optar por una visa, pues explícitamente se negaba la vocación de permanencia de esta población. Además, en la mayoría de los casos, establecía como requisito contar con un pasaporte y haber ingresado por un puesto de control migratorio con el correspondiente sello del documento de viaje. Este requerimiento excluía a una porción muy significativa de la población venezolana, que no contaba con un pasaporte y que ingresaba por pasos irregulares, incluso, sin ningún documento de identificación.

37 Para un análisis amplio del ETPV, véase nuestro tercer Informe CEM: "Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos: reflexiones de una política de regularización migratoria". Disponible en: <https://migracionderecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Informe-CEM-3-Estatuto-Temporal-de-Proteccion-para-Migrantes-Venezolanos-reflexiones-de-una-politica-de-regularizacion-migratoria-2.pdf>

PPT³⁸. Sin embargo, no se cuenta con información actualizada sobre el número de personas venezolanas presentes en Colombia, con el fin de evaluar qué tan representativos son los datos anteriores. El último reporte publicado por la autoridad migratoria, con fecha de corte febrero de 2022, indica que hay casi 2.5 millones de personas venezolanas en Colombia, de las cuales 333.806 están en situación regular y 295.038 en situación irregular³⁹. En cuanto a la población restante, se indica que se encuentra “en proceso” del ETPV, sin dar mayores explicaciones sobre el avance concreto de la regularización de esta población. La falta de información concluyente y pública es una cuestión preocupante que no permite hacer un seguimiento juicioso a la implementación del ETPV. A lo anterior, se añade que no existen mensajes claros por parte del Gobierno Nacional, encabezado por el presidente Gustavo Petro, sobre la apertura de nuevas ventanas de tiempo que permitan la regularización migratoria de las personas venezolanas que llegan a Colombia y se encuentran en situación migratoria irregular.

Otra cuestión inquietante, sobre la cual no hay mayor información pública, son los largos tiempos que está tomando Migración Colombia para aprobar, requerir o negar el PPT. Lo anterior en contravía de lo dispuesto en el artículo 17 de la Resolución 971 de 2021, en el que se prevén 90 días calendario luego de la formalización de la solicitud del PPT, es decir, una vez concluido el registro biométrico. Esta situación la hemos podido conocer a partir de los casos que acompaña la Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes⁴⁰, sin que exista información pública y clara al respecto más allá de respuestas puntuales que la autoridad migratoria ha dado a algunos de los usuarios y que, en todo caso, no explican el porqué de los prolongados tiempos de espera, sin una respuesta conclusiva sobre la solicitud del PPT.

Entonces, en materia de regularización migratoria, consideramos relevante priorizar los siguientes aspectos:

1. Abrir nuevos escenarios de regularización migratoria para las personas migrantes venezolanas que hayan ingresado y permanezcan de forma irregular en territorio colombiano.
2. Considerar la posibilidad de abrir el ETPV, o mecanismos de regularización migratoria con bondades similares, a otros flujos migratorios que hacen presencia en territorio colombiano.
3. Contar con información oficial, pública y actualizada, que permita a la sociedad conocer el avance del ETPV y el comportamiento de la migración venezolana en Colombia.

38 Migración Colombia, *Visibles Estatuto Temporal de Protección*, <https://www.migracioncolombia.gov.co/visibles> (Consultado el 7 de noviembre de 2022).

39 Al cierre de este informe, el último reporte de datos oficiales de Migración Colombia, a corte de 28 de febrero de 2022, indica que había 2.477.588 personas venezolanas en el país. Migración Colombia, *Distribución de Venezolanos en Colombia - Corte 28 de febrero de 2022*, <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte28-de-febrero-de-2022> (Consultado el 7 de noviembre de 2022).

40 Universidad de los Andes. Clínica Jurídica para Migrantes. <https://migracionderecho.uniandes.edu.co/quienes-somos-cj-migrantes/>

4. Adoptar los cursos de acción necesarios, por parte de Migración Colombia, de modo que se cumplan estrictamente los tiempos previstos en la normativa sobre expedición o negación del PPT.

2.2. Una respuesta a la situación de apatridia de niños y niñas, pero a medias

Un segundo aspecto en el cual se ha avanzado en la construcción de la política pública migratoria del Estado colombiano es la apatridia, a través de la adopción de medidas que facilitan el acceso a la nacionalidad colombiana para niños y niñas nacidos en el territorio nacional de padres extranjeros. En esta sección, hacemos referencia a las Resoluciones 8470 de 2019⁴¹ y 8617 de 2021⁴² de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), así como a las leyes 1997 de 2019⁴³ y 2136 de 2021⁴⁴. Así mismo, mencionamos los fallos de la Corte Constitucional que han permitido avanzar en la protección del derecho fundamental a la nacionalidad. Finalmente, ponemos de presente aquellos aspectos en los cuales no se ha progresado lo suficiente en esta materia y se harán explícitas las modificaciones necesarias al marco normativo.

Sin lugar a duda, la medida denominada “Primero la Niñez” ha sido fundamental para responder a la situación de apatridia de los niños y niñas nacidos en el territorio colombiano de padres de nacionalidad venezolana⁴⁵. La Resolución 8470 de 2019 de la RNEC, prorrogada y modificada por la Resolución 8617 de 2021⁴⁶, establece que los niños y niñas nacidos en Colombia de padres venezolanos serán nacionales colombianos sin la necesidad de que sus progenitores demuestren que, al momento de su nacimiento, estaban domiciliados en el territorio nacional. Esta medida evita que estos niños y niñas sean apátridas, ante la imposibilidad de registrarlos como nacionales venezolanos, y se aplica a los nacimientos ocurridos desde el 15 de agosto de 2015 hasta el 20 de agosto de 2023. Sin embargo, si las circunstancias que dieron lugar a la adopción de esta medida llegaran a cambiar, la resolución podría perder vigencia con anterioridad a esta fecha. Además, entre el 17 de septiembre de 2019 y el 16 de septiembre de 2021, estuvo vigente la Ley 1997 de 2019⁴⁷, por la cual se presumiría el domicilio en el territorio nacional de los nacionales venezolanos con el fin de que sus hijos e hijas

41 Registraduría Nacional del Estado Civil, Resolución 8470 de 2019: Por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota “Válido para demostrar nacionalidad” en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio, (5 de agosto de 2019, Colombia).

42 Registraduría Nacional del Estado Civil, Resolución 8617 de 2021: Por la cual se modifica parcialmente la Resolución N.º 8470 de 5 de agosto de 2019, y se prorroga su vigencia, (19 de agosto de 2021, Colombia).

43 Congreso de la República, Ley 1997 de 2019: Por medio del cual se establece un Régimen Especial y Excepcional para Adquirir la Nacionalidad Colombiana por Nacimiento, para hijos e hijas de Venezolanos en Situación de Migración Regular o Irregular, o de Solicitantes de Refugio, Nacidos en Territorio Colombiano, con el fin de Prevenir la Apatridia, (D.O. N.º 51.078 de 16 de septiembre de 2019, Colombia).

44 Véase nota 2.

45 Véase para un análisis extenso sobre el tema de la apatridia: Carolina Moreno V.; Gracy Pelacani y Juan Manuel Amaya-Castro, *La apatridia en Colombia: Fragmentos dispersos de una conversación pendiente* (Informes CEM, Informe N.º 2-2020, Centro de Estudios en Migración (CEM), junio 2020). Disponible en: <https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/informe-cem-2020.pdf>

46 Véase notas 41 y 42.

47 Véase nota 43.

nacidos en Colombia, desde el 1 de enero de 2015 hasta la pérdida de vigencia de la mencionada ley, adquirieran la nacionalidad colombiana por nacimiento. Aun con diferencias, la Ley 1997 de 2019 y la Resolución 8617 de 2021 son equivalentes en sus resultados.

Para poderse beneficiar de estas medidas es necesario contar con los documentos que demuestren la relación paterno-filial, que el nacimiento ocurrió en el territorio nacional en los periodos preestablecidos por las resoluciones y que por lo menos uno de los padres pueda identificarse y demostrar que es nacional venezolano. El cumplimiento de estos requisitos conlleva la expedición del registro civil de nacimiento del menor de edad con la anotación “válido para demostrar nacionalidad”. Este registro únicamente se puede realizar en el territorio nacional y por personas que son nacionales venezolanas.

Los extranjeros de nacionalidades diferentes a la venezolana, cuyos hijos e hijas se encuentran en situación de apatridia, deberán acudir al procedimiento establecido por la Circular Única de Registro Civil e Identificación de la RNEC⁴⁸, el cual se fundamenta en el inciso cuarto y el parágrafo 3 del artículo 5 de la Ley 43 de 1993⁴⁹. Aunque en estos casos se exige a los padres de tener que demostrar su domicilio en Colombia para que sus hijos adquieran la nacionalidad colombiana, se requiere que el Ministerio de Relaciones Exteriores emita un concepto técnico en el cual evaluará la situación de apatridia del menor de edad. La adopción de este concepto requiere que el Ministerio oficie a la misión diplomática o consular del estado de la nacionalidad de los padres del menor de edad, con el fin de comprobar la imposibilidad de acceder a la nacionalidad de este país. Con fundamento en este concepto, la RNEC adoptará un acto administrativo por medio del cual ordenará que se incluya en el registro civil del menor de edad la anotación “válido para demostrar nacionalidad”.

