



Flujo venezolano y derecho al refugio en Colombia



Flujo venezolano y derecho al refugio en Colombia

Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica y el Caribe - JRS LAC

Juan Enrique Casas (JRS Colombia)
Oscar Javier Calderón Barragán (JRS LAC)

Equipo directivo de países

Ligia Bolívar Osuna
Txomin Las Heras Leizaola

Equipo de investigación

Silvia Leal
Natalia Betancourt
Gabriela Thiriat

Equipo de revisión

Jember Javier Pico Castañeda
María José Molano

Coordinación editorial

Giovanny Gómez
Diseño gráfico y diagramación

Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica y el Caribe – JRS LAC
Cra. 25 # 39 - 79 Bogotá
Tel. (+57 1) 3314560 ext. 112 – 141
lac.jrs.net



Flujo venezolano y derecho al refugio en Colombia Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica y el Caribe - JRS LAC bajo Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0), 2023

Tabla de contenido

I. Introducción	4
II. Colombia como país receptor de población venezolana	5
III. El flujo venezolano y la respuesta esperada según la tipificación internacional	9
IV. Caracterización de la población procedente de Venezuela	13
V. La respuesta institucional de Colombia al flujo venezolano	16
VI. Principios mínimos de protección y su aplicación en Colombia	21
1. Acceso al territorio y garantías de no devolución	23
2. Acceso al procedimiento	30
3. Expedición de documentos	41
4. Acceso a derechos	47
VII. Balance: ¿Es buena opción pedir refugio en Colombia?	64
VIII. Conclusiones y recomendaciones	66
1. Conclusiones	66
2. Recomendaciones	69

Anexo I. Selección de estándares internacionales aplicables

Anexo II. Guía de entrevistas

Anexo III. Lista de personas entrevistadas

Anexo IV. Actualización

Bibliografía

I. Introducción

El ingreso inesperado y masivo de personas provenientes de Venezuela a partir de 2016, ha puesto a prueba un sistema colombiano de refugio diseñado en función de pequeñas cantidades de solicitudes individuales y sin un claro enfoque de protección internacional.

Por otra parte, Colombia presenta la paradoja de ser el mayor país receptor de población venezolana y, al mismo tiempo, contar con muy pocas solicitudes de refugio y registrar una de las menores tasas de reconocimiento de refugiados en la región.

Aunque se han desarrollado diversas iniciativas para tratar de ajustar el sistema a la nueva realidad, estas resultan insuficientes, al punto que el mecanismo se encuentra colapsado, a pesar de la baja cantidad de solicitantes de refugio.

En consideración de estos elementos, el objetivo de la investigación es establecer el estado del sistema de refugio en Colombia, a partir del análisis de la correspondencia entre los estándares internacionales y las políticas y prácticas nacionales, así como la identificación de los elementos que favorecen o desestimulan la solicitud y el reconocimiento de la condición de refugiado.

Los hallazgos de la investigación se presentan como insumos para el proceso de reflexión del Servicio Jesuita a Refugiados Latinoamérica y el Caribe (JRS LAC), que puedan ser aplicables por parte de los equipos del JRS en Colombia, en su respuesta en el terreno y su trabajo de incidencia.

Tomando en cuenta las características de este reciente fenómeno de movilidad humana venezolana y las dificultades enfrentadas por los países receptores de la región para dar respuesta a la situación, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) emitió, en marzo de 2018, una Nota de Orientación sobre el flujo de venezolanos¹ en la que se presenta un conjunto de principios mínimos aplicables a personas provenientes de Venezuela, con necesidad de protección internacional, en lo que respecta a: acceso al procedimiento, expedición de documentos, acceso a derechos básicos y garantías de no devolución. Estos cuatro principios fueron tomados como referencia para el desarrollo de la investigación.

El estudio se basó en la revisión de fuentes documentales y la realización de entrevistas semi estructuradas² con miembros de los equipos del JRS, abogados de consultorios y clínicas jurídicas que brindan asistencia a refugiados, funcionarios y ex funcionarios del gobierno colombiano con responsabilidad en la materia y representantes de organizaciones humanitarias e internacionales.³

La información recopilada se analizó con base a los estándares internacionales existentes sobre los cuatro principios antes referidos. Adicionalmente, se recurrió a la recopilación de ACNUR sobre buenas prácticas legislativas en la región⁴ para examinar los vacíos de protección en áreas relacionadas con la implementación de los principios.

¹ ACNUR. Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos

² En el anexo II se presenta la guía para las entrevistas

³ En el anexo III se presenta la lista de personas entrevistadas, así como las que rechazaron acceder a la entrevista.

⁴ ACNUR - Buenas Prácticas

El informe de investigación comienza con un conjunto de reflexiones sobre la situación de Colombia como país receptor de población venezolana, seguido por un análisis sobre el flujo venezolano según la tipificación internacional y la respuesta que, en teoría, debería darse a dicho flujo. En tercer lugar, se presenta una caracterización de la población procedente de Venezuela y posteriormente se analiza la respuesta institucional brindada por Colombia. En quinto lugar, se analizan los cuatro principios seleccionados y su aplicación en Colombia en lo que respecta al marco normativo, la jurisprudencia, las políticas, las prácticas y los vacíos. Por último, se realizan algunas reflexiones sobre las ventajas y desventajas de optar por el refugio en Colombia, para cerrar con un conjunto de conclusiones y recomendaciones.

La responsable principal de la investigación fue Ligia Bolívar, quien contó con la asistencia de Txomin Las Heras en la sección de acceso a derechos y en la revisión general del documento. La autora agradece el apoyo de Mónica Gómez, responsable de incidencia del JRS LAC y Laura Acosta, practicante de incidencia del JRS LAC, por su valiosa colaboración en el levantamiento de información para el estudio.



Colombia como país receptor de población venezolana

La historia de Colombia como país receptor de población proveniente de Venezuela es muy reciente. Debido al conflicto armado, durante el siglo XX Colombia era país expulsor, mientras que Venezuela era el principal receptor de población colombiana.

En la primera década del siglo XXI, muchos profesionales, empresarios e inversionistas salieron de Venezuela –estableciéndose en Colombia en cantidades poco significativas– como consecuencia de presiones económicas y políticas, así como por ausencia de seguridad jurídica. El flujo a gran escala de personas provenientes de Venezuela se inició en 2015, comenzando con la expulsión masiva de colombianos en agosto de ese año, seguida por retornos forzosos de colombianos y familias binacionales. En 2016 Colombia da un salto y pasa de ser el tercer país receptor de población venezolana, con unas 45 mil personas a inicios del año, a ubicarse como principal receptor a fines de ese año con cerca de 600 mil personas.⁵ Para 2017, el ingreso de personas por los siete Puestos de Control Migratorio aumentó en un 110%, con respecto al año anterior.⁶

Pese a las advertencias hechas por el movimiento de derechos humanos de Venezuela desde 2014, la salida masiva de personas provenientes de Venezuela tomó por sorpresa a los países de la región. La situación ha impactado especialmente a Colombia, por ser un país limítrofe, con amplia, porosa y activa zona fronteriza (2.219 km), que comparte además el mismo idioma y que, a diferencia de otros países, ha mantenido una política de puertas abiertas que hace que muchas personas opten por Colombia como destino.

⁵Variación de la población venezolana según país receptor 2015-2020. En: Migrantes y refugiados: Inicio

⁶García, Mauricio; Daniel Cuevas. Colombia-Venezuela: The Humanitarian Crisis of the Venezuelan Migration Flow. En Migratory Flows at the borders of our world. Disponible en: <https://www.comillas.edu/iuem/publicaciones/migratory-flows-at-the-borders-of-our-world?jij=1604684978153>

Las autoridades colombianas, al no estar preparadas para recibir el enorme flujo de personas, respondieron de manera pragmática a la situación, creando diversos mecanismos para tratar de mantener un mínimo control, pero sin que ello se convirtiera en barreras formales de acceso al territorio. Así surgen figuras como la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), en 2016, destinada a controlar la migración pendular,⁷ el Permiso Especial de Permanencia (PEP), a partir de 2017 y, finalmente, el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), con el Permiso por Protección Temporal (PPT) en 2021.

Sin embargo, esta respuesta estuvo marcada por tres características: temporalidad, enfoque migratorio e inconsistencia política. Si bien tal respuesta resultaba idónea para afrontar momentáneamente la inesperada situación, es preocupante que se mantenga cinco años más tarde, arrastrando una serie de carencias y limitaciones que se detallan a lo largo de este informe.

Por una parte, se apostó -erróneamente- a que el flujo de personas provenientes de Venezuela era algo temporal, por lo que las primeras figuras usadas respondían a una lógica de provisionalidad (TMF por hasta 7 días y PEP por 90 días prorrogable por periodos iguales hasta un máximo de dos años). El ETPV cambia esta lógica al tener una duración de 10 años, aunque presenta otras limitaciones que se verán más adelante.

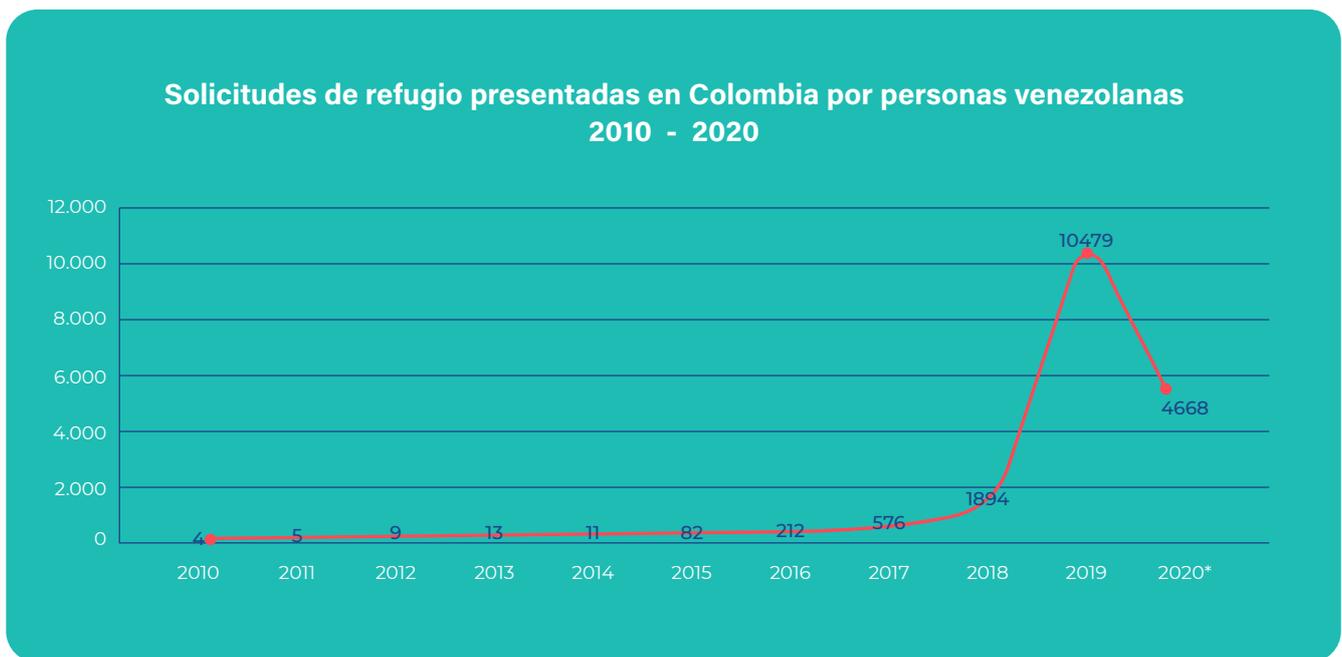
En segundo término, pese a tratarse de un flujo masivo en el contexto de una emergencia humanitaria compleja, las opciones se centraron en una perspectiva migratoria y, en consecuencia, carente de un enfoque de derechos humanos y mucho menos de protección internacional.

Por último, la respuesta a la situación de las personas provenientes de Venezuela no ha sido consistente respecto al discurso político. Colombia es un miembro activo del Grupo de Lima y ha tenido un papel protagónico en diversos foros internacionales y regionales que abordan la situación de Venezuela, al reconocer la situación de violación generalizada de derechos humanos y la existencia de una emergencia humanitaria compleja; no obstante, este discurso no se ha reflejado en las políticas y prácticas con las que se ha hecho frente a las demandas y necesidades de la población proveniente de Venezuela.

⁷La migración pendular es el flujo de personas desde y hacia ambos lados de la frontera, sin intención de permanencia. Desde el lado venezolano esta migración pendular puede tener como propósito la adquisición de alimentos o medicinas, consultas médicas, estudios, visita a familiares, entre otras. Por sus características, se trata de una población que escapa a los objetivos de este estudio, pero el hecho de que diariamente circularan entre 34 y 36 mil personas, antes del cierre de fronteras a causa de la pandemia de COVID-19, evidencia la magnitud de la crisis del lado venezolano y la intensa dinámica binacional. Migración Colombia: RADIOGRAFÍA DE VENEZOLANOS EN COLOMBIA

El Estado colombiano no ha priorizado la aplicación de la figura del refugio a la hora de atender el fenómeno de movilidad humana proveniente de Venezuela y que tampoco los migrantes venezolanos han optado de manera masiva por este derecho contemplado en los convenios internacionales suscritos por Colombia. Las autoridades colombianas han escogido más bien abordar el estatus de un importante sector de la población venezolana que se encuentra en el país a través de instrumentos ad hoc como fue el del Permiso Especial de Permanencia (PEP), concedido a 692.946 venezolanos, de acuerdo con las últimas cifras dadas a conocer por Migración Colombia, de los 1.722.199⁸ que vivían hasta agosto de 2020 en Colombia. Algo más de 73.000 tenían algún tipo de visa que les permite estar de manera regular en el país y los restantes 956.623⁹ se encontraban en territorio colombiano de manera irregular, sin documentación reconocida por las autoridades. El ETPV tampoco favorece la aplicación de la figura del refugio, en la medida en que se trata de un mecanismo de regularización masiva, sin enfoque de protección.