A la par de estas medidas, los aportes de la jurisprudencia constitucional han sido esenciales para la protección del derecho fundamental a la nacionalidad, sobre todo de niños y niñas. En particular, la Sentencia T-079 de 2021⁵⁰ permitió insistir en que, en lo relacionado con la adquisición de la nacionalidad, el concepto de domicilio debe interpretarse según lo establecido en el Código Civil, es decir, como residencia y ánimo de permanencia. Así, la Alta Corte estableció que, si bien es posible requerir al extranjero que demuestre su domicilio en Colombia a través de la titularidad de algunos tipos de visa, deben admitirse otros medios de prueba de este requisito. A raíz de este fallo, la RNEC modificó la Circular Única de Registro Civil e Identificación, ampliando los medios por los cuales un extranjero puede demostrar que al momento del nacimiento de su hijo se encontraba domiciliado en el territorio nacional⁵¹.

48 Registraduría Nacional del Estado Civil, *Circular Única de Registro Civil e Identificación – Versión 6*, (20 de octubre de 2021, Colombia). Disponible en: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20211021_circular-unica-de-rc-e-identificacion_version-6_20-de-octubre-de-2021.pdf

49 Congreso de la República, Ley 43 de 1993: Por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, (D.O. N.º 40.735 de 1 de febrero de 1993, Colombia)

50 Corte Constitucional, Sentencia T-079 de 2021, (26 de marzo de 2021, Colombia).

51 Registraduría Nacional del Estado Civil, *Circular Única de Registro Civil e Identificación – Versión 6*, (20 de octubre de 2021, Colombia), p. 67-68. Disponible en: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20211021_circular-unica-de-rc-e-identificacion_version-6_20-de-octubre-de-2021.pdf

Por otro lado, la Sentencia T-155 de 2021⁵² de este Alto Tribunal protegió el derecho a la nacionalidad de una niña nacida en Venezuela en riesgo de apatridia, dado que esta no contaba con los documentos que permitieran tener certeza de que su nacimiento había sido registrado en ese país. Con esta decisión, la Alta Corte evidenció el hecho de que Colombia no contaba con un mecanismo para determinar la situación de apatridia de personas nacidas en el extranjero. Si bien este vacío ha sido colmado a través de la Ley 2136 de 2021⁵³, el procedimiento establecido por su artículo 65 no ha sido reglamentado todavía por el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo cual sigue dejando a estas personas en un estado de desprotección.

En conclusión, los avances relacionados con la eliminación o reducción de la apatridia en Colombia son innegables. Sin embargo, las medidas vigentes se pueden perfeccionar. Para seguir avanzando en la protección del derecho a la nacionalidad y evitar la apatridia se necesita:

1. Reglamentar de manera urgente el procedimiento para el reconocimiento de la situación de apatridia de personas nacidas en el extranjero, así como lo estableció el artículo 65 de la Ley 2136 de 2021⁵⁴.
2. Ampliar los medios de prueba que permitan demostrar el ánimo de permanencia en Colombia por los extranjeros más allá de los previstos en la Circular Única de Registro e Identificación de la RNEC. Esto con el fin de que puedan demostrar su domicilio en el territorio nacional y sus hijos e hijas accedan a la nacionalidad colombiana.
3. Reformar el procedimiento para la constatación de la situación de apatridia de niños y niñas nacidos en Colombia por parte de la RNEC. En particular, para considerar las circunstancias de las personas con necesidad de protección internacional y la fijación de términos claros para el desarrollo del procedimiento administrativo correspondiente.
4. Establecer medidas que protejan el derecho la unidad familiar de aquellos niños y niñas nacionales colombianos cuyos padres se encuentran en situación migratoria irregular.
5. Prorrogar la medida “Primero la Niñez” siempre que permanezcan las circunstancias que han dado origen a su adopción, no obstante el restablecimiento de relaciones consulares y diplomáticas con Venezuela.

2.3. El refugio en Colombia: una reforma cada vez más urgente

El refugio y el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado es uno de los aspectos más problemáticos del marco normativo migratorio del Estado colombiano, tema respecto al cual no se ha avanzado lo suficiente para responder a la situación del país como estado de destino de personas que buscan protección internacional. En esta sección reflexio-

52 Corte Constitucional, Sentencia T-155 de 2021, (26 de mayo de 2021, Colombia).

53 Véase nota 2.

54 Véase nota 2.

namos sobre los límites de este procedimiento y su impacto en las condiciones de vida de las personas solicitantes de refugio. Concluimos haciendo explícitos los ajustes urgentes y necesarios que deben realizarse en esta materia.

Los asuntos relativos a la condición de refugiado se encuentran regulados por el Decreto 1067 de 2015 del Ministerio de Relaciones Exteriores⁵⁵. Este determina quiénes se considerarán como personas refugiadas, las diferentes etapas del procedimiento, cuáles entidades intervienen y toman las decisiones respectivas, cuándo y de qué forma deberá solicitarse refugio, los deberes del solicitante, las causales de rechazo de la solicitud, las causales de exclusión y cesación de la condición de refugiado, algunas salvaguardas para niños, niñas y mujeres y el principio de unidad familiar. Aunque la Ley 2136 de 2021⁵⁶ incluye el tema del refugio en los aspectos que regula, este cuerpo normativo no hace aportes significativos a la materia, limitándose a reenviar al Decreto 1067 de 2015 (o a la normativa que en futuro lo derogue).

A este respecto, el CONPES 4100 de 2022⁵⁷ afirma que, a abril del 2022, se encontraban pendientes de decisión 42.106 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado ante la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), de las cuales el 98.8% era de nacionales venezolanos. Así mismo, señala que, entre 2017 y 2022, solamente 1.289 personas han sido reconocidas como refugiadas por el Estado colombiano, de las cuales el 95% son nacionales venezolanos. Considerando que Colombia es país de destino de poco menos de 2,5 millones de nacionales venezolanos, estas son cifras extremadamente bajas.

El represamiento de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado conlleva que el tiempo de espera para recibir una respuesta definitiva alcance a ser de varios años, durante los cuales los solicitantes no están autorizados para realizar actividades económicas en Colombia⁵⁸. Trabajar para procurarse un sustento diario a pesar de esta prohibición puede traer como consecuencia la cancelación del permiso (salvoconducto) que se otorga a los solicitantes y que les permite estar en situación migratoria regular mientras se tramita su solicitud, así como acceder al sistema de seguridad social y la atención integral en salud.

No obstante, a pesar del retraso acumulado en las decisiones sobre las solicitudes de refugio, hasta el momento, no se ha hecho uso de la posibilidad de reconocimiento como refugiados

55 Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto 1067 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, (D.O. N.º 49.523 de 26 de mayo de 2015, Colombia).

56 Véase nota 2.

57 Departamento Nacional de Planeación y Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 4100: "Estrategia para la Integración de la Población Migrante Venezolana como Factor de Desarrollo para el País", (11 de julio del 2022, Colombia), 13-14.

58 La Corte Constitucional seleccionó para revisión el caso Pietre Wilmer Antonio y otros contra el Ministerio de Relaciones Exteriores, bajo el número de expediente T-8.118.741. Al momento del cierre de este informe, aún no existe decisión de la Corte en el mismo. Se trata de un grupo de personas provenientes de Venezuela, solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, sin que hubiese decisión de parte del Ministerio de Relaciones Exteriores durante varios años y siendo portadoras de un documento (el salvoconducto de permanencia) que no les permite realizar actividades económicas en Colombia. En ese caso, se busca la protección del derecho al debido proceso administrativo, al trabajo, al mínimo vital y a la dignidad humana.

prima facie de estas personas, con fundamento en la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena⁵⁹. Esta es una situación que sorprende. Una decisión en este sentido encontraría sustento en el marco normativo nacional⁶⁰, en los pronunciamientos de diferentes órganos internacionales⁶¹ y en decisiones en este mismo sentido de otros países de la región⁶².

A esta falta de acción se añade que, con la adopción del ETPV, se ha consolidado la práctica de *sugerir* a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado que renuncien a su solicitud y opten por el PPT, como ha podido conocer la Clínica Jurídica para Migrante en el marco de los casos que acompaña. Sin embargo, esta es una práctica extremadamente problemática porque el ETPV es una medida de regularización migratoria y no de protección complementaria⁶³. Además, desde el mes de octubre del 2021, la CONARE adoptó una decisión por la cual todas las solicitudes presentadas con una extemporaneidad superior a dos (2) años, contados desde el ingreso al territorio nacional del solicitante y no desde la admisión del trámite, serán rechazadas de plano por esta Comisión bajo el argumento de que se trata de solicitantes de nacionalidad venezolana que pueden acogerse al ETPV.

A la luz de estas reflexiones, consideramos que es necesario y urgente:

1. Establecer en la normativa aplicable un término máximo dentro del cual debe adoptarse una decisión definitiva sobre una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y cumplirlo sin dilaciones indebidas, en atención a las obligaciones del estado en materia de debido proceso.
2. Permitir a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado ejercer actividades económicas mientras se surte el procedimiento de examen de su solicitud y se adopta una decisión definitiva sobre la misma.
3. Hacer uso de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena, incorporada en la Ley 2136 de 2021,⁶⁴ para reconocer *prima facie* a grupos de solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado.

59 Isabel Berganza Setién; Cécile Blouin y Luisa Feline Freier, "El Elemento situacional de violación masiva de Derechos Humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano". *Revista Chilena De Derecho* 47, 2, (2022), 385-410. Disponible en: <http://ojs.uc.cl/index.php/Rchd/article/view/17593>

60 A pesar de que la Declaración de Cartagena no es un instrumento jurídicamente vinculante, la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración es parte de la definición de refugiado consagrada en el Decreto 1067 de 2015, art. 2.2.3.1.1.1.

61 CIDH, Resolución 2/18, Migración forzada de personas venezolanas, (2 de marzo de 2018, Colombia). Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos, (marzo, 2018, Venezuela). Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html>; Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos: Actualización I, (21 de mayo de 2019, Venezuela). Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>.

62 Liliana Lyra Jubilit y João Carlos Jarochinski Silva, "El reconocimiento grupal de los venezolanos en Brasil: ¿un nuevo modelo adecuado?", *Forced Migration Review*, 65, (2020), 42-44.

63 Véase a este respecto: Gracy Pelacani et al., *Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos: reflexiones de una política de regularización migratoria*, (Informes CEM, Informe N.º 3-2021, Centro de Estudios en Migración (CEM), julio 2021), 30-34. Disponible en: <https://migracionderecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Informe-CEM-3-Estatuto-Temporal-de-Proteccion-para-Migrantes-Venezolanos-reflexiones-de-una-politica-de-regularizacion-migratoria-2.pdf>.

64 Véase nota 2.

2.4. El derecho a la salud: una respuesta incompleta a la necesidad más demandada en Colombia

Desde sus inicios, el CEM ha advertido sobre la relación intrínseca que existe entre la regularización migratoria y el acceso a derechos, siendo el derecho a la salud uno de los ejemplos más palpables de ello⁶⁵. En Colombia, el derecho fundamental a la salud es considerado un derecho “autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo”⁶⁶ y debe prestarse, de conformidad con el artículo 49 de la Constitución, como servicio público esencial obligatorio. Como bien lo establece la normativa colombiana⁶⁷, las personas que no tengan un estatus migratorio regular y que no estén afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), solo tienen derecho a la atención en urgencias.

De la comprensión de los obstáculos que hay para la regularización migratoria en Colombia, descritos en el apartado 2.1. de este informe, se desprende que existen barreras para el acceso a la salud integral asociadas, precisamente, al estatus migratorio. Además, bajo el entendido de que muchas de las personas que emigran hacia el territorio colombiano lo hacen en condiciones de vulnerabilidad y con enormes necesidades humanitarias, el acceso a la salud se convierte en un asunto central. Esto es cierto para la población proveniente de Venezuela que huye de una emergencia humanitaria compleja⁶⁸, pero también lo es para personas que vienen de países como, por ejemplo, Haití y Cuba, para las cuales no existen medidas concretas de regularización migratoria y el consiguiente acceso a salud. Esta sección del informe parte de reconocer los avances que ha hecho el gobierno desde el punto de vista normativo y práctico para lograr la afiliación y atención de la población migrante y refugiada. En seguida, nos referimos a algunos vacíos y retos encontrados en materia de acceso a salud de esta población. Luego, planteamos algunas propuestas importantes.

Un aspecto central y que ha resultado problemático para el Estado colombiano en materia de atención en salud, tomando en cuenta la masividad y las necesidades de la migración proveniente de Venezuela, ha sido la disponibilidad de recursos. El deber de brindar la atención en urgencias está a cargo de las entidades territoriales de salud y en subsidio a la Nación cuando se requiera, lo que implica que los territorios necesiten contar con un presupuesto robusto y una necesaria coordinación y articulación con el orden nacional. En ese sentido, es clave destacar que los territorios tienen una limitación legal pues se requiere que la persona

65 Véase nota 3.

66 Congreso de la República, Ley Estatutaria N.º 1751 de 2015: Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones, (16 de febrero de 2015, Colombia), artículo 2.

67 Las siguientes normas indican que la atención en urgencias debe brindarse independientemente de la capacidad de pago de la persona que la requiera: Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto N.º 412 de 1992: Por el cual se reglamentan parcialmente los servicios de urgencias y se dictan otras disposiciones, (6 de marzo de 1992, Colombia); Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto N.º 780 de 2016: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, (6 de mayo de 2016, Colombia), cap. 2; Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto N.º 2408 de 2018: Por el cual se sustituye el Capítulo 6 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, (24 de diciembre de 2018, Colombia).

68 HumVenezuela, (consultado el 27 de noviembre de 2022). Disponible en: <https://humvenezuela.com/>

esté en situación migratoria regular y cuente con un documento de identificación válido para poder afiliarla al SGSSS⁶⁹, aunque la política en materia de regularización migratoria está en cabeza del Poder Ejecutivo en el nivel nacional. Es decir, sin políticas para la regularización migratoria de población extranjera en situación de vulnerabilidad, los territorios están limitados brindar únicamente atención en urgencias, escenario desfavorable tanto para la población como para el propio estado⁷⁰.

Se han emitido un conjunto de decisiones administrativas desde el MSYPS con el fin de asignar recursos a los territorios para la atención de población migrante⁷¹ e incluir documentos de regularización migratoria diseñados para población venezolana como documentos válidos para la afiliación en el SGSSS⁷². Sin embargo, si bien se han destinado recursos públicos para brindar atención en salud a la población migrante venezolana, el vacío sigue estando en el acceso a la regularización migratoria, que es lo que permitiría al Estado poder afiliarse a estas personas al SGSSS y reducir los costos de la atención⁷³. Siempre que persistan las barreras señaladas en el apartado 2.1 de este informe y que solo se incluya a una nacionalidad como beneficiaria de estas medidas, persistirá el cuello de botella para el acceso a la salud de la población migrante y refugiada.

Por otro lado, para quienes se desempeñan en el sector salud, es complejo poder comprender y consultar el marco normativo en materia de salud, pues es fragmentario y disperso. El MSYPS publica regularmente boletines normativos⁷⁴ con un amplio número de decisiones de carácter administrativo y no es plausible pensar que quienes están a cargo de la prestación del servicio puedan mantenerse actualizados sobre toda esa información. Esto se traduce en un desconocimiento de las normas vigentes por parte de las personas encargadas de hacerlas cumplir y de prestar servicios de salud.

En el marco de la implementación del ETPV, se destaca como una buena práctica que, en las jornadas organizadas por Migración Colombia para la entrega masiva de PPT, se ha procurado la presencia de miembros de la Secretaría de Planeación del municipio o distrito del que se trate, así como de las Entidad Prestadora de Salud (EPS). Lo anterior con el propósito de que la persona en la misma jornada pueda retirar su permiso, solicitar la encuesta SISBEN y,

69 Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto N.º 780 de 2016: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, (6 de mayo de 2016, Colombia).

70 Valentina Roza, "¿Cuánto le cuesta a Colombia no atender la salud de los venezolanos?," *Dejusticia*, (12 de diciembre de 2018). Disponible en: <https://www.dejusticia.org/cuanto-le-cuesta-a-colombia-no-atender-la-salud-de-los-venezolanos/>

71 Por ejemplo: Presidencia de la República, Decreto N.º 866 de 2017: Por el cual se sustituye el Capítulo 6 del Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social en cuanto al giro de recursos para las atenciones iniciales de urgencia prestadas en el territorio colombiano a los nacionales de los países fronterizos, (25 de mayo de 2017, Colombia). También véase: Ministerio de Salud y Protección Social, *Plan de Respuesta del Sector Salud al Fenómeno Migratorio*, (Colombia). Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/plan-respuesta-salud-migrantes.pdf>

72 En el caso del PPT, se expidió la siguiente norma: Ministerio de Salud y Protección Social, Resolución 0572 de 2022: Por la cual se incluye el Permiso por Protección Temporal — PPT como documento válido de identificación de los migrantes venezolanos en los sistemas de información del Sistema de Protección Social y se definen sus especificaciones, (8 de abril de 2022, Colombia).

73 Véase nota 70.

74 Disponibles en: https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Norm_Boletines.aspx

en caso de ser elegible para ello o ya contar con el puntaje del SISBEN, proceder inmediatamente a la afiliación a la EPS en régimen subsidiado o contributivo, según corresponda.

También, debe señalarse que, en materia de acceso a salud, la Corte Constitucional ha jugado un rol determinante al ampliar su línea jurisprudencial sobre qué ha de considerarse una urgencia. La Corte se ha pronunciado sobre situaciones particulares, como el caso de las personas gestantes, indicando que el embarazo también requiere de una atención urgente, lo que incluye la práctica de cuidados prenatales, posnatales y la atención del parto⁷⁵. También ha desarrollado una línea jurisprudencial específicamente para la protección del derecho a la salud de la niñez migrante en situación migratoria irregular, así como una línea relativa a pacientes de enfermedades catastróficas como cáncer⁷⁶. Vale la pena destacar que la Corte también ha establecido que, cuando la entidad no pueda practicar un tratamiento que se requiere de forma urgente debido a su complejidad, es su obligación remitir la persona a una IPS con la capacidad para llevarlo a cabo⁷⁷.

Las críticas que se formulan en este apartado parten, en gran medida, del conocimiento que se tiene de las barreras que padece la población migrante y refugiada para el goce del derecho a la salud a partir del acompañamiento a casos que realiza la Clínica Jurídica para Migrantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. En primer lugar, debe señalarse que el ETPV tiene unas limitaciones temporales y por origen nacional, lo que imposibilita que las personas en situación de vulnerabilidad e irregularidad migratoria puedan acceder al derecho a la salud. Esto, a su vez, pone de presente que no existen medidas similares al ETPV ni disposiciones normativas como las que han sido citadas en esta sección para personas de nacionalidades distintas a la venezolana. En cuanto a la implementación del ETPV, es posible destacar una situación que, desafortunadamente, es bastante común: el artículo 38 de la Resolución 0971 de 2021⁷⁸ de Migración Colombia estableció un régimen de transición del PEP al PPT, conforme al cual aquellos PEP que se encontraran vigentes al momento de la entrada en vigor del ETPV serían prorrogados automáticamente por dos años. Lo que la Clínica ha encontrado es que muchas EPS desvincularon a sus titulares, desconociendo que se encontraban en este régimen de transición hacia el PPT⁷⁹, pues la prórroga se hizo de forma electrónica en el sistema de Migración Colombia, pero no se expidieron nuevos carnés ni se enviaron certificados a sus portadores.