Si algo permite evidenciar la brecha entre el discurso y los hechos, son las cifras sobre el reconocimiento de la condición de refugio. Según datos aportados por el Ministerio de Relaciones Exteriores en febrero de 2018¹⁰ y junio de 2020¹¹, desde 2015 se han presentado las siguientes solicitudes de refugio por parte de personas venezolanas.



Fuente: Elaboración propia con información de Cacillería - Migración Colombia

(*) El registro de 2020 corresponde solo al período enero – abril. No hay información oficial actualizada para 2021.

⁸ Distribución de Venezolanos en Colombia corte a 31 de agosto de 2020

⁹ Distribución de Venezolanos en Colombia corte a 31 de agosto de 2020

¹⁰ Las cifras de 2010 a 2015 fueron suministradas por el Ministerio de Relaciones Exteriores como respuesta a derecho de petición presentado por el abogado colombo-venezolano Daniel Carvajal - Expediente N 42018000003240 02 de febrero de 2018. Citadas por Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento (CODHES), Servicio Jesuita a Refugiados Colombia (SJR Colombia), Servicio Jesuita a Refugiados Latinoamérica (SJR LAC), Pastoral Social (Caritas Colombia), Corporación Opción Legal, Observatorio de Migraciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia (UEC), Fundacolven. (2018). Necesidades de protección de las personas venezolanas forzadas a migrar, refugiadas y en riesgo de apatridia en Colombia, informe país como aporte a la audiencia temática 168 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). En: NECESIDADES DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS VENEZOLANAS FORZADAS A MIGRAR, REFUGIADAS Y EN RIESGO DE APATRIDIA EN COLOMBIA

¹¹ Las cifras de 2015 en adelante corresponden a: Proyecto Migración Venezuela: "Colombia honra sus compromisos internacionales en lo que concierne al refugio" "Colombia honra sus compromisos internacionales en lo que concierne al refugio"

Alegando que la información sobre refugio tiene “carácter reservado y confidencial”, la ministra de Relaciones Exteriores no aportó cifras sobre la cantidad de personas a las que se les ha reconocido la condición de refugiadas. Según la Plataforma R4V, que se alimenta con cifras aportadas por los Estados, al 30 junio 2021 había 30.200 solicitudes pendientes de la condición de refugiado y 778 refugiados reconocidos.¹² de esta manera, Colombia es el primer receptor de población venezolana, pero ocupa solo el 11º lugar en reconocimiento de la condición de refugio, pese a tener el cuarto lugar en solicitudes de DCR.

Otro dato cuantitativo de interés es el decreto 1016 de 2020, en cuyos considerandos se afirma que la cantidad de venezolanos solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado “ha aumentado exponencialmente al incrementarse en un 3.444% del 2015 al 2019”.¹³

Sin embargo, este crecimiento exponencial de solicitudes es proporcionalmente ínfimo con respecto a la cantidad de personas venezolanas que han llegado a Colombia durante ese período. Las razones por las que los venezolanos no han recurrido a la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado pueden atribuirse, por un lado, a falta de información y a las barreras que se explican más adelante,¹⁴ pero también a otros factores como la necesidad de no verse afectados para trasladarse a terceros países mientras se realizan los trámites –que pueden durar meses o años- o incluso regresar temporalmente a Venezuela por razones familiares, laborales, comerciales o de fuerza mayor, como ha sucedido tras la pandemia del COVID-19, debido a que dejarían de beneficiarse de la protección internacional por parte del Estado colombiano. La gran movilidad ha sido una de las características de la migración venezolana.

En todo caso, indagar sobre las razones de esta baja cantidad de solicitudes en el país con mayor presencia de población venezolana y la aún inferior cantidad de casos conocidos es, como ya se dijo, uno de los propósitos de esta investigación.

¹² Plataforma de Coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela. En: Situación Respuesta a los Venezolanos

¹³ Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 1061 de 2020. En: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1016_2020.htm#2

¹⁴ Ver sección VI.2



El flujo venezolano y la respuesta esperada según la tipificación internacional

Existen lineamientos internacionales para entender las características de los diferentes fenómenos de movilidad humana, comprender los contextos en que se producen y explicar las razones que los motivan y, a partir de esas caracterizaciones, establecer el tipo de respuesta más adecuado a cada circunstancia. En ese marco, es posible encuadrar la actual situación de Venezuela como una migración masiva y mixta, producto de una situación de emergencia humanitaria compleja.

Las emergencias humanitarias complejas se definen como:

Situaciones de crisis en las que han colapsado o se han destruido, total o parcialmente, las estructuras del Estado, la economía y el bienestar de una sociedad o país, creando violaciones sistémicas de los derechos humanos, debido a las tensiones y al dismantelamiento a las que han sido sometidas por factores de descomposición del poder político, y de fragilidad económica, social y ambiental, que generan una gran escala de necesidades humanitarias y graves amenazas a la vida, la salud y la seguridad de un gran número de personas, expuestas a la violencia, la coacción, la privación deliberada y los abusos, incluyendo la negación del derecho a la asistencia nacional o internacional.¹⁵

En consecuencia, tal como lo ha afirmado ACNUR en sus dos notas de orientación, el contexto del flujo de personas provenientes de Venezuela encuadra en la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena: “personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.¹⁶

En lo que respecta a la definición de los flujos de carácter masivo, no existe un concepto, pero un texto de ACNUR sirve para reconocer sus características, a partir de la situación enfrentada por Europa en la década de los noventa. De esta manera, se pueden definir como el desplazamiento de grandes cantidades de personas que huyen, produciendo el desbordamiento de los sistemas de asilo y con respecto a las cuales no hay duda de su necesidad de protección internacional.¹⁷

¹⁵ CIVILIS Derechos Humanos. Manual sobre el Derecho a la Protección Internacional en Crisis Mayores 1 pág. 28

¹⁶ Declaración de Cartagena, 1984

¹⁷ ACNUR. La protección de los refugiados en situaciones de afluencia masiva: marco global para la protección. Párr. 12 En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2555.pdf>

Estos contextos de flujos masivos suelen ser también de carácter mixto. Al respecto, ACNUR señala:

Las situaciones de conflicto frecuentemente generan éxodos masivos, a menudo de carácter mixto en el sentido de que las personas que huyen también pueden ser refugiados según la Convención y merecedores por ello del pleno disfrute de sus disposiciones. Es importante que cualquier revisión de las limitaciones del régimen actual de protección internacional no descuide este elemento, reduciendo inadvertidamente la protección a que tienen derecho estas personas.¹⁸

Por su parte, la CIDH caracteriza los flujos mixtos de la siguiente manera:

El término “flujos migratorios mixtos” hace relación a aquellos que se originan por diversas causas y se caracterizan por ser movimientos de población complejos que comprenden diferentes grupos de personas que se encuentran en el contexto de la migración internacional, tales como migrantes por causas económicas o ambientales, migrantes en situación regular o irregular, solicitantes de asilo o refugiados, víctimas de trata, niños, niñas o adolescentes no acompañados o separados de sus familias, así como otras personas con necesidades de protección. En algunos casos, a lo largo del proceso migratorio concurren entre los migrantes diferentes categorías de las señaladas anteriormente, por ejemplo, personas que a lo largo de su proceso migratorio terminan siendo convertidas en víctimas de delitos, como la trata de personas con fines de explotación sexual, laboral u otro tipo de explotación.¹⁹

En situaciones de flujo masivo, la carga de la caracterización para determinar la condición de refugiado no recae en la persona, sino en el contexto. Al respecto, ACNUR advierte que:

La definición de refugiado según la Convención puede aplicarse colectivamente en éxodos a gran escala. Las evaluaciones individuales del elemento subjetivo -el temor fundado a la persecución- normalmente resultan innecesarias por resultar patentes, según los términos de la Convención, en el acontecimiento o la situación que obviamente precipitó la huida.²⁰

¹⁸ ACNUR. El ámbito de la protección internacional en situaciones de afluencia masiva. Párr. 9. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6015.pdf>

¹⁹ CIDH. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Párr. 139. En: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>

²⁰ ACNUR. La protección de los refugiados en situaciones de afluencia masiva: marco global para la protección. Párr 18. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2555.pdf>

Existen igualmente estándares para responder a estos escenarios de flujo masivo y mixto, producto de una situación de emergencia humanitaria compleja, partiendo del reconocimiento grupal. Así, las directrices de ACNUR al respecto indican que:

La determinación grupal *prima facie* significa el reconocimiento de la condición de refugiado por parte de un Estado con base en las circunstancias evidentes y objetivas en el país de origen que dan origen al éxodo. (...) Según esta práctica, se recurre a la evidencia objetiva disponible sobre la situación o el acontecimiento que provocó el éxodo, para determinar si los miembros del grupo corren peligro por motivos que les permiten calificar como refugiados. (...)

Usualmente en casos de afluencia masiva resulta imposible determinar individualmente la condición de refugiado. Ello puede deberse a que los sistemas utilizados para la determinación individual resultan demasiado engorrosos, caros y lentos ante los grandes números de personas arribadas, o a que no existen tales sistemas. En todo caso, la necesidad evidente de estas personas por obtener asistencia y protección inmediata requiere una respuesta urgente. (...)

La respuesta tradicional ha sido recurrir a la determinación *prima facie* o la determinación grupal de la condición de refugiado cuando resulta obvio que los individuos en cuestión son refugiados, sin realizar determinaciones individuales. Más recientemente, sobre todo en Europa, pero no solo allí, los Estados enfrentados a afluencias masivas han adoptado, incluso legislado, la fórmula de la “protección temporal”, bajo la cual ofrecen protección y ayuda al grupo sin involucrarse en la determinación individual de la condición de los solicitantes de asilo. En tales casos, se ha reconocido que los procedimientos para la determinación individual de la condición de refugiados, de conformidad con la Convención de 1951 pueden suspenderse y utilizarse sólo cuando, resultan necesarios para determinar las necesidades individuales de protección y las responsabilidades resultantes de los Estados.²¹

La CIDH define la protección complementaria en los siguientes términos:

La protección complementaria, también denominada protección subsidiaria, hace relación a los mecanismos legales destinados a proteger y otorgar dicho estatuto a las personas en necesidad de protección internacional que no cumplen con los requisitos establecidos para ser concedido el estatuto de refugiado. Las medidas de protección complementaria permiten regularizar la permanencia de personas que no son reconocidas como refugiadas, pero cuyo retorno sería contrario a obligaciones generales sobre la no devolución, contenidas en diferentes instrumentos de derechos humanos.²²

²¹ ACNUR. La protección de los refugiados en situaciones de afluencia masiva: marco global para la protección Párr. 3, 4, 6 y 7. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2555.pdf> Énfasis añadido

²² CIDH. Op cit. Párr. 133.

Es claro que los mecanismos de protección complementaria deben cumplir con los principios básicos de protección aplicables a refugiados, como es el principio de no devolución, por lo que no se trata de un mecanismo migratorio especial. En atención a estos criterios, ACNUR clasifica el PEP como una visa humanitaria, más no como una protección complementaria;²³ en la medida en que las visas, cualquiera sea su tipo, requieren un pasaporte con sello de ingreso, lo cual no es exigible en otro tipo de medidas complementarias para personas con necesidad de protección internacional (PNPI).

Todo lo anterior nos permite afirmar que, como se podrá constatar a lo largo de este estudio, las diferentes respuestas administrativas y normativas que ha brindado Colombia a la población procedente de Venezuela no constituyen protección complementaria en los términos establecidos en los estándares internacionales.

Por su parte, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha aprobado un conjunto de normas básicas que los estados receptores deben cumplir para dar respuesta a las necesidades de protección de refugiados en contextos de flujos masivos.²⁴ Estas incluyen:

- Velar por que las fronteras permanezcan abiertas.
- Adoptar la definición más amplia de refugiado.
- Prestar protección temporal cuando sea necesario.
- Abstenerse de castigar a las personas o exponerlas a trato desfavorable por el mero hecho de considerar irregular su presencia en el país.
- No imponer otras limitaciones a sus movimientos más que las necesarias en interés de la salud pública y el orden público.
- Garantizar el disfrute de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente, en particular los enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Brindar toda la asistencia necesaria y satisfacer sus necesidades vitales básicas, incluida la provisión de alimentos, techo y servicios básicos de higiene y salud.
Tratarles como personas cuya condición trágica requiere una comprensión y solidaridad especiales; en consecuencia, no se les debe someter a trato cruel, inhumano o degradante; no debe haber discriminación alguna por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen o incapacidad física; se les debe considerar personas ante la ley con libertad de acceso a los tribunales y a otras autoridades administrativas competentes.
- La comunidad internacional debe amoldarse, en este sentido, a los principios de solidaridad internacional y de distribución de la carga.

²³ACNUR. Buenas prácticas. Cuadro 32. Visas humanitarias. En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9234.pdf#_ga=2.129921994.733684.574.1604162086-952662032.1604162086

²⁴ACNUR. Guía sobre el Derecho Internacional de los Refugiados, 2001

IV. Caracterización de la población procedente de Venezuela

Las etapas iniciales de migración venezolana en la primera década del siglo XXI estuvieron protagonizadas, en primer término, por profesionales altamente calificados de la industria petrolera, quienes fueron arbitrariamente despedidos en Venezuela por motivaciones políticas, a causa de su participación en protestas y el llamado paro petrolero de 2002 – 2003. Otros profesionales también optaron por salir, a causa de la discriminación política generada por la “Lista Tascón”.²⁵ Además, empezaron a salir del país empresarios, comerciantes e inversionistas, principalmente para proteger sus negocios ante la ola de expropiaciones que comenzó en 2007. Se trata de una etapa donde las principales razones para salir eran la persecución política y la protección de capitales.

La siguiente etapa, entre 2010 y 2015, estuvo integrada por profesionales jóvenes, que salían de manera planificada y, en el caso de los casados, con su grupo familiar. Muchos de ellos incorporaron posteriormente a sus padres retirados. En esta época fue igualmente característica la salida de descendientes de migrantes europeos que pudieron optar por un pasaporte de la Unión Europea que les facilitó su reubicación. Las razones de este flujo fueron la creciente inseguridad y la falta de horizontes para el desarrollo profesional.