En segundo lugar, si bien es cierto que el Ministerio de Salud y Protección Social (MSYPS) ha

75 Corte Constitucional, Sentencia SU-677/17, (15 de noviembre de 2017, Colombia).

76 Carolina Moreno V., Gracy Pelacani y Lina María Moya Ortiz, Bitácora Jurisprudencial de la Migración, (Centro de Estudios en Migración y Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes, 2021), <https://migracionderecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Bitacora-jurisprudencial-de-la-migracion.pdf>

77 Corte Constitucional Colombia, Sentencia T-244/2022, (1 de julio de 2022, Colombia).

78 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Resolución 0971 de 2021: Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021, (28 de abril de 2021, Colombia).

79 Para consultar el estado de validez del PEP, la persona debe ingresar los datos correspondientes a esta plataforma: <https://apps.migracioncolombia.gov.co/consultarVEN/>

adoptado medidas para garantizar la disponibilidad presupuestal necesaria para atender a la población migrante⁸⁰, esto ha sido posible gracias a la participación de la cooperación internacional. Para el cierre del 2021, el Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) reportó haber invertido 18.2 millones de dólares en el sector salud de Colombia⁸¹. Esto no necesariamente es negativo, pero sí es clave advertir que los planes de atención a personas migrantes y refugiadas deben ser sostenibles en el tiempo y no depender de recursos cuya disponibilidad puede variar con los años. Ello bajo el entendido de que la migración es un fenómeno global y permanente y comprendiendo que la migración proveniente de Venezuela es una con vocación de permanencia.

Tercero, hay limitaciones que son propias del sistema de salud colombiano y de la alta demanda que padecen también las personas colombianas, como es el caso de la demora en el cumplimiento de órdenes médicas. Sin embargo, desde la Clínica Jurídica para Migrantes, se han documentado barreras en la práctica que obedecen a un alto índice de xenofobia e intolerancia, en donde muchas veces es la persona de las empresas que prestan el servicio de seguridad privada quien niega el ingreso de una persona extranjera a un hospital. A ello se suman estigmatizaciones en razón de la identidad de género, expresión de género u orientación sexual que hacen urgente un plan de respuesta con un enfoque diferencial y de derechos humanos, que incluya la formación de las personas encargadas de brindar el servicio en los territorios.

Finalmente, debe considerarse que, en junio de 2022, el MSYPS señaló que se había logrado la afiliación de 740.000 migrantes a la seguridad social⁸². Si bien es una cifra significativa, cabe reiterar que en Colombia hay actualmente 2.5 millones de personas provenientes de Venezuela⁸³ –cifra en constante aumento– y no hay datos oficiales de las personas migrantes y refugiadas de otras nacionalidades que habitan en Colombia. Ante la baja cobertura en salud de esta población y las barreras antes mencionadas, la acción de tutela se termina convirtiendo, finalmente, en el único mecanismo disponible para la protección del derecho a la salud, aun cuando no es un mecanismo exento de riesgos. Desde la Clínica Jurídica para Migrantes se ha conocido de casos en los que el juez de tutela vincula de oficio a Migración Colombia o en los que niega el amparo a la salud, bajo el argumento de que la persona debe regularizar su situación migratoria, sin considerar que en muchos casos no hay ningún mecanismo habilitado para que esa persona cumpla con tal obligación y que los requisitos para la regularización migratoria resultan abiertamente desproporcionados.

80 Protección Social, *Plan de Respuesta del Sector Salud al Fenómeno Migratorio*, (Colombia). Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/plan-respuesta-salud-migrantes.pdf>

81 Plataforma R4V, "Colombia Key Figures: end of year 2021", <https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-07/Colombia.pdf>

82 Esta cifra es cercana a la que está disponible en la página del Observatorio de Migración Venezolana del DNP, <https://www.dnp.gov.co/DNPN/observatorio-de-migracion/Paginas/Salud.aspx> (Consultado el 27 de noviembre de 2022).

83 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, "Distribución de Venezolanos en Colombia (febrero 2022)", <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte28-de-febrero-de-2022> (Consultado el 17 de octubre de 2022).

Con fundamento en este análisis, formulamos las siguientes recomendaciones:

1. Incorporar a la población migrante y refugiada en situación de vulnerabilidad en los planes, programas y normativas dispuestas para la atención en salud, independientemente de su origen nacional. Esto es particularmente necesario a la luz de la situación actual de la zona fronteriza con Panamá.
2. Establecer mecanismos permanentes de regularización migratoria para personas en situación de vulnerabilidad y sin acceso a documentos de su país de origen, independientemente de su nacionalidad. A partir de ello, implementar estrategias efectivas para la aplicación pronta de la encuesta SISBEN y afiliación al SGSSS de esta población.
3. Promover y llevar a cabo una mayor articulación entre el orden nacional y el orden territorial, así como a nivel sectorial e intersectorial, para el diseño e implementación de estrategias y procurar los recursos necesarios para garantizar el derecho a la salud de la población migrante y refugiada.
4. Implementar programas de capacitación y formación a los actores del sector salud a nivel territorial, con el propósito de que se promueva la convivencia y la erradicación de la xenofobia, así como para que se gestione de forma adecuada la atención en salud de las personas migrantes y refugiadas, de conformidad con las normas y jurisprudencia aplicable.

2.5. El derecho a la educación: una respuesta temprana que necesita ajustes

La protección del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes provenientes de Venezuela ha encontrado una pronta respuesta por parte de las autoridades nacionales. Los obstáculos para el ingreso a las instituciones educativas oficiales, debido a la situación migratoria de estos menores de edad, fueron uno de los primeros en encontrar una respuesta a través de la adopción de medidas de carácter diferencial. Sin embargo, el paso del tiempo mostró que existían otras barreras para que el goce de este derecho fuera pleno y efectivo por parte de esta población. En esta sección, abordamos las diversas medidas adoptadas para la protección del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes migrantes. Reflexionamos sobre aquellos aspectos que no han encontrado todavía una respuesta oportuna, por lo que consideramos la educación como uno de aquellos ámbitos a los cuales se ha respondido *a medias*.

Desde el año 2015, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) ha adoptado una serie de circulares⁸⁴ con el fin de que las entidades territoriales, secretarías de educación y los esta-

84 Ministerio de Educación Nacional, Circular N.º 45 de 2015, (Colombia). Disponible en: https://www.mineduccion.gov.co/1780/articulos-353789_Circular_41_MEN_.pdf; Ministerio de Educación Nacional, Circular N.º 7 de 2016, (Colombia); Ministerio de Educación Nacional y Migración Colombia, Circular Conjunta N.º 1 de 2017, (Colombia). Disponible en: http://www.nuevaleyegislacion.com/files/susc/cdj/conc/cconj_men_1_17.pdf

blecimientos educativos acogieran las medidas y desarrollaran las acciones necesarias para garantizar el derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes migrantes, especialmente los provenientes de Venezuela. El mayor obstáculo que presentaron estos menores de edad es que no contaban con la documentación necesaria para poder cursar estudios en Colombia y documentar los estudios previos realizados en su país de origen.

Con la circular conjunta entre el MEN y Migración Colombia N.º 16 de 2018⁸⁵, se fijan los lineamientos a seguir por las instituciones educativas con el fin de garantizar el derecho a la educación en los niveles preescolar, básico y medio. Para ello, se determina que la situación migratoria del menor de edad, así como la de sus padres, no debe ser un obstáculo para que el niño o la niña sea matriculado. Así mismo, en materia de promoción, se establecen orientaciones relativas a la convalidación de estudios previos y validación de grados. Finalmente, respecto a las estrategias de permanencia, se determina que los niños, niñas y adolescentes migrantes no podrán ser discriminados en el acceso al transporte escolar y programa de alimentación escolar.

En este contexto, el documento CONPES 4100 de 2022⁸⁶ señala que, en abril del 2022, 559.605 niños, niñas y adolescentes venezolanos estaban matriculados en instituciones educativas. De estos, el 67,2% estaba registrado con número NES asignado por las secretarías de educación. El NES es un número asignado a los menores de edad extranjeros que no cuentan con ningún documento de identificación válido en Colombia, lo cual lleva a pensar que la mayoría de estos niños y niñas no han tenido acceso todavía a un mecanismo que les permita regularizar su situación migratoria o no han actualizado sus datos en el sistema. Además, estas cifras muestran que para esta población se presentan obstáculos en cuanto a su permanencia en el sistema educativo y los logros escolares. Aspectos ulteriores, como la falta de docentes en número suficiente y las carencias de la infraestructura escolar, también figuran como motivos que explican las dificultades que esta población encuentra para acceder y permanecer en el sistema educativo⁸⁷.

A estos obstáculos deben añadirse las dificultades experimentadas en la promoción y el egreso del sistema educativo por parte de las y los adolescentes migrantes, debido a su situación migratoria irregular. Los menores de edad que no cuentan con un documento de identificación válido en Colombia experimentan barreras para obtener las certificaciones de los estudios realizados en el país, así como para graduarse y obtener su título de bachiller. De la misma forma, no pueden acceder a los programas de formación técnica durante la educación media,

85 Ministerio de Educación Nacional y Migración Colombia, Circular Conjunta No. 16 de 2018, (Colombia). Disponible en: https://www.mineduccion.gov.co/1780/articles-368675_recurso_1.pdf

86 Departamento Nacional de Planeación y Consejo Nacional de Política Económica y Social, Documento CONPES 4100: "Estrategia para la Integración de la Población Migrante Venezolana como Factor de Desarrollo para el País", (11 de julio del 2022, Colombia), 46-47.

87 Ibid.

los cuales son ofrecidos en colaboración con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)⁸⁸.

En respuesta a estas dificultades notorias, los niños, niñas y adolescentes venezolanos matriculados en una institución educativa en los niveles de educación inicial, preescolar, básica y media recibieron un trato preferencial en el marco de la adopción del ETPV. Por un lado, se estableció que para ellos el RUMV estará habilitado hasta el 30 de mayo de 2031, es decir, durante toda la vigencia del Decreto 216 de 2021. Por el otro, quienes hayan culminado sus estudios de educación media y no hayan podido recibir su título de bachiller por la falta de un documento de identificación serán priorizados en la realización del registro biométrico presencial, con el fin de que la expedición de su PPT sea expedita⁸⁹. Mediante concepto jurídico del 8 de julio del 2022, además, Migración Colombia aclaró que los niños, niñas y adolescentes que hayan ingresado con posterioridad al 31 de enero de 2021 y estén matriculados en una institución educativa en el nivel inicial, preescolar, básica y media también podrán acceder al RUMV hasta el 30 de mayo de 2031, independientemente de la forma en que hayan ingresado al territorio.

Para que el acceso al derecho a la educación y a la regularización migratoria de estos menores de edad sea efectivo se necesita que los dos mecanismos, el ETPV y el concepto de Migración Colombia, sean conocidos y aplicados por los rectores de las instituciones educativas. La Clínica Jurídica para Migrantes conoce varios casos en los cuales los colegios exigen al menor de edad venezolano haber realizado el RUMV o el PPT como requisito previo para acceder al cupo escolar, así como que el niño o niña esté afiliado a una EPS. Una vez más, los obstáculos para el acceso a la regularización migratoria encuentran respuesta en la adopción de medidas con enfoque diferencial, pero no se materializan por el escaso conocimiento de su funcionamiento y por su falta de aplicación por las instituciones educativas de las cuales depende la materialización del derecho a la educación.

Sin lugar a duda, es extremadamente positivo que se haya querido incentivar la escolarización de esta población al relacionar una medida de regularización migratoria al hecho de encontrarse matriculados en una institución educativa. Sin embargo, este tipo de acciones preocupan en la medida en que los obstáculos relativos al ingreso y permanencia en el sistema educativo de esta población pueden ser en una barrera insuperable para su acceso a una situación migratoria regular, profundizando así su situación de vulnerabilidad.

Para avanzar en la protección de este derecho, consideramos que se debe:

1. Socializar el concepto jurídico del 8 de julio de 2022 de Migración Colombia, así

88 Silvia Ruiz, Lucía Ramírez Bolívar, Valentina Roza, *Acceso, promoción y permanencia de niños, niñas y adolescentes migrantes en el sistema educativo colombiano: Avances, retos y recomendaciones*. (UNICEF y Dejusticia, Editorial Dejusticia, 2022).

89 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Resolución 0971 de 2021: Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021, (28 de abril de 2021, Colombia), artículo 26, parágrafo segundo y artículo 33.

- como el ETPV con las entidades territoriales, secretarías de educación, los rectores y docentes.
2. Realizar jornadas de búsqueda activa de población migrante desescolarizada y de socialización de esta medida con la población migrante y con las comunidades de acogida.
 3. Ampliar la disponibilidad de cupos escolares, sobre todo en aquellos territorios en los cuales la demanda por parte de la población migrantes es más alta.
 4. Establecer mecanismos de regularización migratoria con enfoque diferencial para niños, niñas y adolescentes de otras nacionalidades y garantizar su derecho a la educación sin discriminación.

2.6. La inclusión financiera de la población migrante: una deuda permanente

Cuando hablamos de inclusión financiera, nos referimos “al acceso que tienen las personas y las empresas a diversos productos y servicios financieros útiles y asequibles que atienden a sus necesidades –transacciones, pagos, ahorro, crédito y seguros– y que se prestan de manera responsable y sostenible”⁹⁰. La población migrante y refugiada, particularmente la venezolana, enfrenta numerosos obstáculos para el acceso a documentos oficiales. Esta ha sido históricamente una barrera que impide el acceso a mecanismos de ahorro, créditos o un aspecto tan básico de la cotidianidad como lo es enviar y recibir dinero. Esta sección pretende abordar las medidas normativas adoptadas al respecto, reconocer los esfuerzos hechos por la autoridad migratoria para promover que el PPT sea aceptado por las entidades bancarias como un documento válido de identificación en Colombia y mostrar algunos obstáculos y vacíos que aún persisten.

La Ley 2136 de 2021 dedica su capítulo quinto a la integración socioeconómica y productiva de las personas migrantes, retronadas y comunidades de acogida. En la ley se fomenta una visión de la migración como un factor que puede contribuir al desarrollo y beneficiar a la población del país de acogida⁹¹. En ese sentido, se señala que el gobierno nacional promoverá el acceso efectivo y en condiciones de igualdad, tanto a nacionales como a migrantes con situación regular⁹², a mecanismos de emprendimiento y productos y servicios financieros⁹³.

En este capítulo parecen no estar siquiera consideradas las personas refugiadas y solicitantes de asilo, quienes, tal como se señaló en el apartado 2.3 del presente informe, enfrentan enor-

90 Banco Mundial, “Inclusión Financiera”, <https://www.bancomundial.org/es/topic/financiamiento/overview> (Consultado el 27 de noviembre de 2022).

91 Congreso de la República, Ley 2136 de 2021: Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones, (D.O. N.º 51.756 de 4 de agosto de 2021, Colombia), artículo 39.

92 Ibid., artículo 42.

93 Ibid., artículo 43.

mes barreras para la integración socioeconómica mientras sean portadoras de un salvoconducto, que es un documento no habilitado para el ejercicio de actividades económicas. A la fecha de cierre de este informe⁹⁴, este capítulo de la ley aún no se encuentra reglamentado, pero sí existe un borrador de decreto para tal fin publicado en el sitio web de la Cancillería⁹⁵.

Migración Colombia ha hecho un esfuerzo importante para que el PPT sea reconocido como un documento válido y así se permita la inclusión financiera de sus portadores. En primer lugar, la entidad expidió un concepto en el que señalaba que el PPT era un documento de identificación válido y decía de forma expresa que las personas titulares del PPT "(...) cuentan con el cumplimiento de los requisitos básicos (identificación y permanencia regular), para acceder a cualquier tipo de servicio ya sea financiero, notarial, comercial o jurídico, entre otros"⁹⁶. Luego, en septiembre de 2021, Migración Colombia expidió la Resolución N.º 2289 por medio de la cual se adopta el PPT "como un documento de identificación para los nacionales venezolanos dentro del territorio (...)". Un aspecto positivo de dicha norma es que señala que con la finalidad de garantizar el derecho a la utilización de medios electrónicos, se expedirá el PPT virtual que podrá ser presentado ante entidades públicas y privadas con el mismo alcance que el documento físico⁹⁷ y el cual perderá su vigencia en el momento en que se haga entrega de este último⁹⁸.

Por último, Migración Colombia publicó en su sitio web una serie de oficios que envió a las entidades bancarias del país⁹⁹, en donde menciona una "Ficha Técnica del Permiso por Protección Temporal (PPT)", que ha sido comunicada a diversos sectores socioeconómicos junto con el concepto técnico antes mencionado. Esto con el propósito de garantizar el acceso a los servicios ofrecidos por estas entidades de las personas venezolanas en estatus migratorio regular (portadoras de PPT).

No cabe duda de que, a nivel normativo, se han superado algunas barreras en comparación con el antiguo PEP. Sin embargo, desde la Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes, se han acompañado y orientado casos que permiten ver que aún persisten dificultades para la integración financiera, así como para el paso posterior (poder contratar servicios, hacer compras, acceder a créditos y demás operaciones). El primero de ellos, mencionado en el apartado 2.1 de este informe, tiene que ver con las demoras en el pronuncia-

94 Diciembre de 2022.

95 Presidencia de la República. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/DECRETO%20REGLAMENTARIO%20CAP%20V%20-%20VRI%20USAID.pdf> (Consultado el 27 de noviembre de 2022).

96 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, "Concepto sobre el PPT como documento de identificación y su validez para acceder a los servicios públicos y privados", (21 de enero de 2021, Colombia). Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/conceptos-juridicos/concepto-sobre-el-ppt-como-documento-de-identificacion>

97 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, Resolución N.º 2289 de 2021: Por la cual se adopta el formato del Permiso por Protección Temporal (PPT) como documento de identificación para los nacionales venezolanos dentro del territorio de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones, (13 de septiembre de 2021, Colombia), artículo 9.

98 Ibid., artículos 10 y 12.

99 Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, "Oficios para Entidades Bancarias", <https://www.migracioncolombia.gov.co/conceptos-juridicos/content/377-oficios-para-entidades-bancarias> (Consultado el 27 de noviembre de 2022).

miento sobre la aprobación o no del PPT. En segundo lugar, la Clínica (que ha acompañado a más de 490 personas en el 2022) solo ha tenido conocimiento de un caso en el que se haya expedido el PPT virtual al que se refiere el artículo 18 de la Resolución 0971 de 2021¹⁰⁰ de Migración Colombia, expedido gracias a una orden de un juez de instancia en el marco de una acción de tutela relacionada con acceso a salud. Es decir, no se está dando cumplimiento a la obligación que se establece en las normas aplicables al PPT relativa a la expedición del PPT virtual. De modo que hay personas que esperan meses desde el momento en que su PPT aparece en la plataforma como “aprobado” con las mismas barreras para el ejercicio de sus derechos y para el acceso a servicios y productos financieros.