Desde 2015, cuando comienza la salida a gran escala de personas de Venezuela, se observan tres momentos en lo que a perfiles se refiere. Según las encuestas realizadas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM),²⁶ el perfil predominante hasta 2018 era el de jóvenes de sexo masculino, solteros, con pasaporte y con formación universitaria o técnica superior; en el caso de los casados que salían, cerca del 75% dejaban hijos en Venezuela. Se trataba de una población en edad productiva, calificada y con documentos que le permitían estar en los países receptores en condición regular.

A partir del segundo semestre de 2019, se observa un cambio de perfil, con una mayor presencia de mujeres, muchas de ellas con niños propios o de terceros y a veces con algún otro familiar (madres, tíos, compadres), con bajo nivel de formación y sin documentos.²⁷ Se trata de una población con menos recursos educativos, económicos, legales y hasta emocionales.²⁸ Muchas de estas mujeres eran las compañeras de los hombres que habían salido dejando a su familia en Venezuela, por lo que se comienza a estar en presencia de procesos de reunificación familiar.

²⁵ En 2004 se realizó un proceso de recolección de firmas para convocar a una consulta sobre la revocatoria del mandato del presidente de la República. El presidente del Consejo Nacional Electoral, siguiendo instrucciones del Presidente de la República, dio copia de la lista de firmantes al entonces Diputado Luis Tascón, quien la hizo pública en un sitio web; es conocida como “Lista Tascón”. En abril de 2005, el presidente ordenó “enterrar” la lista Tascón, pero la misma sigue activa bajo la denominación de “Maisanta”, siendo hasta el presente utilizada por el Estado como una herramienta de discriminación hacia quienes firmaron en 2004, en áreas como empleos en la administración pública, becas y cupos de estudio, contratos con la administración pública, entre otros. Descripción tomada de: 1 VENEZUELA Aportes del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (CDH-UCAB), con ocasión del Exámen

²⁶ La lista completa de los DTM realizados por la OIM sobre población venezolana puede encontrarse en: <http://w2.ucab.edu.ve/investigacion-10339.html>. Un artículo publicado por la Universidad del Pacífico da cuenta del cambio de perfil en 2019: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Lineastematicas/recursos/Los%20impactos%20adversos%20de%20las%20visas%20humanitarias.%20Noviembre%202019.pdf

²⁷ Las razones de la carencia de documentos se presentan en la sección VI.3.a

²⁸ Los niveles de estrés y de ansiedad que enfrenta una mujer que viaja a cargo de niños propios o de terceros es superior a la presión emocional de los hombres que transitan solos, sin responsabilidad por menores de edad. La exposición a riesgos también es diferente, siendo otro factor que influye en el estado emocional de las mujeres que viajan con otras personas (menores o adultos mayores) a su cargo.

Evolución del perfil de las personas provenientes de Venezuela en Perú

DTM PERÚ R1 NOV-DIC 2017	DTM PERÚ R5 ABRIL 2019
62,6% hombres	55% hombres
75,9% solteros	58% solteros
De los que tienen familia, 74,8% dejó hijos en Venezuela	53% viajando con grupo familiar / 38% de las mujeres viajan con 1 o más menores / De los menores 61% son hijos; 33% otro parentesco
97,7% ingresa con pasaporte	23% ingresa con pasaporte
68,2% técnicos superiores o profesionales universitarios	19,6% técnicos superiores o profesionales universitarios

Fuente: OIM. Matriz de Seguimiento del Desplazamiento (DTM) Perú. Rondas 1 y 5. Las tendencias en Colombia, Ecuador, Chile y Brasil son similares, aunque los registros son menos precisos.

Una vez que se reinició la actividad económica en los países receptores, tras el primer pico de COVID - 19 (aproximadamente desde septiembre de 2020), aún con las fronteras cerradas, comienza un tercer momento, donde los principales protagonistas son los caminantes. Aunque el fenómeno de los caminantes ya existía, se agudizó debido a las restricciones de movilidad durante la pandemia, sumadas a la escasez de combustible y de transporte. Las personas caminan hasta 800 kilómetros dentro de Venezuela antes de llegar a la frontera. El perfil vuelve a cambiar, pues ahora se observan más grupos familiares completos, que viajan en condiciones de extrema precariedad, la mayoría de ellos sin ningún tipo de documentos, bien sea por no tenerlos (debido a razones que se explican más adelante) o porque funcionarios venezolanos se los han quitado o destruido en el camino. La mayoría de los niños están llegando sin ninguna documentación, lo que obstaculiza su identificación.

A partir de 2021 se produce otro cambio, observándose nuevamente un aumento de hombres jóvenes solos y la utilización de otras rutas que tienen como destino EEUU, comenzando en el Tapón del Darién o en México. De hecho, para enero de 2022, las personas de nacionalidad venezolana ya superaban a los haitianos en el paso por el Darién,²⁹ mientras que la Plataforma R4V reportó que entre diciembre de 2020 y diciembre

²⁹ El País: La ruta del Darién ahora tiene más migrantes venezolanos que haitianos. En: <https://elpais.com/internacional/2022-03-01/la-ruta-del-darién-ahora-tiene-más-migrantes-venezolanos-que-haitianos.html>

de 2020 y diciembre de 2021 se observó un incremento de “más de un 10.000 por ciento en el número de “encuentros” con personas venezolanas tratando de entrar a los Estados Unidos desde México”.³⁰

Por otra parte, a medida que creció el volumen de personas saliendo de Venezuela, también se diversificaron las zonas de procedencia. Los que vienen de lugares más alejados de la frontera, desconocen la dinámica del conflicto armado, lo que constituye un factor adicional de riesgo.

En lo que respecta a las razones para salir de Venezuela, las encuestas de la OIM muestran cuatro principales motivaciones, que se repiten consistentemente desde 2018 hasta el presente, aunque pueden variar en orden. Ellas son: situación laboral/económica, razones de salud, escasez y/o carestía de alimentos e inseguridad/violencia. La persecución política no ocupa un lugar preponderante, aunque sí hay personas que se han visto obligadas a salir por este motivo. Las razones de salida no han variado, pero en 2020 se han agudizado por el impacto de la pandemia, a lo cual se suman los efectos que está teniendo la falta de combustible en la vida cotidiana.

Las demandas de la población que llega a Colombia están relacionadas con los motivos de salida, así como con el contexto humanitario que enfrentan en su recorrido. Entre las principales solicitudes de apoyo que realizan a las organizaciones que brindan asistencia se encuentran: ayudas económicas para alimentación y arriendo, así como protección contra desalojos; medicamentos y tratamiento médico (especialmente pediatría, ginecoobstetricia y enfermedades crónicas o catastróficas); acceso a educación; documentos y regularización; situaciones de violencia basada en género y salud sexual y reproductiva.

Es frecuente que una persona o grupo familiar acuda a una organización de asistencia social o jurídica buscando apoyo para un problema puntual y en el curso de la entrevista se identifiquen violaciones a derechos que no son vistas como tales por los afectados, lo cual evidencia la falta de conciencia sobre sus derechos, a causa de tantos años de negación e instrumentalización política de estos por parte de quienes detentan el poder en Venezuela. Sin duda, esta falta de conciencia sobre los propios derechos aumenta los niveles de vulnerabilidad e indefensión.

³⁰América Central y México: R4V Reporte Especial de Situación. En: <https://www.r4v.info/es/document/americacentral-y-mexico-r4v-reporte-especial-de-situacion>



La respuesta institucional de Colombia al flujo venezolano

Colombia se ha comprometido con un amplio marco normativo internacional en materia de protección de migrantes y refugiados, siendo parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y del Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados; también es signataria de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados e incorporó la definición ampliada de refugiado de la Declaración en el decreto 1067 de 2015³¹ que rige la materia. Adicionalmente, el Estado firmó el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular y es Estado parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus familias y la Convención Americana de Derechos Humanos.

El país no tiene tradición como receptor. De ahí que, cuando comenzó la llegada masiva de personas provenientes de Venezuela, la entidad inicialmente designada para hacer frente a la situación fue la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres -como si la situación humanitaria presentara características de una catástrofe natural- lo cual evidencia el carácter inesperado de la situación y la poca capacidad para reaccionar de acuerdo con las circunstancias y necesidades humanitarias y de protección internacional requeridas.

Previamente a la llegada de población proveniente de Venezuela, ya el aparato institucional mostraba limitaciones para atender los requerimientos de personas con necesidad de protección internacional, en general, y solicitantes de refugio, en particular. La estructura del gobierno, las normas y las plataformas de las instituciones públicas y financieras no estaban hechas para extranjeros. Ello explica la demora en adaptar dichas plataformas a la nueva realidad en lo que respecta a las opciones de identificación para registros personales en línea.

Si bien esta falta de adaptación a las nuevas circunstancias era entendible en un primer momento, ya han transcurrido más de cinco años sin que se hayan producido mayores cambios estructurales. A continuación, se identifican algunas limitaciones.

³¹ Ministerio de Relaciones Exteriores - Normograma [DECRETO 1067 de 2015 Presidencia de la República]

1. Predominio del enfoque punitivo sobre el de protección

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante, Migración Colombia), fue creada en 2011, tras la disolución del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). El DAS manejaba las funciones de inteligencia, contrainteligencia y migración, entre otras y, tras su disolución, muchos de sus funcionarios fueron reubicados en Migración Colombia. La cultura del DAS estaba más orientada a la inteligencia, a la represión y al control punitivo que a un enfoque de protección. Esta cultura prevalece hoy en día en Migración Colombia, lo que explica algunas de las prácticas y vacíos que se describen más adelante, caracterizados por la ausencia de un enfoque de derechos, al punto que algunos funcionarios consideran el Permiso Especial de Permanencia (PEP) como un mecanismo de protección. Más recientemente, el ETPV se presentó como una “figura complementaria al régimen de protección internacional de refugiados”,³² aunque en realidad se trata de un mecanismo de protección temporal, lo que muestra que persiste la confusión conceptual en torno a la noción de protección.

2. Falta de adaptación de la CONARE a la magnitud y naturaleza de la demanda

Entre 2006 y 2016 el total de personas a las que se les reconoció la condición de refugiado en Colombia fue de 139 individuos de 22 países, siendo 34 de ellos de Venezuela.³³ La tasa de reconocimiento para ese período fue del 14.8%. Estas cifras evidencian el poco atractivo de Colombia como país de destino y, en consecuencia, la escasa tradición del país para recibir y manejar solicitudes de refugio.

Entre 2010 y 2014 la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE) recibió 42 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado de personas venezolanas, mientras que para 2019 recibió 10.479 y se puede proyectar cerca de 12 mil solicitudes para el cierre de 2020. Aunque la demanda ha crecido exponencialmente, la CONARE no ha variado significativamente sus procedimientos, por lo que la respuesta no se ha adecuado a esta nueva realidad.

Hasta ahora, la adaptación a este contexto no ha incluido el aumento sustancial del personal a cargo de la revisión de las solicitudes, ni la determinación colectiva de la condición de refugiado, tal como se recomienda para el manejo de situaciones de carácter masivo, como ha sido el caso del flujo de personas provenientes de Venezuela.³⁴

³² Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Abecé del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. En: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok_esp_abc_estatuto_a_migrante_venezolano_05mar-2021.pdf

³³ Base de datos de ACNUR para 2016, compartidos por CODHES. Documento interno.

³⁴ Determinación colectiva de la condición de refugiado. Práctica en virtud de la cual todas las personas que forman parte de una afluencia masiva son consideradas como refugiadas prima facie. En el marco de la determinación colectiva, se atiende a las necesidades de protección y asistencia sin una determinación individual previa de la condición de refugiado. ACNUR: PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS: Guía sobre el derecho internacional de los refugiados GUÍA SOBRE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS. Pág. 53.

3. Hermetismo de la Cancillería

En una errónea interpretación del artículo 2.2.3.1.6.19 del decreto 1067 de 2015,³⁵ las dependencias de la Cancillería colombiana con responsabilidad en el manejo del tema migratorio y de la determinación de la condición de refugiado (DCR) confunden reserva y confidencialidad con secreto.³⁶ En consecuencia, no brindan información sobre los temas de su competencia a otras dependencias de la misma Cancillería, ni a otras entidades públicas y mucho menos a las organizaciones de la sociedad civil. Esta actitud no solo es contraria a criterios de transparencia, sino que obstaculiza la coordinación efectiva de las políticas públicas en la materia, el intercambio de información y el establecimiento de bases de datos compartidas sobre criterios y doctrina aplicada en materia de DCR.³⁷ Las directrices de manejo de documentos del Grupo Interno de Trabajo para la determinación de la condición de refugiado de la Cancillería no otorgan carácter reservado ni confidencial a los documentos de los Conceptos en materia de refugio; por el contrario, consideran estos documentos como parte del patrimonio de la Cancillería “debido a que permite conocer los conceptos que se emiten en materia de determinación de la condición de refugiado”;³⁸ sin embargo, esa posibilidad de conocer los conceptos está cerrada por la práctica secretista que impera en la institución.

La reserva y confidencialidad deberían estar destinados a proteger los datos personales y demás información sensible de los solicitantes. Sin embargo, tal criterio contrasta con anuncios públicos sobre el reconocimiento de la condición de refugiado a figuras públicas, como es el caso del entonces presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela, cuya solicitud de refugio fue decidida en tiempo récord y anunciada públicamente por el Canciller,³⁹ en lo que podría interpretarse como violación a las normas sobre reserva, el uso político de una medida humanitaria y un trato preferencial y, por tanto, discriminatorio.

4. Papel limitado de la Defensoría del Pueblo

Además de no tener participación formal en la CONARE, ni acceso a informaciones de interés generadas por dicho órgano, la Defensoría del Pueblo tiene restricciones para actuar en situaciones relacionadas con derechos de personas migrantes y refugiadas, ya que solo puede intervenir por iniciativa propia en procesos penales.