A pesar del esfuerzo antes mencionado y de iniciativas como la de la Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia (Asobancaria) de crear una guía sobre el PPT para el sector financiero¹⁰¹, persiste el desconocimiento por parte de entidades tanto públicas como privadas para el reconocimiento de este permiso como un documento de identificación válido en Colombia. En consecuencia, sus titulares se enfrentan a menudo a la solicitud de requisitos adicionales como la presentación de un pasaporte vigente, sello de ingreso al país con vigencia inferior a seis meses¹⁰², ser titular de una visa y cédula de extranjería e incluso la exigencia de que estos últimos documentos sean como residente o tipo R. Lo anterior desvirtúa por completo el sentido de inclusión en el marco de la respuesta a la población venezolana. A ello se suma la problemática de la entrega de permisos con errores en los datos personales de sus titulares, sin que exista una vía expedita para su solución y con el riesgo de que la persona tenga que pagar por la expedición del documento corregido, si no logra acreditar que el error es imputable a Migración Colombia. En esos casos, las entidades bancarias no pueden habilitar servicios o productos financieros hasta que no se resuelvan las inconsistencias entre el PPT y los documentos de identificación venezolanos con los que cuente la persona.

En ese sentido, algunas propuestas concretas son:

1. Garantizar por parte de Migración Colombia el cumplimiento de los términos establecidos en los artículos 17 y 18 de su Resolución 0971 de 2021 para la aprobación o no del PPT y su posterior expedición.
2. Cumplir por parte de Migración Colombia el deber de expedir el PPT virtual en el momento de la aprobación del mismo, en atención a lo dispuesto en el artículo 18 de la referida resolución.

100 Véase nota 78.

101 Esta asociación, con el apoyo de la Presidencia de la República, el Banco Mundial y el Grupo Inter agencial de Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), publicó una guía de “Orientaciones para la adopción del Permiso por Protección Temporal para Venezolanos (PPT) en el Sistema Financiero”, (2022).

Disponible en: https://www.r4v.info/sites/default/files/2022-10/Guia_verificacion_de_identidad.pdf

102 Por medio de la Resolución N.º 2231 de 2021, el MRE reconoce la vigencia de los pasaportes venezolanos vencidos para ingresar, transitar, permanecer o salir del territorio colombiano durante los diez (10) años contados a partir de la fecha de vencimiento del pasaporte o de la prórroga estampada en el mismo.

3. Reglamentar efectivamente el Capítulo V de la Ley 2136 de 2021¹⁰³, desde un enfoque de derechos humanos e inclusividad, entendiendo que la población en situación de mayor vulnerabilidad, no solo la que tiene mayor capacidad de aportar al desarrollo, también requiere participar de la integración socioeconómica y financiera.
4. Establecer programas de sensibilización y formación dirigidos a entidades del sector público y privado, orientados a erradicar la xenofobia y promover el conocimiento de las rutas establecidas por el gobierno nacional para la integración.

2.7. El reconocimiento de la nacionalidad para colombianos nacidos en el exterior: historia de un trato desigual

Colombia prioriza el *ius sanguinis* o derecho de sangre sobre el *ius soli* o derecho de suelo, lo que implica que la forma en la que se obtiene la nacionalidad deviene principalmente de la ascendencia y no del lugar físico en el que la persona nació. Esto ha traído consigo una serie de vulneraciones de derechos y obstáculos de tipo administrativo para el registro extemporáneo de nacimientos ocurridos en el extranjero, en especial, en el caso de las personas que nacieron de padres o madres colombianos, en un contexto de retorno de familias colombianas que habitaban en Venezuela como consecuencia de la situación de derechos humanos en ese país. En esta sección, se describen los retrocesos y recientes avances en cuanto al reconocimiento de la nacionalidad colombiana de personas nacidas en el extranjero y se esbozan algunas recomendaciones al respecto.

La Constitución Política de Colombia¹⁰⁴ y la Ley 43 de 1993¹⁰⁵ establecen que una persona podrá adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento o por adopción. La nacionalidad por nacimiento se obtiene cuando la persona sea hija de padres colombianos, sin importar si nació en el extranjero o en territorio colombiano. Esta forma de adquirir la nacionalidad colombiana también aplica para hijos e hijas de personas extranjeras, cuando su padre o madre se encuentre domiciliado en Colombia al momento del nacimiento. En cualquier caso, el nacimiento debe registrarse ante la autoridad competente¹⁰⁶. En el caso de la persona nacida en el exterior, su representante debe acercarse al consulado de Colombia y declarar bajo gravedad de juramento que el nacimiento no se ha inscrito ante autoridad competente y deberá acreditar el nacimiento mediante registro civil de nacimiento otorgado en el exterior, debidamente apostillado y traducido.

Ahora bien, con la agudización de la emergencia humanitaria en Venezuela, aquellas perso-

103 Véase nota 2.

104 República de Colombia, *Constitución Política de Colombia*, (1991), artículo 96.

105 Congreso de la República, Ley 43 de 1993: Por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral 7 del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, (D.O. N.º 40.735 del 1 de febrero de 1993, Colombia).

106 Presidencia de la República, Decreto N.º 1260 de 1970: Por el cual se expide el estatuto del registro del estado civil de las personas, (27 de julio de 1970, Colombia), artículo 5.

nas nacidas de padres colombianos desarrollaron interés en realizar su registro extemporáneo del nacimiento como ciudadanos colombianos. Sin embargo, desde 2019 y hasta la actualidad (mientras se regularizan las relaciones diplomáticas y consulares entre los dos países), no ha habido presencia consular colombiana en el vecino país, lo que implica la imposibilidad de hacer el trámite desde Venezuela. Por ese motivo, las personas venezolanas con derecho a la nacionalidad colombiana han realizado la inscripción extemporánea de su nacimiento en el registro civil en Colombia. A este respecto, el artículo 2.2.6.12.3.1., numeral 5, del Decreto 1069 de 2015 prevé que, si no fuese posible acreditar el nacimiento con la partida de nacimiento apostillada, la persona solicitante o su representante podrá acudir con dos testigos hábiles, “quienes prestarán declaración juramentada mediante la cual manifestarán haber presenciado, asistido o tenido noticia directa y fidedigna del nacimiento del o de la solicitante”¹⁰⁷. Si bien esto está establecido en la norma, en la práctica hubo una grave vulneración del derecho a la nacionalidad colombiana de personas nacidas en el extranjero, dando lugar a un trato desigual entre personas nacidas en Colombia de padres colombianos y aquellas nacidas en el extranjero. Por un lado, la Circular Única de Registro Civil e Identificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), norma de rango inferior, en su sexta versión de octubre de 2021, desconocía lo establecido en el Decreto 1069 de 2015, pues señalaba que el único documento antecedente válido para la inscripción extemporánea del nacimiento de personas hijas de nacionales colombianos nacidas en el exterior es el registro civil de nacimiento del país de origen debidamente traducido y apostillado o legalizado¹⁰⁸. Esto constituyó un retroceso ya que se ha documentado ampliamente la imposibilidad de acceder a documentos apostillados por parte del Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela¹⁰⁹. Además, tal situación fue reconocida por la propia RNEC cuando adoptó un procedimiento excepcional para la inscripción en el registro civil de nacimiento colombiano de quienes nacieron en Venezuela de padres o madres colombianos y no contaban con la partida venezolana apostillada¹¹⁰, medida que luego fue revocada sin justificación y a pesar de que las circunstancias que dieron origen a ella se mantienen.

Esta situación llevó a la expedición de la sentencia T-393 de 2022¹¹¹ y la consecuente actualización de la Circular Única de Registro Civil e Identificación de la RNEC. El Centro de Estudios en Migración (CEM) y la Clínica Jurídica para Migrantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes presentaron intervención en este caso, así como otras universidades del

107 Presidencia de la República, Decreto No. 1069 de 2015: Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, (26 de mayo de 2015, Colombia).

108 Registraduría Nacional del Estado Civil, *Circular Única de Registro Civil e Identificación – Versión 6*, (20 de octubre de 2021, Colombia). Disponible en: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20211021_circular-unica-de-rc-e-identificacion_version-6_20-de-octubre-de-2021.pdf

109 Ligia Bolívar, “Desprotegidos. Impacto de la ausencia de servicios consulares en los derechos de la población venezolana en el exterior”, Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (2021), <https://elucabista.com/wp-content/uploads/2021/04/2021-03-30.-Desprotegidos.-Impacto-de-la-ausencia-de-servicios-consulares-en-los-derechos-de-la-poblacion-venezolana-en-el-exterior.pdf>, página 9; Camila Becerra et al, “Informe sobre Colombia: anulación de registros civiles de nacimiento y la consecuente cancelación de cédulas colombianas”, Red de Litigio Estratégico en Migración (2022), <https://migracionderecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Informe-Red-LEM-Anulacion-y-cancelacion.pdf>

110 Registraduría Nacional del Estado Civil, Circulares 121 de 2016; 216 de 2016; 025 de 2017; 064 de 2017; 145 de 2017 y 087 de 2018; y Circular Única de Registro Civil e Identificación, Versiones 1, 2, 3, 4 y 5.