³⁵Esta práctica ya había sido advertida en 2013 por Michael Reed Hurtado en su estudio *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America* disponible en: *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*

³⁷La información sobre las atribuciones, funcionamiento, criterios de actuación y procedimientos de la CONARE en el sitio web de la Cancillería está limitada a una entrada: Reconocimiento de la condición de refugiado; todas las demás entradas corresponden a noticias y normas.

³⁸Las directrices de manejo de documentos del Grupo Interno de Trabajo para la determinación de la condición de refugiado de la Cancillería solo consideran como reservados y confidenciales los siguientes documentos: Actas de la Comisión Asesora y Procesos de reconocimiento de la condición de refugio. Otros documentos, incluyendo los Conceptos en materia de refugio, no tienen carácter reservado ni confidencial. Ver: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FO-TOS2020/44_grupo_interno_de_trabajo_determinacion_n_de_la_condicion_de_refugiado_12_de_diciembre_de_2019.pdf

³⁹Cancillería: Colombia reconoció la condición de refugiado a Julio Borges. En: Colombia reconoció la condición de refugiado a Julio Borges

Debido a que en los procedimientos de carácter administrativo la Defensoría del Pueblo solo puede intervenir a instancia de parte, no hay una respuesta defensorial ante la mayoría de las actuaciones de la administración que afectan tanto el acceso a derechos de los migrantes y refugiados, como las sanciones migratorias.

5. Dispersión de la respuesta

En lo que respecta a las políticas para favorecer la regularización, la respuesta ha sido reactiva, por lo que el resultado ha sido la dispersión normativa que se evidencia especialmente en la existencia de ocho tipos de PEP, dos TMF y dos disposiciones -emanadas de dos órganos diferentes- para reconocer la nacionalidad colombiana a hijos e hijas de madres y/o padres venezolanos nacidos en Colombia, que se contradicen entre ellas en la fechas de vigencia de la medida.

Permiso especial de permanencia (PEP)

MODALIDAD	PERÍODO	PERSONAS REGISTRADAS
I	(Renovación) 3 de agosto al 31 de octubre de 2017	68.863
II	6 de febrero al 7 de junio de 2018	112.622
III	RAMV 2 de agosto al 21 de diciembre de 2018	281.769
IV	27 de diciembre de 2018 hasta el 27 de abril de 2019	133.551
Ex-Militar	4 de mayo hasta el 22 de julio de 2019	792
Complementario	15 de septiembre hasta el 15 de diciembre de 2019	5
V	9 de enero 2020 hasta el 29 de mayo 2020	90.888
PEPFF	3 de febrero de 2020 – Indefinido	5.456
Total		693.946

Fuente: Migración Colombia

Si bien la respuesta reactiva era entendible en los primeros años de ingresos masivo de personas provenientes de Venezuela, la falta de armonización a más de siete años de haber comenzado este flujo se convierte en un obstáculo para la protección de los derechos de las personas provenientes de Venezuela, en general, y de quienes tienen necesidad de protección internacional, en particular. El ETPV busca, entre otras cosas, acabar con esta dispersión regulatoria, al unificar bajo una sola categoría a todas las personas provenientes de Venezuela que carecen de visa, aunque no resuelve el problema de protección.

6. Prevalencia de un enfoque migratorio

El grave fenómeno de movilidad humana venezolana no se está asumiendo en el contexto de la emergencia humanitaria que da origen al mismo. Por el contrario, prevalece un enfoque migratorio, que asume que las personas abandonan Venezuela por voluntad propia y que provienen de un territorio donde rige un Estado de derecho capaz de hacerse responsable de sus ciudadanos, velar por sus derechos y proveer oportunamente los documentos que estos necesitan. En consecuencia, las autoridades colombianas exigen a la población procedente de Venezuela los requisitos y acciones que se exigen a un migrante ordinario, tales como pasar por Puestos de Control Migratorio, de manera ordenada y con documentos vigentes y debidamente legalizados.

Al asumir este enfoque migratorio, tampoco se toman en cuenta los perfiles de riesgo, por lo que se puede incurrir en la revictimización de personas que ingresan a territorio colombiano en condiciones de gran vulnerabilidad.

7. Generalización de la actitud sancionatoria

El enfoque punitivo que se observa en las autoridades migratorias se ha extendido a otros funcionarios, como es el caso de la policía. Con preocupante frecuencia se observa a funcionarios policiales que participan en desalojos de viviendas, exigiendo documentos a los desalojados y procediendo a su detención para entregarlos a las autoridades migratorias con fines de deportación, sin mediar procedimiento alguno que garantice el debido proceso.

Adicionalmente, hay desconocimiento por parte de las instituciones sobre las implicaciones que puede tener el enfoque que le dan a un tema. Por ejemplo, en materia de salud hay funcionarios que recomiendan a la población venezolana ir a Migración para regularizar su situación con el objeto de poder acceder al sistema de salud, sin advertir que una recomendación de este tipo puede terminar en un procedimiento sancionatorio, como en efecto ha ocurrido.

Por otra parte, no se toma en consideración el hecho de que las personas provenientes de Venezuela llegan de un país que se ha visto sometido a un intenso proceso de desinstitucionalización en los últimos veinte años, por lo que ingresan a Colombia con una actitud de desconfianza y temor hacia las instituciones y autoridades; a ello se suma el constante temor a la deportación, todo lo cual dificulta una relación madura entre la población venezolana y la institucionalidad colombiana.

En definitiva, el enfoque pragmático y de apertura asumido por Colombia al inicio de la crisis de movilidad humana, sirvió para hacer frente de manera temporal a una situación inesperada, en un Estado sin experiencia previa como país receptor, pero resulta insuficiente e inviable a mediano y largo plazo.

Principios mínimos de protección y su aplicación en Colombia

En su nota de orientación sobre el flujo de venezolanos de marzo de 2018, ACNUR recordó cuatro estándares mínimos aplicables a la población procedente de Venezuela. Según la misma nota, la aplicación de estos estándares en el caso venezolano se basa en los siguientes supuestos: (i) se parte de la existencia de un “flujo significativo”; (ii) las personas que salen necesitan protección internacional;⁴⁰ (iii) esta protección es “un acto humanitario y no político” (iv) los países receptores deben dar respuestas pragmáticas, mientras se produce una necesaria “adaptación de los sistemas de asilo existentes a la actual situación”; (v) los diferentes mecanismos que adopten los Estados deben implementarse “sin perjuicio del derecho a solicitar el asilo”.

Recuerda la nota de orientación que los mecanismos que pueden adoptar los Estados incluyen “protección temporal o acuerdos de estancia, o alternativamente visados o mecanismos migratorios laborales que puedan ofrecer acceso a la residencia legal y a un tratamiento estándar similar a la protección internacional”. Igualmente, la nota advierte que ese tratamiento estándar debe contemplar:

Mecanismos de recepción adecuados; permisos de estancia reconocidos y documentados; protección contra la detención arbitraria y prolongada; acceso a la vivienda, educación, atención médica y otros servicios básicos; libertad de circulación, excepto cuando sea justificada por razones de seguridad nacional, consideraciones de orden público o de salud pública; registro de nacimientos, muertes y matrimonios; seguridad física, incluyendo protección contra la violencia y la explotación sexual y de género; atención especial para los niños y las niñas separados y no acompañados, orientados por el interés superior del niño; respeto a la unidad familiar y a la localización, y oportunidades para la reunificación con familiares que están separados de la familia; atención especial y mecanismos particulares para las personas con necesidades especiales, incluidas las personas con discapacidades; autosuficiencia u oportunidades laborales; y acceso al ACNUR y, según proceda, a otras organizaciones internacionales pertinentes, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil.

⁴⁰ Para una explicación sobre el concepto de PNPI ver ACNUR. Personas que necesitan protección internacional.

Es con base en estas consideraciones previas que el ACNUR recomendó cuatro estándares mínimos aplicables a las personas provenientes de Venezuela, como se presenta a continuación.

- **Legalidad**, que conlleva dos condiciones. En primer lugar, los mecanismos a implementar deben estar previstos en la legislación; en segundo término, los beneficiarios de estos mecanismos deben contar con un documento que sea reconocido por todas las autoridades.
- **Accesibilidad**, que supone el no condicionamiento del acceso al mecanismo según la fecha de ingreso al país receptor, gratuidad del procedimiento, descentralización del mecanismo y no condicionamiento de acceso al mecanismo a causa de presencia o estancia regular.
- **Acceso a derechos básicos**, que deben ser disfrutados en igualdad de condiciones con otros extranjeros y observando los principios de igualdad y no discriminación con respecto a los derechos a atención médica, educación, unidad familiar, libertad de circulación, acceso a albergue, y derecho al trabajo.
- **Garantías de no devolución**. ACNUR pide a los países receptores abstenerse de realizar deportaciones, expulsiones o cualquier otra forma de retorno forzoso a Venezuela y agrega que esta garantía debería reflejarse en el documento de identidad que se otorga a los venezolanos o mediante instrucciones claras a los funcionarios.

Por último, si bien no se encuentra entre los cuatro estándares mencionados, ACNUR solicita a los Estados permitir a los venezolanos el **acceso a su territorio**, lo que incluye abstenerse de rechazar a personas en frontera. Este principio se incorpora a los estándares a considerar en este estudio, debido a la importancia que tiene como punto previo para la realización de los demás parámetros.

Todos estos estándares tienen soporte en el derecho internacional de los refugiados, como puede verse en el Anexo I (Selección de estándares internacionales aplicables).

A continuación, se presenta la situación actual de cada uno de estos estándares en Colombia, tomando en consideración el marco normativo nacional, la jurisprudencia, las políticas, prácticas y vacíos existentes. Igualmente, cuando es relevante, se comienza por una breve descripción de la situación que presentan las personas provenientes de Venezuela con respecto a este estándar al momento de su llegada a territorio colombiano.

1. Acceso al territorio y garantías de no devolución

A. Situación general

Cuando comenzó el flujo masivo, era posible para los venezolanos entrar a Colombia portando solo su cédula de identidad, gracias a los acuerdos de movilidad entre los países andinos. La TMF también fue usada como instrumento de ingreso, aún en casos de personas que no tenían planes de regresar a Venezuela. Posteriormente, a comienzos de 2019, se empezó a exigir el pasaporte, pero se flexibilizó el requisito de sello de salida de Venezuela. En esa época ya se había hecho frecuente la confiscación de pasaportes a personas críticas con el régimen de Venezuela, por lo que muchos temían mostrar su pasaporte a los funcionarios venezolanos, especialmente en el caso de ingreso por vía terrestre. A partir de marzo de 2019, la Cancillería colombiana resolvió dar como válidos los pasaportes venezolanos hasta dos años después de su fecha de vencimiento para ingresar, transitar y salir de Colombia.

Si bien los requisitos han variado y son más restrictivos, lo cierto es que, debido a que Colombia no exige visa para el ingreso al país, todavía sigue siendo relativamente sencillo acceder al territorio. Sin embargo, puede haber complicaciones y obstáculos con posterioridad al ingreso, como se verá más adelante.

Muchas personas que tienen algún tipo de temor por experiencias de persecución, amenazas y otras presiones en Venezuela, ingresan a territorio colombiano por pasos no controlados (trochas), independientemente de que tengan o no pasaporte. Algunos que han logrado acceder a una TMF entran por los pasos controlados, pero sin sellar pasaporte de lado venezolano para no ser detectados en su huida y, en ocasiones, prescindiendo también de esa formalidad del lado colombiano por desconocimiento de las implicaciones de la ausencia del sello o por desconfianza hacia la autoridad.

A comienzos de 2020, el Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela, publicado por la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela R4V, había advertido:

La situación de las y los caminantes es particularmente preocupante debido a las largas distancias y a la variedad de riesgos de protección para las personas que cruzan grandes extensiones del continente. (...) Estos elementos muestran la necesidad de acceso al territorio y a la documentación, los acuerdos de estancia regular.⁴¹

⁴¹ R4V - Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, RMRP 2020: Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 23 Marzo 2020. En: <https://www.refworld.org/es/docid/5e7c2c3d4.html> Énfasis añadido

B. Normas y jurisprudencia

El artículo 2.2.3.1.6.20 del decreto 1067 consagra el principio de no devolución.⁴²

En lo que respecta al derecho a libre tránsito, este se encuentra reconocido en la Constitución para los colombianos,⁴³ pero debe entenderse que es un derecho de cualquier persona, independientemente de su nacionalidad, en los términos en que lo consagra el artículo 22 de la CADH, de la cual Colombia es parte, considerando además que la misma Constitución en su artículo 100 reconoce a los extranjeros los mismos derechos civiles que a los colombianos.⁴⁴

Por su parte, la Corte Constitucional ha establecido que:

La concesión del estatuto de refugiado se encuentra regulado (sic) directamente y de manera parcial, por un decreto reglamentario de una ley aprobatoria de un tratado internacional. De allí que, necesariamente estas disposiciones deben ser interpretadas a la luz de la Constitución y del tratado internacional que ha sido incorporado al orden interno colombiano mediante una Ley de la República, en especial, en lo referente a las cláusulas de inclusión y de exclusión; las garantías que deben rodear el trámite de una solicitud de refugio; los derechos y los deberes que conlleva la devolución y la condición de refugiado, así como la manera como deben operar las cláusulas de cesación de la calidad de refugiado, esto es, la figura de la expulsión. En otros términos, el Decreto 1598 de 1995 constituye una normatividad interna que instrumentaliza tan sólo algunas disposiciones internacionales sobre el estatuto de los refugiados.⁴⁵

De esta manera, la Corte reitera la jerarquía de los tratados internacionales con respecto a normas nacionales de menor rango, específicamente en lo que respecta a las garantías del trámite de la solicitud de refugio y sus posibles efectos en materia de devolución o expulsión. En consecuencia, en dicha sentencia la Corte protegió el derecho al debido proceso administrativo y ordenó que el accionante en ningún caso podría “ser regresado al país en el que corre peligro su vida”.

⁴² Principio de no devolución a otro país. No se devolverá al solicitante de refugio a otro país, sea o no de origen, donde su vida, libertad e integridad personal peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.

⁴³ Artículo 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.

⁴⁴ Artículo 100. Los extranjeros disfrutará en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.

Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-704/03. En: T-704-03 Corte Constitucional de Colombia

B. Normas y jurisprudencia

En septiembre de 2020 se publicó la Resolución 2357 sobre los criterios para el cumplimiento de obligaciones migratorias y el procedimiento sancionatorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. El artículo 26 contempla la “salida voluntaria” de personas en situación migratoria irregular “causada por flujos mixtos”, mediante la suscripción de un acta en la que manifiesta que sale voluntariamente; el mismo artículo califica la medida como “extra proceso” lo que sustrae a la administración de las formalidades del proceso administrativo, dejando a la persona sin recursos ante la misma. Además, al ubicar el hecho en el contexto de flujos mixtos, se entiende que la persona puede ser migrante voluntario o persona con necesidad de protección internacional, pero no se establece distinción en la aplicación de esta medida.

Por último, Colombia es uno de los Estados signatarios de la Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano de 2010, la cual reitera “el derecho de toda persona de buscar y recibir asilo”.

C. Políticas y prácticas

El Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela de la Plataforma R4V, dado a conocer en marzo de 2020 (justo antes del inicio de la pandemia de COVID-19), hace referencia a algunas de las políticas que se esperaba que adoptaran los países limítrofes con Venezuela, en materia de acceso al territorio y garantías de no devolución. El documento señala:

Los Estados que comparten una frontera común con Venezuela seguirán permitiendo en gran medida el acceso a las personas refugiadas y migrantes de Venezuela a sus territorios, proporcionarán acceso a mecanismos de regularización y, de acuerdo con el principio de no devolución, continuarán proporcionando acceso al asilo;

(...)

Protección: Las personas refugiadas y migrantes de Venezuela continúan enfrentando riesgos de protección asociados con el acceso irregular al territorio, particularmente en el tránsito seguro y en áreas con presencia de grupos armados ilegales, acceso a documentación y procedimientos de regularización, como también el procedimiento para solicitar la condición de refugiado.

(...)

De acuerdo con la situación del país, considerando las discusiones con diferentes miembros del GIFMM y autoridades del Estado, el sector de Protección considera que las necesidades primordiales de las personas refugiadas y migrantes son el acceso a un estatus regular, acceso regular al territorio y tránsito seguro, así como medidas de prevención y protección para personas con necesidades específicas.⁴⁸

⁴⁶Unidad Administrativa Especial Migración Colombia: Resolución 2357 de 2020 Por la cual se establecen los criterios para el cumplimiento de obligaciones migratorias y el procedimiento sancionatorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. En: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA RESOLUCIÓN 2357 DE 2020 (29 DE SEPTIEMBRE DE 2020) “Por la cual se esta

⁴⁷Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8133.pdf>

⁴⁸R4V - Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, RMRP 2020. Op. cit.

Sin embargo, las condiciones generales para llegar a Colombia han variado desde el inicio de la pandemia de COVID-19, debido al cierre de fronteras entre ambos países. Desde entonces, y hasta la reapertura de la frontera a finales de 2022, la única forma de acceder al territorio era a través de trochas.

En este contexto se retomó la llamada “Operación Muralla”⁴⁹ con amplia presencia militar en el departamento Norte de Santander. Igualmente, se tuvo información sobre la implementación en el departamento de Arauca de nuevos operativos del Grupo Especial Migratorio (GEM) de Migración Colombia, que actúa conjuntamente con funcionarios de la Policía Nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Los operativos también contaban con un fuerte componente militar.

En el marco de estos operativos, los funcionarios abordaban a los caminantes procedentes de Venezuela cuando estos salían de la población de Arauca para internarse en territorio colombiano o seguir camino hacia Ecuador y Perú, les tomaban la temperatura y les pedían documentos. Como ya se ha dicho, muchos caminantes están llegando sin ningún tipo de documentación pues esta es destruida o retenida por funcionarios venezolanos. Al no contar con documentos, los caminantes han sido montados en buses y devueltos a territorio venezolano, previa firma de un acta de “salida voluntaria”. Personas entrevistadas en Arauca afirman que se trata de un control militarizado que no había antes.

Al respecto, cabe señalar que en ocasiones las personas reciben comparendos que no acarrearán devolución. Con frecuencia, tanto quienes reciben comparendos como quienes firman actas de salida voluntaria reingresan a Colombia, lo que evidencia que este tipo de medidas no son efectivas para controlar una migración ordenada, segura y regular y, por el contrario, pueden generar efectos adversos para personas que requieren protección internacional, pero que no han sido debidamente identificadas.

Por su parte, el director de Migración Colombia afirmó en noviembre 2020 que, entre la última semana de octubre y la primera quincena de noviembre de 2010, se habría registrado la presencia de más de 5.300 caminantes, a quienes se les pidió regresar a Venezuela debido a que persistía el cierre de fronteras. Aunque el director de la institución explicó que existen excepciones como “el ingreso a transporte de carga, y situaciones de fuerza mayor”, incluyendo las personas que requieren un canal humanitario,⁵⁰ no hay evidencia de que dicho canal esté siendo facilitado.

De hecho, aunque estos operativos fueron justificados por las autoridades para mantener una frontera “segura y regulada” en el marco de la pandemia, a las personas se les toma la temperatura, pero no se indaga sobre sus condiciones particulares, lo que evidencia que se trata de una operación centrada en el control sanitario y migratorio, que no toma en cuenta las necesidades humanitarias, por lo que puede calificarse a estas acciones como devoluciones en caliente que son contrarias al derecho a acceder al territorio.

⁴⁹ Frontera Colombia - Venezuela: activan “Operación Muralla”

⁵⁰ VOA Noticias. Colombia: Más de 123.000 venezolanos han salido del país

En un contexto de emergencia humanitaria en el país expulsor, el principio de no devolución no puede aplicarse solo con base en consideraciones de riesgo de tortura o bajo los supuestos de persecución de la Convención de 1951. De hecho, en octubre de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó medidas cautelares en favor de una mujer venezolana que vive con VIH, con el objeto de impedir su deportación de Panamá. La CIDH motivó su decisión en el hecho de que la solicitante se encontraba “en una situación de grave riesgo, en vista de que sería deportada en circunstancias en las que las autoridades panameñas no habrían valorado su situación de riesgo a la salud y posibilidades de continuar un tratamiento médico en Venezuela”.⁵¹ La CIDH reiteró además lo establecido en su Resolución 2/18, en la cual recuerda a los Estados que deben respetar el principio de no devolución “de personas venezolanas que estarían en riesgos de persecución u otras violaciones graves a sus derechos humanos, incluyendo un riesgo de afectación grave a su salud o a su vida por condiciones médicas”.⁵²

En tal sentido, la práctica de devolución en caliente, sin evaluación previa de las motivaciones de las personas para acceder a territorio colombiano, podría constituir una violación del principio de no devolución.

Un documento de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre Colombia, de marzo de 2020, recoge información sobre los riesgos potenciales que enfrentan las personas venezolanas ante el retorno:

En respuesta a la pregunta sobre los riesgos que podrían enfrentar si regresan a Venezuela, las personas encuestadas citaron con mayor frecuencia una combinación de causas, incluida la posibilidad de enfrentar incidentes violentos que pueden afectarlas a ellas mismas, a sus familiares o a sus comunidades. También se refirieron a serios obstáculos para acceder al nivel de vida mínimo, incluido el acceso a los derechos de salud, alimentación y al mercado laboral. (...) El deterioro de la situación en Venezuela es multifacético y afecta la mayoría de los aspectos de la vida de las personas y las comunidades, incluida la seguridad.⁵³

Más allá de esta situación de rechazo en frontera en el contexto de la pandemia, hay prácticas previas que resultan igualmente preocupantes.

La situación de vulnerabilidad en que se encuentran muchas personas provenientes de Venezuela y su desconocimiento de las normas de Colombia las hace blanco fácil de grupos que ofrecen documentos supuestamente legales a cambio de un pago. Las personas hacen el pago, pensando que están contratando a un tramitador o gestor.⁵⁴ Cuando en realidad se trata de un falsificador. Cuando una persona venezolana es sorprendida con documentos falsos, la medida ha sido la expulsión, sin indagar sobre las circunstancias del hecho, ni sobre los posibles riesgos que enfrenta la persona; mucho menos se contempla la apertura de un procedimiento. La reacción punitiva de Migración Colombia no ha tomado en consideración los posibles riesgos que suponen para los sancionados las medidas de deportación o expulsión sin fórmula previa.

⁵¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 81/2018 Medida cautelar No. 490-18M.B.B.P.1 respecto de Panamá2 15 de octubre de 2018. En: MBBP1 respecto de Panamá2

⁵² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. RESOLUCIÓN 2/18 MIGRACIÓN FORZADA DE PERSONAS VENEZOLANAS

⁵³ ACNUR: COLOMBIA MONITOREO DE PROTECCIÓN Enero - Junio 2019 <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5e7553d54&skip=0&query=acceso%20territorio&coi=COL&searchin=title&sort=date>

⁵⁴ En Venezuela la gestoría es un oficio legal que se usa cada vez con mayor frecuencia, en la medida en que el Estado se ha vuelto más ineficiente y corrupto, aumentando los obstáculos para la realización de cualquier trámite. En ese contexto, es fácil entender que las personas venezolanas en Colombia acudan a lo que creen que es un gestor y son sorprendidas en su buena fe.

La indefensión aumenta por el hecho de que la Defensoría del Pueblo solo puede actuar en procedimientos administrativos a instancia de parte. La Procuraduría, en cambio, sí puede abrir procesos disciplinarios cuando no se respeta el derecho al debido proceso; de hacerlo transmitiría un mensaje a las autoridades migratorias y policiales para que actúen apegados a la ley.

Otra área de preocupación es la referente al trato que se da a grupos particularmente vulnerables, como es el caso de la población con orientación sexual diversa, la cual es blanco frecuente de extorsión, explotación y abuso por parte de autoridades. Los estereotipos con relación a esta población conducen a un trato discriminatorio que no facilita su acogida como sujetos con necesidad de protección.

Otro grupo de riesgo es el de personas que tienen el perfil para solicitar refugio, pero no han accedido al procedimiento por diversas razones. Estas personas pueden verse envueltas en situaciones que desembocan en devolución a Venezuela, al carecer de documentos que acrediten su estancia regular. Por ejemplo, en el curso de desalojos de asentamientos informales, no se tienen en cuenta los principios de derecho internacional sobre refugio, en especial sobre no devolución. En consecuencia, las personas son desalojadas y sometidas a procedimientos de expulsión, sin considerar si requieren protección internacional o si padecen una condición médica seria. En este sentido, un procedimiento legal puede desembocar en vulneración a los derechos.

Debido a que el enfoque predominante en Migración Colombia ha sido de control de seguridad y no de protección internacional, se han producido eventos de devolución masiva sin el debido proceso, tal como sucedió en noviembre de 2019.⁵⁵ En noviembre de 2021, la Corte Constitucional se pronunció sobre esta práctica al decidir que se había violado el derecho al debido proceso en el caso presentado por siete de las personas afectadas por estas expulsiones.⁵⁶

D. Vacíos de protección

Los procedimientos para deportación o expulsión son altamente discrecionales. Si bien el artículo 2.2.1.13.1.1. sobre deportación del decreto 1067 y el artículo 2.2.1.13.2.1. sobre expulsión del mismo decreto contempla que la medida debe adoptarse mediante resolución motivada y establece que tal decisión puede recurrirse mediante procedimiento administrativo, lo cierto es que uno de los supuestos para expulsión⁵⁷ establece que “contra la decisión de expulsión no proceden los recursos de la sede administrativa”.

La amplitud y vaguedad de los supuestos de este tipo de expulsión han llevado a invocar los supuestos del artículo 2.2.1.13.2.2. para evadir el control administrativo sobre la medida.

⁵⁵ En noviembre de 2019, al menos 58 personas fueron expulsadas sumariamente de Colombia, alegando razones de seguridad nacional, por su supuesta participación en actos vandálicos en el marco de las protestas convocadas por los organizadores del paro nacional.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU 397 del 19 de noviembre de 2021. En: https://xperta.legis.co/visor/jurcol/jurcol_8f5c98c3f6584975b94566a1a3ec6d95/coleccion-de-jurisprudencia-colombiana/sentencia-su-397-de-noviembre-19-de-2021-unificacion

⁵⁷ Artículo 2.2.1.13.2.2. “actividades que atenten contra la seguridad nacional, el orden público, la salud pública, la tranquilidad social, la seguridad pública o cuando existan informaciones de inteligencia que indiquen que representa un riesgo para la seguridad nacional, el orden público, la seguridad pública, o la tranquilidad social o cuando se haya comunicado por autoridad extranjera al Estado colombiano, que en contra de la persona se ha dictado en ese país providencia condenatoria o una orden de captura, por delitos comunes o se encuentre registrado en los archivos de Interpol.”

A ello se suma el hecho de que en estos casos los expedientes son reservados, por lo que la persona afectada no tiene acceso a información sobre los motivos de su expulsión.

En un caso en el cual la autoridad migratoria invocó razones de seguridad para ordenar la expulsión sin fórmula previa de un ciudadano venezolano, el juez de segunda instancia amparó el derecho fundamental al debido proceso administrativo del accionante. La sentencia señala igualmente que el ejercicio de las atribuciones discrecionales de la autoridad migratoria no puede “confundirse con una atribución arbitraria”.⁵⁸ Además, recordó el juez que el ejercicio de este derecho fundamental es independiente del estatus migratorio, e invocó a su vez la sentencia C-034 de 2014 de la Corte Constitucional, que reafirma el carácter fundamental del derecho al debido proceso, tanto en vía judicial como administrativa. Sin embargo, hasta el momento de preparar este informe, no ha sido posible restituir los derechos violados del accionante, toda vez que la expulsión se llevó a cabo antes de que se hubiera decidido la tutela en segunda instancia.