111 Corte Constitucional Colombia, Sentencia T-393/2022, (9 de noviembre de 2022, Colombia).

país. En la sentencia, la Corte se centró en resolver si la RNEC vulneró los derechos fundamentales a la nacionalidad, a la personalidad jurídica y al debido proceso administrativo al negarle a una niña refugiada proveniente de Venezuela el registro extemporáneo de su nacimiento por no apostillar el registro civil que obtuvo en Venezuela como único documento válido y no permitirlo con la declaración de dos testigos. La Corte, siguiendo sus precedentes¹¹², determinó que “(...) exigir de manera exclusiva el requisito de apostilla para el registro extemporáneo de nacimiento es irrazonable, desproporcionado e injustificado”, entre otras, porque, en el caso de las personas provenientes de Venezuela, “es un hecho notorio” la imposibilidad de cumplir con el requisito de la apostilla. En definitiva, la Corte decidió amparar los derechos de la accionante y, dentro del resolutivo del fallo, ordenó a la RNEC emitir un acto administrativo de carácter general que señalara que, con base en la normativa aplicable, se puede recibir la inscripción extemporánea de nacimiento de hijos de personas colombianas nacidas en el exterior, mediante la declaración juramentada de testigos, cuando no sea posible aportar la apostilla del registro civil de nacimiento.

En cumplimiento a este fallo, el 29 de diciembre de 2022, la RNEC expidió una nueva versión de la Circular Única de Registro Civil e Identificación¹¹³, que incluyó una sección titulada “Documento antecedente para la inscripción del nacimiento cuando el hecho haya ocurrido en el extranjero”. En ella se indica al funcionario registral que recibe la solicitud de inscripción extemporánea cuál es el procedimiento a seguir y los documentos que debe enviar a la Dirección Nacional de Registro Civil¹¹⁴. Se espera que con estos avances se superen las barreras de acceso al registro extemporáneo del nacimiento de personas nacidas en el exterior que hasta ahora han sido documentadas.

Por otro lado, el 30 de julio de 2021 la RNEC publicó su Resolución 7300 de 2021, mediante la cual estableció un procedimiento de anulación de registros civiles y consecuente cancelación de cédulas de ciudadanía por falsa identidad¹¹⁵. Con base en esta norma, se llevó a cabo la anulación de los registros civiles de nacimiento y cancelación de cédulas de aproximadamente 43.000 personas, quienes ahora han pasado a ser tratadas por parte del estado como personas migrantes en situación migratoria irregular. Esto ha impactado su derecho al trabajo, afiliación al sistema de salud y acceso a este derecho, funcionamiento de productos y servicios previamente adquiridos, entre otras afectaciones.

En el acompañamiento a casos, la Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes ha identificado una vulneración sistemática al debido proceso administrativo, que ha

112 Corte Constitucional. Sentencia T-212 de 2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-421 de 2017. M.P.(E) Iván Humberto Escruera Mayolo; T-023 de 2018. M.P. José Fernando Reyes Cuatras; T-241 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-209 de 2022. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

113 Registraduría Nacional del Estado Civil, *Circular Única de Registro Civil e Identificación – Versión 7*, (29 de diciembre de 2022, Colombia). Disponible en: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/20221229_circular-unica-de-rc-e-identificacion_version-7_29-de-diciembre-de-2022.pdf

114 Ibid. Punto 3.4.7, 47 y ss.

115 Registraduría Nacional del Estado Civil, Resolución N.º 7300 de 2021: Por la cual se establece el procedimiento conjunto de anulación de registros civiles de nacimiento por las causales formales de que trata el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970 y la consecuente cancelación de cédulas de ciudadanía por falsa identidad, (27 de julio de 2021, Colombia).

derivado en una privación arbitraria de la nacionalidad colombiana de personas sometidas al procedimiento establecido bajo la Resolución 7300 de 2021 de la RNEC. Las violaciones más comunes a este derecho han consistido en la falta de notificación del inicio de la actuación administrativa (lo que a su vez lleva a la violación del derecho a ser oído y a la defensa), falta de motivación o indebida motivación de los actos de anulación, anulación masiva sin la debida individualización de los casos y violación de los principios de legalidad y confianza legítima en la administración¹¹⁶. Cabe destacar que las personas que sufrieron de dicha anulación a sus documentos, entre 2021 y 2022, también han visto vulnerado su derecho a la participación política, pues no pudieron ejercer su derecho al voto en las elecciones parlamentarias ni presidenciales.

En este punto, algunas recomendaciones que formulamos desde el CEM son:

1. Cumplir por parte de la RNEC con su deber de motivar de forma precisa, individualizada y adecuada los actos administrativos emitidos en el marco del registro extemporáneo de nacimiento en el registro civil y dar cabal cumplimiento a lo establecido en la sentencia T-393 de 2022 de la Corte Constitucional.
2. Abstenerse por parte de la RNEC de llevar a cabo procedimientos de anulación de registros civiles de nacimiento y cancelación de cédulas de ciudadanía sin las debidas garantías del debido proceso, de conformidad con la Constitución, las obligaciones internacionales asumidas bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
3. Revocar por parte de la RNEC sus propias actuaciones que han sido adoptadas en violación de las normas nacionales e internacionales antes mencionadas.
4. Abstenerse por parte de las entidades públicas y privadas, sobre todo las EPS, de desvincular de sus servicios a personas cuya cédula de ciudadanía ha sido cancelada, hasta tanto se determine si la decisión de anular del registro civil de nacimiento y cancelar la cédula se encuentra en firme y se ha adoptado tras un procedimiento administrativo con todas las garantías establecidas en la Constitución y las leyes.
5. Siguiendo con la solicitud que desde la Red de Litigio Estratégico en Migración (Red-LEM) hicimos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establecer una mesa de trabajo que permita un diálogo entre la sociedad civil y las entidades del Estado cuyas funciones estén relacionadas con la promoción y la garantía del acceso al derecho a la nacionalidad colombiana.

116 La Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad de los Andes hace parte de la Red de Litigio Estratégico en Migración (Red-LEM) y, junto a las organizaciones que la componen, participó en una audiencia temática al respecto ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su 184° período de sesiones. Posteriormente, la Clínica y la Federación Nacional de Personeros (FENALPER) documentaron ciento treinta y siete (137) casos que acompañaron directamente, correspondientes a noventa y nueve (99) resoluciones de anulación de registros civiles de la RNEC, que reunían a casi cinco mil (5.000) personas. Esos casos fueron documentados en el marco de un informe que fue enviado a la CIDH en seguimiento a la información aportada durante la referida audiencia temática. Disponible en: <https://migracionderecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Informe-Red-LEM-Anulacion-y-cancelacion.pdf>

3.

Mínimos innegociables de una política pública migratoria integral

Con base en la literatura citada en este informe para delimitar en qué consiste una política pública, concluimos que Colombia actualmente no cuenta con una política pública integral en materia de migración, aunque hay elementos para pensar que el país se dirige en esa dirección. La existencia de la Ley 2136 de 2021¹¹⁷ y del CONPES 4100 de 2022 contribuyen a la existencia de algunos lineamientos para su formulación, pero no implica que haya una política pública en los términos antes expresados¹¹⁸. Tras hacer un balance de cómo se ha respondido a la llegada de flujos migratorios en los últimos siete años¹¹⁹, encontramos que hay temas, como el refugio, en donde no hay planeación de ningún tipo y luego hay otros asuntos, como la salud, en donde hay “actividades sin planes”, en los términos de Graglia¹²⁰.

Se requiere entonces de una relación armónica entre la planeación y la ejecución de acciones encaminadas a la gestión de la migración desde una estructura lógica y con unos objetivos claros. Esto amerita, según la temática de la que se trate, formular planes que aún no existen, revisar los que ya existan, implementar los planes resultantes desde un enfoque diferencial y de derechos humanos y, en algunos casos, sistematizar la información de las actividades que ya se están llevando a cabo para formular planes a partir de estas¹²¹. Cabe destacar que una serie de medidas susceptibles a los cambios de gobierno y sin una mirada y planeación de largo plazo no pueden considerarse como una política pública del Estado.

En ese mismo orden de ideas, desde la literatura sobre política pública consultada, destacamos que una política pública debe ser formulada en el marco de un ejercicio de participación ciudadana. Aunque la Ley 2136 de 2021 contempla la creación de espacios de articulación y participación como el Sistema Nacional de Migraciones y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, su funcionamiento aún no ha sido reglamentado y, por tanto, aún no están operando. Preocupa que la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones sea un espacio en el que solo puedan participar personas colombianas (retornadas o

117 Véase nota 2.

118 Véase, entre otros: José Emilio Graglia, “Modelo relacional de políticas públicas,” En *Políticas públicas, retos y desafíos para la Gobernabilidad*, ed. Dulfary Calderón Sánchez (Ediciones USTA, 2016).

119 Véase nota 115.

120 Véase nota 118, página 40.

121 Véase nota 118.

residentes en el extranjero) y migrantes en situación regular¹²², excluyendo así a un porcentaje importante de la población en situación de movilidad humana y la más vulnerable.

Para cada una de las temáticas sobre las que se ha hecho un balance, enumeramos algunas recomendaciones mínimas. Dichas recomendaciones fueron formuladas de forma cónsona con la Constitución y las normas del derecho internacional de los derechos humanos, desde una perspectiva en la que se aboga por una política pública integral, de largo plazo, sin distinción por origen nacional o por cualquier otra condición social.

122 Congreso de la República, Ley 2136 de 2021: Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones, (D.O. N.º 51.756 de 4 de agosto de 2021, Colombia), artículo 25, parágrafo primero.