Otra dificultad que se encuentra para garantizar la protección de los derechos de personas que enfrentan el riesgo de ser devueltas a Venezuela es, como ya se dijo, la imposibilidad de acción por iniciativa propia de la Defensoría del Pueblo en procedimientos administrativos, lo cual aumenta el nivel de riesgo de personas que enfrentan un proceso discrecional y sumario de expulsión en el que se invocan razones de seguridad nacional u otros supuestos contemplados en el referido artículo.

En cuanto a los vacíos normativos, se identificaron los siguientes:

- No existen formas complementarias de protección que protejan al solicitante de refugio contra la devolución.⁵⁹
- La legislación nacional no prescribe que no se rechazará en frontera al solicitante⁶⁰ y que no se le penalizará por entrada o presencia irregulares.⁶¹
- No hay una salvaguarda expresa en la norma que proteja al refugiado o al solicitante de refugio contra la deportación o expulsión, ni se establece que la persona sujeta a deportación o expulsión tiene derecho a solicitar asilo.⁶²
- No se contempla expresamente el principio de no penalización por entrada irregular.⁶³
- En el caso de niños, niñas y adolescentes no acompañados, no se contempla expresamente que estos no puedan ser rechazados, como tampoco aquellos sobre los que no haya certeza de su mayoría de edad.⁶⁴

⁵⁸Juzgado Veinticuatro Penal del Circuito con funciones de conocimiento. Oficio 0143 del 5 de febrero de 2020.

⁵⁹ACNUR. Buenas prácticas. Cuadro 31. Formas complementarias de protección. https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9233.pdf#_ga=2.219809881.116317408.1610131877-1657533810.1610131877

⁶⁰ACNUR. Buenas prácticas. Cuadro 5. Expreso no rechazo en frontera o en el puesto de entrada al país y obligación expresa de cualquier autoridad de garantizar el principio de non-refoulement. https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9187.pdf#_ga=2.147383031.116317408.1610131877-1657533810.1610131877

⁶¹ACNUR. Buenas prácticas. Cuadro 7. La ley nacional contempla expresamente el principio de no penalización por entrada ilegal. https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9189.pdf#_ga=2.151195001.116317408.1610131877-1657533810.1610131877

⁶²ACNUR. Buenas prácticas. Cuadro 36. La ley migratoria expresamente establece que la persona sujeta a deportación o expulsión tiene derecho a solicitar asilo o bien exceptúa a los refugiados de la aplicación de la sanción de deportación. https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9236.pdf#_ga=2.214091351.116317408.1610131877-1657533810.1610131877

⁶³ACNUR. Buenas prácticas. Cuadro 7. La ley nacional contempla expresamente el principio de no penalización por entrada ilegal. https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9189.pdf#_ga=2.151244537.116317408.1610131877-1657533810.1610131877

⁶⁴ACNUR. Buenas prácticas. Cuadro 6. En ningún supuesto podrán rechazarse personas menores de edad no acompañadas ni a las personas de las que no exista certeza de su mayoría de edad. https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9188.pdf#_ga=2.176933221.116317408.1610131877-1657533810.1610131877

2. Acceso al procedimiento

A. Situación general

El informe de ACNUR sobre monitoreo de protección en Colombia para el primer semestre de 2019 afirma:

El 69% de la población encuestada no tenía ningún tipo de permiso de estadía regular, ya sea porque las personas ingresaron de manera irregular o porque sus permisos temporales expiraron. El 10% mencionó que tenía el permiso especial de permanencia (PEP), el 4% dijo que tenía un permiso de turista o visa, mientras que el 3% tenía permisos de residencia permanente o visa. Solo el 2% de los entrevistados había solicitado asilo. Entre los que no lo habían solicitado, el 24% expresó su intención de solicitar asilo ya sea en Colombia (21%) o en otro país (3%). De los que no presentaron la solicitud, la mayoría desconocía los procedimientos o derechos existentes.⁶⁵

En efecto, a su llegada a Colombia, la mayoría de la población venezolana desconoce la existencia de la figura de reconocimiento de la condición de refugiado y sus implicaciones; incluso hay quienes confunden el refugio con la protección física de un albergue o alojamiento. El nivel sociocultural de las personas influye en su conocimiento sobre el acceso a mecanismos de protección internacional. Esta falta de conocimiento previo explica en parte la baja cantidad de solicitudes y la frecuencia de solicitudes extemporáneas.⁶⁶ Además, al desconocer sus derechos, no presentan objeción ni solicitan protección cuando son interceptados y devueltos a territorio venezolano. Esta situación se ve agravada por la poca y en ocasiones ninguna información que las autoridades migratorias ofrecen sobre los procesos de refugio.

Como ya se ha dicho, muchas personas llegan sin documentos, debido a que no pudieron obtenerlos, los han perdido o han sido robados o destruidos en el trayecto. La ausencia de documentos no solo se relaciona con los que acrediten identificación, sino otros que podrían servir de soporte para justificar la solicitud de refugio, como historia médica, historia laboral, etc.

⁶⁵ Colombia monitoreo de protección. Enero - junio 2019 <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5e7553d54&skip=0&query=acceso%20territorio&coi=COL&searchin=title&sort=date>

⁶⁶ Como se explica en la sección VI.2, la normativa colombiana establece un límite de 2 meses para la presentación de la solicitud.

Al desconocimiento sobre la figura de refugio por parte de los potenciales solicitantes, se suma, como se mencionó anteriormente, a la ausencia de información por parte de las autoridades. Esto no abarca solo a los funcionarios migratorios, sino a otros funcionarios que, teniendo la obligación de brindar información y orientar sobre las opciones de protección, no lo hacen, bien sea por negligencia, por prejuicios o por desconocimiento; tal es el caso de funcionarios del sistema de salud.⁶⁷ Además, los Puestos de Control Migratorio, no incluyen campañas en terreno sobre refugio como mecanismo idóneo de protección internacional. Por otra parte, el hecho de que muchas personas ingresan por pasos no controlados también dificulta que obtengan información, ya que esta solo puede conseguirse en los Puestos de Control Migratorio.

Como ya se dijo, otro factor a considerar sobre las circunstancias en que llegan las personas de Venezuela es la desconfianza hacia las instituciones. Han sido veinte años de desmantelamiento de la institucionalidad y de la cultura ciudadana, por lo que, al llegar a Colombia, las personas tienen reservas para acudir a un funcionario.

Es frecuente que una persona acuda o sea remitida a una organización no gubernamental para obtener apoyo con relación a alguna necesidad material como alimentación, medicamentos o transporte y, en el curso de la entrevista, se detecta que requiere protección internacional. En ese contexto, cada vez se está haciendo más evidente que el perfil de muchas personas se ajusta a la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena, incluso en algunos casos donde la persona acude por motivos asociados al concepto de la Convención de 1951.

Las personas migrantes forzadas venezolanas llegan con muchas expectativas sobre la satisfacción de sus derechos. Algunos se decepcionan por la lentitud del procedimiento de DCR, pues están más urgidos de atención (alimentación, albergue, ingresos, salud, documentación y educación), que de reconocimiento de su condición de refugiados. Esta expectativa asistencialista se debe, al menos en parte, al enfoque populista de quienes detentan el poder en Venezuela, que ha conducido a la desaparición de la interacción frente a las instituciones públicas desde una perspectiva de derechos y su sustitución por un enfoque clientelar de “misiones”, que alimentan la dependencia de la población frente al Estado.

Una vez que las organizaciones de apoyo identifican el perfil y le explican a la persona la opción de refugio con sus ventajas y limitaciones (especialmente durante el procedimiento, en cuanto a los lapsos indeterminados, las limitaciones para trabajar y que no es un mecanismo de regularización), muchas quedan decepcionadas porque no era lo que esperaban o se ven en el dilema de tener que optar entre solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado para cuidar su situación de salud o atender las necesidades de la familia en Venezuela.

⁶⁷ El deber de todo funcionario de brindar información y orientación fue establecido por sentencia de la Corte Constitucional T178 2019 Acceso a derechos. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-178-19.htm>

B. Normas y jurisprudencia

El procedimiento para solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado se encuentra regulado por el Decreto 1067 de 2015 y la autoridad competente es la CONARE. El procedimiento consta de las siguientes etapas:

- Radicación de solicitud
- Período para decidir admisión, inadmisión o completar requisito
- Notificación de decisión sobre admisión
- Expedición de salvoconducto
- Período para agregar pruebas, sustanciar expediente
- Entrevista personal, por teléfono o correo
- Estudio
- Resolución
- Notificación
- En caso de decisión negativa, plazo de 10 días después de la notificación para reposición o alguna acción complementaria.⁶⁸
- En caso de solicitud aprobada, se puede hacer una renuncia a término (de los 10 días) y pasar directo a la solicitud del documento de viaje, visa y cédula.

Los términos corren solo para el solicitante, no para la CONARE, de tal suerte que, mientras el solicitante tiene dos meses desde su ingreso a Colombia para presentar la solicitud, no existen plazos para realizar la entrevista ni para decidir sobre la solicitud.

Lo anterior llevó a un juez a señalar en una acción de tutela⁶⁹ que tal circunstancia “permite advertir la carencia de un plazo razonable, situación que desconoce el artículo 8, numeral 1, ‘Garantías judiciales’, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, recordando que, según jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el plazo razonable se aplica tanto a procesos judiciales como administrativos. Así, en la acción de tutela, en la que los accionantes eran solicitantes de refugio que no habían sido llamados a entrevista después de más de 2 años de iniciada la solicitud, el juez consideró que “teniendo en consideración que el proceso ha tardado más de tres (3) meses, plazo fijado para la vigencia del salvoconducto, el Tribunal estima que se ha excedido el término razonable para agotar dicha etapa, pues por ello fue que se fijó dicho lapso”.

⁶⁸ Se considera rechazo cuando la persona no llena los requisitos formales, mientras que en el caso de la negación hay trámite, pero se considera que no llena los supuestos.

⁶⁹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera, Subsección “A”. Exp. 110013337043201900118-00. Sentencia por impugnación de Tutela de fecha 20 de agosto de 2020

Más allá de lo recogido en el decreto 1067, no fue posible conseguir información adicional sobre el detalle del procedimiento, ni la justificación para determinadas normas, como tampoco sobre las prácticas en el manejo del volumen de solicitudes, ni los plazos para tomar las decisiones. Las tres solicitudes de entrevista a la CONARE,⁷⁰ intentadas en el curso de la investigación, tuvieron respuesta negativa, alegando el carácter reservado y confidencial de las informaciones, pese a que se explicó que el propósito de la investigación no era acceder a información reservada, sino entender mejor la lógica del manejo del procedimiento. Esto evidencia que se confunde reserva con secreto, de una manera que atenta contra los criterios de transparencia en la administración.

La ruta del procedimiento varía, dependiendo de si la persona manifiesta su deseo de solicitar refugio ante una autoridad migratoria al momento de su ingreso o si lo hace con posterioridad. Igualmente hay variaciones dependiendo del punto de ingreso. Las personas que llegan por vía aérea tienen que presentar más requisitos ante el oficial de migración. Una vez que es admitida la solicitud por el funcionario de migración, se expide un salvoconducto provisional por un plazo de 5 días hábiles, dentro del cual el solicitante deberá ratificar el trámite ante la CONARE, por intermedio del Viceministro de Asuntos Multilaterales de la Cancillería. El incumplimiento de este plazo se interpreta como desistimiento, ya que la CONARE recomendará el rechazo de la solicitud.

Otro aspecto preocupante es la diferencia que hay en el manejo de una solicitud de DCR, dependiendo de si el ingreso se hizo de forma regular o irregular. Si es irregular, cuando la persona va a la ruta de DCR ante Migración Colombia, puede salir con una sanción administrativa y con orden de deportación; de nuevo se trata de una circunstancia donde prima el enfoque sancionatorio sobre el de protección.

Un problema frecuente que se presenta en el procedimiento tiene que ver con la tramitación extemporánea de la solicitud, motivada por el desconocimiento de la figura de refugio. El plazo de radicación es siempre de dos meses para solicitar reconocimiento, aún si la persona ingresa por un paso no autorizado. La persona puede recibir orientación por parte de cualquier autoridad, no solo de Migración Colombia al momento de ingreso. De allí que la extemporaneidad pueda justificarse alegando que la persona no recibió orientación oportuna. Este criterio quedó sentado por la Corte Constitucional en una sentencia de tutela en la que se refirió al “[d]eber que tiene la administración de informar, asistir y dar acompañamiento a las personas para acceder a programas o servicios que hacen posible el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales”.⁷¹

Igualmente, se desconocen las características de los diferentes documentos, por parte de las personas migrantes forzadas venezolanas. Así, hay quienes creen que la TMF otorga condición regular; también hay casos de padres que accedieron a PEP-RAMV y creyeron que con esa documentación sus hijos e hijas quedarían cobijados en el sistema de seguridad social. De nuevo, en ambos casos, no hay una actitud diligente por parte de los funcionarios para brindar información oportuna y adecuada sobre el funcionamiento de los sistemas de refugio y de regularización.

⁷⁰ Las comunicaciones fueron dirigidas a la Coordinadora - G.I.T. - Determinación de la Condición de Refugiado y Secretaria Técnica de la CONARE, la Viceministra de Asuntos Multilaterales y una Asesora de la Coordinación - G.I.T.

⁷¹ Párrafo 24 y ss de Sentencia Corte Constitucional T178 2019 Acceso a derechos. T-178-19 Corte Constitucional de Colombia

En lo que respecta a la posibilidad de solicitar la revisión de una decisión negativa, el procedimiento contempla la opción de un recurso de reposición; sin embargo, la probabilidad de revertir una decisión negativa es muy escasa, toda vez que el recurso es conocido y decidido por la misma autoridad.