Conclusiones

A lo largo de este informe nos propusimos responder a la pregunta sobre si existe en Colombia una política pública migratoria. Esta es una reflexión imprescindible ante la adopción de medidas e instrumentos que pretenden enmarcar el gobierno de la migración en el país a mediano y largo plazo, el reciente cambio de gobierno y los avances en el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y consulares con la República Bolivariana de Venezuela. Para ello, nos preguntamos si las medidas que se han adoptado hasta este momento para responder a la migración en Colombia, en algunos ámbitos significativos, pueden considerarse como parte de una política pública integral en materia migratoria.

La regularización migratoria es el ejemplo más claro de voluntad política y se traduce en acciones concretas para avanzar en la respuesta a las necesidades de la población proveniente de Venezuela. Tal como se ha descrito en este informe, este es el ámbito que más señales de avance ha mostrado. Si bien no se han mantenido mecanismos de regularización abiertos de manera permanente y los existentes solo han estado dirigidos a personas venezolanas, lo cierto es que estos sí han permitido que esta población haya podido regularizar su permanencia en el país, permitiéndoles el acceso a algunos servicios y derechos.

Así mismo, son innegables los avances respecto a la garantía del derecho a la nacionalidad y la prevención y erradicación de la apatridia de niños y niñas nacidos en Colombia. La medida "Primero la Niñez", adoptada en beneficio de los menores de edad nacidos en territorio

colombiano de padres venezolanos, ha permitido superar los obstáculos que estos padres encontraban para que sus hijos e hijas pudieran ser reconocidos como nacionales de algún país. Sin embargo, los desafíos para la protección de este derecho permanecen para quienes no pueden acceder a esta medida, sobre todo, cuando son personas de nacionalidades diferentes a la venezolana.

El refugio y el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado se encuentran entre los aspectos más problemáticos que analizamos del marco normativo en materia migratoria. En nuestro análisis, notamos que la falta de adecuación del sistema de refugio colombiano al alto número de solicitudes y a la realidad migratoria del país son extremadamente perjudiciales para las personas con necesidad de protección internacional que llegan a Colombia. Además, mostramos que, en lugar de invertir en la adecuación del sistema de refugio, el Estado colombiano prefirió crear una medida como el ETPV a beneficio de la población venezolana. Esta ofrece un mayor acceso a derechos, pero que no reconoce la necesidad de protección internacional de estas personas, ni las protege contra la no devolución.

Existen esfuerzos del gobierno colombiano para atender a la población migrante y refugiada proveniente de Venezuela y avances en materia de afiliación al sistema de salud; sin embargo, persisten algunos problemas evidentes. Primero, la población migrante y refugiada proveniente de Venezuela, aunque es sin duda la más numerosa, no es la única. En este sentido, no existe una respuesta integral a la migración en Colombia con independencia del origen nacional. Segundo, la afiliación de 740.000 personas migrantes al SGSSS tan solo representa el 29,6% de la población venezolana en Colombia, sin contar a las personas de otras nacionalidades, de las cuales no hay datos oficiales. Tercero, queda claro que la regularización migratoria guarda una relación intrínseca con el acceso a derechos de las personas extranjeras. Por esta razón, es necesario que existan rutas permanentes, accesibles y con un enfoque de derechos humanos para la regularización migratoria.

Es importante notar que la garantía y la protección del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes migrantes provenientes de Venezuela fue uno de los primeros aspectos en los cuales se adoptaron medidas a nivel nacional, en especial, ante las dificultades que se presentaron para que los menores de edad venezolanos pudieran cursar sus estudios en Colombia sin la documentación oportuna. Sin embargo, todavía hay obstáculos para que esta población acceda, permanezca y egrese de las instituciones educativas en territorio colombiano. Estos retos se deben a una implementación no siempre adecuada de estas medidas por las instituciones educativas, sea por desconocimiento o por discriminación, a las dificultades que experimentan las familias migrantes para mantener sus hijos e hijas en el sistema educativo, a la infraestructura y recursos limitados del sector educativo colombiano y a los obstáculos que todavía permanecen para la regularización migratoria de niños y niñas.

En materia de inclusión financiera, se destacó como un aspecto positivo que Migración Colombia y la Presidencia de la República han hecho un esfuerzo para que el PPT sea reconocido como un documento válido de identificación por entidades financieras, públicas y privadas. Sin embargo, las meras normas y conceptos técnicos que reconocen la validez del PPT como documento de identificación han resultado no ser suficientes. Una vez la persona obtiene su documento, empieza a padecer otras barreras en la práctica por el desconocimiento del permiso en esferas públicas y privadas. De modo que, la imposibilidad de gozar de una verdadera inclusión financiera pasa por comprender los vacíos en el diseño e implementación del ETPV (particularmente los retrasos de la autoridad migratoria para decidir sobre su aprobación o negación), los problemas asociados a la expedición con errores del PPT, la xenofobia y el desconocimiento de las normas aplicables por parte de entidades en todos los sectores.

Por otro lado, ha habido un retroceso importante en las garantías de las personas nacidas en el extranjero de padres o madres colombianas, quienes constitucionalmente tienen el derecho a la nacionalidad colombiana. La decisión de la RNEC de anular 43.000 registros civiles de nacimiento, sin dar cumplimiento a las mínimas garantías del debido proceso administrativo, ha resultado en la privación arbitraria de la nacionalidad a miles de personas. Esto ha derivado en una serie de afectaciones a otros derechos de las personas sometidas a este procedimiento, en la medida en que la nacionalidad es un atributo de la personalidad jurídica, fundamental para el ejercicio de derechos en este y otros territorios.

En vista de las conclusiones anteriores y bajo el entendido de que una política pública es algo más complejo y estructurado que medidas en distintos temas fragmentarias, dispersas y contradictorias entre sí, resulta prioritario que el Gobierno Nacional emprenda un proceso exhaustivo de revisión y análisis de estas decisiones en materia migratoria. Este ejercicio debe llevarse a cabo de manera celeré, con el ánimo de construir una “Política Integral Migratoria”, evocando el título de la Ley 2136 de 2021¹²³, que sigue siendo una promesa inconclusa en la agenda pública. Así pues, nuestro cuarto informe CEM pretendió ofrecer luces para ese trabajo comprehensivo de la gestión migratoria que proponemos. Esto con el ánimo de que la Ley 2136, antes mencionada, no muera en la redacción de las “definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del Estado colombiano”, sino que pase a la acción coordinada, a la luz de un concepto de “Política pública” migratoria.

123 Véase nota 2.

Datos de las autoras

Gracy Pelacani. Abogada y doctora en Estudios Jurídicos Comparados y Europeos de la Università degli Studi di Trento (Italia). Profesora asistente de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Directora del Semillero de Investigación en Derecho y Migración en Colombia y miembro del Centro de Estudios en Migración (CEM) y del Grupo de Investigación Derecho, Migración y Acción Social (DMAS). Cofundadora y profesora de la Clínica Jurídica para Migrantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

(g.pelacani@uniandes.edu.co)

Carolina Moreno V. Abogada y doctora en Derecho (Ph. D.) de la Universidad de los Andes y magíster en Derecho Público de la Universitat Pompeu Fabra (España). Profesora asociada y directora de Investigaciones-CIJUS y de la Colección Estudios CIJUS de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Directora del Centro de Estudios en Migración (CEM) y del Grupo de Investigación Derecho, Migración y Acción Social (DMAS). Cofundadora de la Clínica Jurídica para Migrantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes.

(camoreno@uniandes.edu.co)

Laura Cristina Dib-Ayesta. Abogada y licenciada en Estudios Liberales de la Universidad Metropolitana (Venezuela) y magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos). Miembro del Centro de Estudios en Migración (CEM) y del Grupo de Investigación Derecho, Migración y Acción Social (DMAS). Directora de la Clínica Jurídica para Migrantes de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. (lc.dib@uniandes.edu.co)

Los informes CEM

Informe CEM 1-2019

Amaya-Castro, Juan Manuel; Moreno, Carolina y Pelacani, Gracy. (2019) "La gestión de la migración en Colombia hoy: Propuesta de diálogo para una política pública migratoria con enfoque de derechos en educación y salud". Informes del Centro de Estudios en Migración (CEM). Informe N.º 1-2019. Centro de Estudios en Migración (CEM). Julio 2019. Bogotá, Colombia.

Disponible en: <https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/Informe-cem.pdf>

Informe CEM 2-2020

Moreno V., Carolina; Pelacani, Gracy y Amaya-Castro, Juan Manuel. (2020) "La apatridia en Colombia: Fragmentos dispersos de una conversación pendiente". Informes del Centro de Estudios en Migración (CEM). Informe N.º 2-2020. Centro de Estudios en Migración (CEM). Junio 2020. Bogotá, Colombia.

Disponible en: <https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/informe-cem-2020.pdf>

Informe CEM 3-2021

Pelacani, Gracy; Moreno V., Carolina; Dib-Ayesta, Laura y Tobón Ospino, Mairene. (2021) "Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos: reflexiones de una política de regularización migratoria". Informes CEM. Informe 3-2021. Centro de Estudios en Migración (CEM). Agosto del 2021. Bogotá, Colombia.

Disponible en: <https://migracionderecho.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/Informe-CEM-3-Estatuto-Temporal-de-Proteccion-para-Migrantes-Venezolanos-reflexiones-de-una-politica-de-regularizacion-migratoria-2.pdf>

Informe CEM 4-2022

Pelacani, Gracy; Moreno V., Carolina y Dib-Ayesta, Laura. (2022) "Revisión de la agenda migratoria colombiana: Pistas para la construcción de una política pública". Informes CEM. Informe 4-2022. Centro de Estudios en Migración (CEM). Diciembre del 2022. Bogotá, Colombia.