Un aspecto positivo de la norma es el hecho de que se ha considerado el trato especial que debe darse a ciertos perfiles. De esta manera, se ha incorporado el enfoque de género en los criterios y procedimientos para la DCR, de tal manera que el artículo 2.2.3.1.6.4 del decreto 1067 regula las opciones especiales que tiene una mujer para presentar su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de manera independiente. Igualmente, el artículo 2.2.3.1.6.5 establece el manejo de solicitudes por parte de niños, niñas y adolescentes, en cuyo caso está prevista la intervención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el cual podrá designar un funcionario que velará por la protección de los derechos del niño, niña o adolescente durante todas las etapas del procedimiento, conforme a las disposiciones vigentes, en especial a las contenidas en el Código de la Infancia y la Adolescencia.

Por último, cabe mencionar que la Ley sobre Política Integral Migratoria (PL-PIM) aprobada en agosto de 2021, establece que el reconocimiento de la condición de refugiado “estará a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores de acuerdo con el procedimiento establecido por el Decreto 1067 de 2015 o las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan”,⁷² de tal manera que las deficiencias identificadas anteriormente no fueron corregidas por la ley.

C. Políticas y prácticas

Según el Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela para 2020, las prioridades del sector de protección en Colombia incluían: el acceso a la documentación, la regularización y el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.⁷³ Al finalizar el año, poco se había avanzado en lo que respecta al procedimiento de reconocimiento.

En general, las políticas prácticas relacionadas con el procedimiento enfrentan al solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado a una serie de barreras, que van desde aspectos formales y logísticos, hasta de carácter político y de gestión del trabajo por parte de la CONARE.

⁷² Ley 2136, “Por medio de la cual se establece la Política Integral Migratoria del Estado colombiano”. Artículo 63. En: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202136%20DEL%204%20DE%20AGOSTO%20DE%202021.pdf>

⁷³ R4V - Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, RMRP 2020: Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 23 marzo 2020. En: <https://www.refworld.org/es/docid/5e7c2c3d4.html>

Barreras formales

Los pasos y requisitos del procedimiento para la solicitud de la condición de refugiado pueden resultar complejos para algunas personas. Además, el lenguaje que se utiliza en el proceso no es fácil de entender para extranjeros en general y menos para personas de nivel educativo bajo. La falta de manejo de los solicitantes sobre el procedimiento, los requisitos y la terminología, puede conducir a la presentación incompleta de información, al descuido de los lapsos y hasta a prestar poca atención a la importancia de la entrevista, todo lo cual puede traer como consecuencia la negación de la solicitud a personas que cumplen con el perfil, pero que no están adecuadamente preparadas para enfrentar un sistema que privilegia lo formal sobre lo sustantivo.

Como ya se ha dicho, no hay lapsos para las diferentes etapas del procedimiento y no es expedito, por lo que puede demorar entre meses y años. Adicionalmente, no se brinda información sobre el estado del trámite. En el curso de la investigación se tuvo acceso a datos recogidos por la Plataforma R4V, según los cuales un alarmante 100% de venezolanos encuestados en Colombia dijo desconocer el estado de su solicitud de reconocimiento de la condición de refugio, en contraste con un 25% en el caso de Ecuador y ninguno en los casos de Perú y Panamá.⁷⁴

Un factor preocupante es el excesivo formalismo de la CONARE en el manejo del procedimiento. Se trata de una entidad muy apegada a las formas, por lo que no presta suficiente atención a los problemas de fondo, lo cual repercute negativamente en las necesidades de los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado. Así, por ejemplo, en la coyuntura de pandemia, las entrevistas se realizaban por encuesta escrita, lo cual resultaba distante y dificultaba la comunicación de elementos subjetivos de interés. Además, no se explica a los solicitantes que dicha encuesta es la entrevista, de tal suerte que, si la persona no responde, se le da por desistida.

Otra expresión de este formalismo es la no extensión de la protección a otros integrantes del grupo familiar, como es el caso de las uniones de hecho; para legalizar una unión de hecho las personas deben presentar requisitos tales como partida de nacimiento apostillada que la puede obtener con facilidad cualquier extranjero, más no un solicitante de refugio venezolano cuyo Estado de procedencia no produce documentos y al cual, por definición, no pueden acudir para ningún trámite.

Algunas personas entrevistadas consideran que existe predisposición por parte de la institucionalidad para buscarle las debilidades al solicitante de refugio. A eso se suma el hecho de que, por la historia reciente de Venezuela, la población venezolana tiene desconfianza y miedo de acudir a un funcionario, situación que no parece ser tenida en cuenta por los entrevistadores, quienes pueden hacer preguntas muy incisivas, sin mostrar sensibilidad y haciendo sentir incómodo o interpelado al entrevistado.

⁷⁴ Datos suministrados por el equipo de Protección de la Plataforma R4V.

Barreras logísticas

Una de las principales barreras logísticas es la centralización del trámite en la CONARE, cuya única sede está en Bogotá.⁷⁵ Aunque algunas etapas del procedimiento pueden hacerse a distancia, el trámite del documento de viaje, visa y cédula debe hacerse en Bogotá, lo que implica viaje, gastos de alimentación y alojamiento para todos los miembros del grupo familiar, costos que con frecuencia se encuentran fuera del alcance de los solicitantes.

Varios de los requisitos o modalidades del procedimiento pueden ser difíciles de obtener o de seguir, tales como la fotografía con fondo azul, el manejo y carga de documentos en la plataforma virtual, la revisión del correo electrónico, para lo cual algunas personas no tienen recursos o hábitos de manejo informático, arriesgándose a perder una cita. En el contexto de la pandemia de COVID-19, se está pidiendo a las personas que acuden a oficinas públicas a descargar la aplicación CoronApp. Esto supone tener un teléfono inteligente y conexión a internet, lo cual para migrantes forzados en condición de vulnerabilidad no siempre es posible.

Existe una diferencia entre el formato de solicitud de Migración Colombia (en los Puestos de Control Migratorio) y el de Cancillería. El formato de Migración Colombia es manual y hay que llenarlo al llegar, cuando las personas están sometidas a altos niveles de estrés. Por estas razones, las personas no dan mayores detalles ni hacen relatos largos en el momento. Los documentos que pueda preparar posteriormente el solicitante con la asesoría de una organización son anexados a la solicitud manuscrita, pero no se consideran parte de la petición, lo cual puede incidir en una presentación débil del caso, ocasionada por circunstancias desfavorables o incómodas para el solicitante.

De igual forma, algunos entrevistados consideran que el nivel de exigencia técnico y probatorio en el momento de la presentación de la solicitud es muy alto. Las pruebas deberían ser presentadas en un momento posterior, cuando el solicitante cuente con la calma y la orientación necesaria para producir los elementos que sustenten adecuadamente su petición.

Barreras políticas

Predomina un discurso migratorio sobre uno de protección, al punto que ni siquiera se usa la terminología más amplia de movilidad humana; este enfoque se refleja en la-PIM. En consecuencia, no hay procesos de identificación de perfiles en riesgo, ni conocimiento de las garantías mínimas de protección internacional.

El sistema no está diseñado ni se ha adaptado para reconocimientos grupales *prima facie* y esta posibilidad ha sido rechazada públicamente,⁷⁶ justificando la decisión en lo establecido en el decreto 1067 que, como ya se ha visto, es modificable.

⁷⁵ En contraste, Venezuela, que no es un ejemplo a seguir en materia de gestión administrativa, cuenta con cuatro sedes de su CONARE, una en la capital y tres en estados fronterizos. Igualmente, la CONARE Venezuela tiene una sección propia en el sitio web de la Cancillería, en el que es posible encontrar información básica y orientadora sobre el procedimiento. Ver: <http://mppre.gob.ve/conare/#tab-5b65eb6fe3067>

⁷⁶ “Colombia honra sus compromisos internacionales en lo que concierne al refugio”

La difusión de información sobre las opciones de regularización y sobre el procedimiento de DCR es más un asunto de voluntad política que de recursos. Las autoridades migratorias no han incorporado en sus funciones la tarea de promocionar o explicar el procedimiento de DCR y, lejos de promover el refugio, pueden ser disuasivos. En materia de difusión hay algunos esfuerzos como la Guía para solicitar la condición de refugiado en Colombia⁷⁷ de la iniciativa Somos Panas Colombia, pero resulta insuficiente.

Si bien es cierto que la solicitud de DCR se puede hacer sin asesoría legal, el procedimiento puede resultar complicado, por lo que se requiere de asistencia técnica para manejar adecuadamente el trámite. A pesar de ello, los funcionarios no recomiendan a los solicitantes la búsqueda de apoyo. Las organizaciones que brindan asistencia a los solicitantes de refugio se esfuerzan por ofrecer un acompañamiento jurídico que lleve a una presentación sólida de la solicitud. Esto ha llevado a que las autoridades cuestionen la buena calidad de la solicitud, colocando al solicitante ante el dilema entre una buena preparación y prescindir de la asistencia para evitar problemas con los funcionarios. La asistencia, lejos de ser entendida por los funcionarios como un derecho, puede resultar contraproducente.

Otro elemento a considerar es que el artículo 2.2.3.1.2.4. del decreto 1067 establece que la CONARE debe estudiar cada caso individualmente. Esta disposición ha sido usada para justificar la negativa de tramitar las solicitudes de manera grupal, acelerada y simplificada, tal como lo recomiendan tanto la Nota de Orientación de ACNUR de marzo de 2018, como la de mayo de 2019. Sin embargo, otras disposiciones del Decreto 1067 han sido modificadas, lo que demuestra que la norma no es inflexible y, por el contrario, podría adaptarse a la nueva realidad, si existiera la necesaria voluntad política para ello.

A pesar del discurso político crítico hacia quienes detentan el poder en Venezuela y el reconocimiento de la violación sistemática de derechos humanos en este país, las autoridades colombianas optaron durante mucho tiempo por medidas temporales como el PEP, pretendiendo darles un carácter de protección que no tienen. Esta resistencia para comprometerse con medidas de mediano y largo plazo pareciera haber estado sustentada en la falsa creencia de que, si cambiaba la situación política de Venezuela, un portador de PEP regresaría más pronto que un refugiado, cuando lo cierto es que muchos portadores de PEP son refugiados no reconocidos por lo que sus expectativas de retorno o permanencia pueden ser similares a las de un refugiado reconocido. Además, como ha precisado ACNUR, la Convención de 1951 “es un instrumento para la protección de los refugiados, no un instrumento para las migraciones, y no necesariamente demanda que la condición de refugiado sea permanente. El régimen para los refugiados está vinculado a la cambiante naturaleza de las condiciones en el país de origen”⁷⁸.

⁷⁷ Guía para solicitar la condición de refugiado en Colombia

⁷⁸ ACNUR. La protección de los refugiados en situaciones de afluencia masiva: marco global para la protección. Párr. 18. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2555.pdf>

El 1 de marzo de 2021 se promulga el ETPV,⁷⁹ el cual es presentado como una “figura complementaria al régimen de protección internacional de refugiados”. Sin duda, el ETPV cumple con un papel importante como mecanismo de regularización masiva y tiene una duración de 10 años, lo cual supone un avance hacia soluciones duraderas. Sin embargo, como ha observado el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (CDH UCAB) , “el decreto no refleja ese enfoque de protección y, por el contrario, se encuadra en una perspectiva de regulación migratoria que prescinde de las consideraciones propias de las necesidades de protección internacional que requiere la población proveniente de Venezuela”.⁸⁰ El hecho de que exista una ruta para hacer frente a las necesidades de atención y asistencia para los desplazados internos y otras víctimas del conflicto, evidencia que Colombia sí tiene suficiente claridad sobre la distinción entre un ciudadano común y uno con necesidades de protección humanitaria y tiene experiencia en el tratamiento diferenciado hacia este tipo de población, por lo que el argumento del carácter sorpresivo del flujo de personas provenientes de Venezuela para justificar la falta de adecuación de la respuesta, no tiene bases sólidas y evidencia que hay un problema de voluntad política para enfrentar la situación de la población venezolana desde un enfoque de protección.

Lo anterior se traslapa con el argumento de que son los mismos venezolanos quienes no solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado. Como ya se ha explicado, existe un desconocimiento del derecho a acceder a protección y del procedimientos, así como desconfianza en la institucionalidad por parte de los venezolanos que requieren y ameritan protección internacional.

Más allá de las resistencias, personas entrevistadas para esta investigación afirmaron que recientemente el sistema está siendo más permeable para admitir casos en los que se ha invocado la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, lo cual puede ser una buena señal.

Barreras de gestión

Uno de los principales retos que se presenta en el procedimiento es el tiempo de respuesta de la CONARE, pues, como ya se ha dicho, no hay plazos. La demora en la respuesta obedece principalmente a la saturación de los servicios, al manejo individualizado de los casos y a la centralización de las operaciones. Actualmente, en el contexto de la pandemia de COVID-19, el tiempo de respuesta se ha hecho más extenso y complicado. Al principio del brote del COVID-19, no se emitían ni siquiera constancias para quienes estaban en proceso de renovación del salvoconducto. En todo caso, las constancias no son reconocidas por todas las instancias para acceder a derechos. En el último trimestre de 2020 se implementó la modalidad de pedir salvoconducto con citas, pero el tiempo de espera es considerable. A finales de octubre de 2020 estaban dando citas para febrero o marzo de 2021, en relación con todo tipo de salvoconducto.

⁷⁹Presidencia de la República. Decreto 210 de 2021. En: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20216%20DEL%201%20DE%20MARZO%20DE%202021.pdf>

⁸⁰Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello : Observaciones al proyecto de resolución “Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021”. 30.03.2021.

En cuanto al salvoconducto, este se expedía con una duración de 90 días, por lo que cabe asumir, tal como lo hizo la decisión de tutela antes referida, que ese sería el lapso para decidir, pero no se corresponde con la realidad. La reciente ampliación de vigencia del salvoconducto a 180 días puede dar más oxígeno tanto a los solicitantes como a los responsables del trámite, pero también tiene un ángulo negativo, pues supone la aceptación de que hay un retraso que no se espera corregir mejorando la gestión, sino mediante la ampliación de este plazo.

Una barrera que se deriva del secretismo de la Cancillería y de su falta de articulación y coordinación con otras instituciones es la composición de la CONARE, la cual está integrada por siete miembros de diferentes dependencias de la Cancillería y se apoya del Grupo Interno de Trabajo para la Determinación de la Condición de Refugiado (GIT Refugio), también de la Cancillería, que tiene funciones sustanciadoras. La CONARE está encabezada por el titular del Viceministerio de Asuntos Multilaterales, instancia de la cual también depende el GIT Refugio. En la práctica, todos revisan las decisiones o recomendaciones de todos, por lo que se afecta la objetividad, pues terminan siendo revisores de sus propias decisiones, lo cual constituye una debilidad del procedimiento.

Como ya se ha dicho, las personas no tienen información sobre el estado de su solicitud. Ello obedece en parte a la rotación de funcionarios, que influye en la ausencia de información sobre quién es el funcionario a cargo del caso. La rotación también influye en el retraso de los procesos y tiene impacto en la emisión y renovación de salvoconductos.

Por otra parte, aunque, según informaron algunas personas consultadas, la cantidad de personas a cargo de entrevistas ha pasado de uno a seis funcionarios, sigue siendo un número pequeño para atender la creciente demanda de solicitudes individuales. Además, en la medida en que cada vez se tiene que trabajar más con perfiles de personas que llegan con muchas carencias, el manejo de la entrevista es más difícil.

D. Vacíos en el procedimiento

Sin duda, una de las principales deficiencias del sistema consiste en la exigencia de requisitos de difícil cumplimiento a los solicitantes de refugio, como si se tratase de migrantes regulares que cuentan con el respaldo de su Estado de procedencia. Al respecto, el Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela para 2020 advirtió:

Los Estados tienen el derecho, y de hecho tienen la obligación frente a sus nacionales, de administrar el acceso a sus territorios de acuerdo con sus marcos y leyes nacionales, y de manera consistente con sus compromisos internacionales, es importante tener en cuenta que, en la práctica, **los requisitos de acceso nacional son difíciles de cumplir para la población venezolana debido a la falta de documentación.**⁸¹

⁸¹ Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela Énfasis añadido

La carga de requisitos que debe cumplir el solicitante de refugio que es muy dispar con respecto a la carga que le imponen las normas a la administración. El tema de los lapsos es el mejor ejemplo de ello: se imponen plazos fatales a los solicitantes de refugio, cuyo incumplimiento acarrea la finalización del procedimiento, pero no se establecen plazos a la administración para avanzar en las diferentes etapas del procedimiento, ni para decidir.

Pese a que Colombia es parte de la Convención de 1951 que establece el carácter declarativo de la condición de refugiado, ratificado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,⁸² la legislación nacional no establece este carácter declarativo. En consecuencia, no se aplican al solicitante los mismos principios ni derechos que al refugiado reconocido.

En cuanto al plazo para la presentación de la solicitud, ACNUR considera que el no establecer un plazo es “una buena práctica porque un plazo fatal implica un arbitrario límite temporal para que el solicitante ejerza su derecho a solicitar y recibir asilo”.⁸³ ACNUR recomienda que, de existir un plazo, debe permitirse al solicitante explicar las razones de su solicitud tardía. Si bien en el caso de Colombia es posible razonar la extemporaneidad de una solicitud, según abogados entrevistados esto puede ser difícil de alegar debido a la ausencia de pautas para su determinación,⁸⁴ a lo que se suma el hecho de que la decisión del funcionario se basa en criterios discrecionales.

Mientras las legislaciones de varios países de la región contemplan la asistencia legal gratuita al solicitante de la condición de refugiado,⁸⁵ en el caso de Colombia este servicio no existe por parte del Estado y, además, hay objeciones y resistencias por parte de los funcionarios encargados de la DCR en lo que respecta a la facilitación de este acompañamiento por parte de organizaciones no gubernamentales.

El decreto 1067 contempla el recurso de reposición en caso de que no se reconozca al solicitante la condición de refugiado. Sin embargo, este recurso es tramitado, conocido y decidido ante el mismo órgano responsable por la decisión inicial, lo que resulta contrario al principio de doble instancia.

El mismo decreto reconoce el debido proceso en caso de revocación de la condición de refugiado,⁸⁶ pero no establece este mismo derecho para el solicitante, mientras dure el trámite. Si bien este vacío se ha subsanado por la vía de tutelas, éstas tienen efectos particulares, por lo que no tienen la capacidad para garantizar este derecho a todos los solicitantes de refugio.

⁸²CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO FAMILIA PACHECO TINEO VS. ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA SENTENCIA DE 25 DE NOVIEMBRE DE 2014 Párr.145 y 147

⁸³ACNUR. Buenas prácticas. Plazo para presentar la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9220.pdf#_ga=2.236485506.205854

⁸⁴El artículo 2.2.3.1.6.3 numeral 4, se limita a señalar como una de las razones para el rechazo de la solicitud: “Cuando el solicitante no presente las razones de extemporaneidad de una solicitud o estas razones no justifiquen dicha situación”.

⁸⁵ACNUR. Buenas prácticas. Asistencia legal gratuita al solicitante de la condición de refugiado. En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9211.pdf#_ga=2.76378262.2058541198.1605831235-952662032.1604162086

⁸⁶Artículo 2.2.3.1.8.1. Revocación de la condición de refugiado

La recopilación y sistematización de los precedentes creados por los órganos a cargo de la DCR, es una acción prevista en los procedimientos internos de la Cancillería. Sin embargo, no hay acceso a esta información, pese a que la misma no reviste un carácter reservado ni confidencial. Esta falta de acceso impide asegurar la consistencia de las decisiones y su difusión para ampliar el conocimiento público sobre la materia.⁸⁷

Finalmente, ACNUR considera que es una buena práctica la participación de la sociedad civil o de la Defensoría del Pueblo en las comisiones para la DCR, pues ello “favorece una aproximación humanitaria a la determinación de la condición de refugiado”,⁸⁸ además, una comisión con composición amplia permite la contribución de diferentes perspectivas. Esta práctica no se realiza en Colombia donde, por el contrario, hay un enfoque cerrado por parte de las entidades a cargo de la DCR, evitando cualquier interacción con las organizaciones de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo.

3. Expedición de documentos

A. Situación general

La obtención de documentos en Venezuela se ha vuelto casi imposible debido al colapso de los sistemas de identificación, legalización, apostilla y notariales. Es difícil determinar si este colapso es el origen o la consecuencia de redes de corrupción, pero lo cierto es que, más allá de las causas, los tiempos de obtención de un documento son inciertos y los sistemas en algunos casos han sido suspendidos, por lo que la única forma de acceder a un documento es mediante el pago de altas tarifas que constituyen sobornos y que, además, se encuentran fuera del alcance de la mayoría de la población.

Esta situación dificulta la obtención de todo tipo de documentos, no solo de viaje e identificación, sino también educativos, académicos, de estado civil, etc. Por estas razones es difícil para las personas procedentes de Venezuela contar con documentos que exigen los procedimientos en los países de destino.

Por otra parte, como se explicó anteriormente, las condiciones de llegada de muchas personas provenientes de Venezuela son de gran precariedad y ello incluye la carencia de documentos de viaje y/o de identificación, especialmente en el caso de menores de edad. La falta de documentos en el caso de los adultos obedece a pérdida, robo o destrucción, mientras que cuando se trata de menores de edad, es posible que carezcan de documentos debido al colapso del sistema de identificación en Venezuela.

Otra situación que se presenta es la de personas que están huyendo por razones de persecución por motivos políticos y se ven obligadas a irse de Venezuela sin registrar su salida para no ser detectadas. Al entrar a Colombia, el mismo temor las lleva a no sellar el ingreso, por lo que quedan al margen de cualquier mecanismo especial de regularización, ya que todos exigen pasaporte con sello de ingreso.

⁸⁷ ACNUR. Buenas prácticas. El órgano nacional para la determinación de la condición de refugiado recopila y sistematiza sus precedentes. En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Praticas/9222.pdf#_ga=2.114670724.2058541198.1605831235-952662032.1604162086

⁸⁸ ACNUR. Buenas prácticas. Participación de la sociedad civil o de la Defensoría del Pueblo en las comisiones para la determinación de la condición de refugiado. En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Praticas/9292.pdf#_ga=2.244144006.205854

Aunque la tenencia de documentos no puede ser un requisito exigible a las PNPI, lo cierto es que hay diversos trámites⁸⁹ que no pueden ser realizados por solicitantes de refugio, debido a que el sistema no establece excepciones para estos casos.

Las organizaciones que brindan apoyo a quienes llegan desde Venezuela han constatado la presencia de personas que se encuentran en condición irregular desde 2016 o 2017, pero con un trabajo que les permite subsistir, pagar arriendo y enviar remesas; muchas de ellas no tienen PEP o no han iniciado el proceso para acceder al PPT porque viven completamente al margen de lo institucional y no sienten la necesidad de formalizar su presencia en Colombia. En este sentido, la regularidad importa solo en la medida en que no tenerla se convierta en una barrera para la salud, el empleo o la escolaridad de sus hijos.

Al respecto, es indudable que el ETPV como mecanismo de regularización, ha servido para poner orden en la diversidad de PEP, incorporando en un solo esquema a todas las personas venezolanas que no tenían visa y asegurando, mediante un sistema único de identificación que les permitirá acceder a derechos.

Para algunas personas mayores de edad que han perdido sus documentos, la única forma de identificarse, hasta el momento de la implementación del ETPV, era con una impresión de su registro ante el Consejo Nacional Electoral,⁹⁰ lo que indica los niveles de precariedad en lo que respecta a la documentación al momento de llegar a Colombia.

B. Normas y jurisprudencia

En lo que respecta a las normas relacionadas con documentos, hay que diferenciar dos momentos. Por una parte, los documentos exigidos y proporcionados al solicitante durante el proceso de DCR y, en segundo término, los documentos exigidos y proporcionados al refugiado reconocido.

Para el trámite de DCR, el solicitante deberá aportar copia de un documento de identidad. Sin embargo, la norma hace la salvedad de que, si resulta imposible aportar la documentación, el solicitante puede presentar una declaración jurada.⁹¹

Durante el trámite, el documento que se otorga a los solicitantes de refugio es el salvoconducto de permanencia SC2. El Decreto 1016 de 2020, por medio del cual se modifican los artículos 2.2.1.11.4.9 y 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015,⁹² establece entre otros aspectos que el salvoconducto que se le otorga a los solicitantes de refugio será válido hasta por ciento ochenta (180) días calendario, prorrogables por lapsos iguales, mientras se resuelve la solicitud de DCR. El salvoconducto tiene la anotación "No válido para salir del país ni para desplazarse a zonas de frontera distintas a aquella por la cual ingresó a territorio nacional". El decreto también establece que, a criterio de la CONARE, el salvoconducto podrá expedirse circunscribiendo su validez a un ámbito territorial determinado y no equivale a la expedición de un pasaporte.

⁸⁹ Por ejemplo, trámites en una notaría como matrimonio o consentimiento para que los hijos viajen con uno de sus padres, requieren documentos que un solicitante de refugio no tiene; la misma barrera se presenta para abrir una cuenta bancaria, contratar televisión por suscripción, etc.

⁹⁰ El registro civil venezolano no tiene un servicio de consulta en línea, pero está integrado al registro electoral, por lo que es posible obtener una impresión del registro electoral, a través de la página web www.cne.gov.ve. El registro electoral solo contiene tres datos básicos: nombre, número de cédula y dirección del centro de votación.

⁹¹ Decreto 1067 de 2015. Artículo 2.2.3.1.6.2. Contenido de la solicitud.

⁹² Decreto 1016 de 2020 por medio del cual se modifican los artículos 2.2.1.11.4.9 y 2.2.3.1.4.1 del Decreto 1067 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores".

Una vez reconocida la condición de refugiado, el decreto plantea la expedición de un Documento de Viaje en el que se estampará la visa correspondiente. Igualmente, las autoridades de Migración Colombia expedirán la cédula de extranjería para el refugiado. Está previsto, así mismo, la aplicación del principio de unidad familiar consignado en el Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas.⁹³ En tal sentido, podrán presentar solicitud para que dicha condición se extienda a: 1. El cónyuge o compañero(a) permanente. 2. Los hijos menores de edad. 3. Los hijos mayores de edad hasta los 25 años, que dependan económicamente del refugiado. 4. Los hijos en condiciones de discapacidad de acuerdo con los preceptos de la legislación colombiana. 5. Los hijos del cónyuge o compañero(a) permanente, que se encuentren en las situaciones definidas en los numerales 2, 3 y 4.

En otro orden de ideas, cabe señalar que, aunque el acceso al procedimiento de DCR no debería ser excluyente de otras formas de regularización, lo cierto es que hay casos en los que se presentan como opciones excluyentes. Así, por ejemplo, la resolución 289 de 2020 de Migración Colombia, que operacionaliza la expedición del permiso especial de permanencia para el fomento de la formalización (PEPFF), excluye, entre otros a quienes son titulares de salvoconducto.⁹⁴

Finalmente, cabe destacar la sentencia T135 de 2020 de la Corte Constitucional, la cual reconoce que “el Estado colombiano en razón de las dificultades que afrontan los nacionales venezolanos permite su identificación por medio de otros documentos distintos al pasaporte o la cédula de extranjería”. En virtud de estas circunstancias excepcionales la sentencia reconoce el valor de los trámites notariales, al recordar la función fedante desarrollada por las notarías y enuncia los documentos de identificación de ciudadanos venezolanos válidos en Colombia. Sin embargo, por tratarse de una acción de tutela, el fallo no tiene efectos generales, por lo que no se aplica directamente por vía administrativa, sino que hay que recurrir a la vía judicial.⁹⁵

C. Políticas y prácticas

El Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela para 2020 proponía iniciativas para promover la integración y la inserción laboral “incluyendo la promoción del acceso al permiso de trabajo temporal (PEPFF - Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización), reconocimiento de títulos académicos y profesionales, cooperación con el sector privado y acceso a instituciones financieras”⁹⁶

⁹³ Acta final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas

⁹⁴ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Resolución 289 de 2020. En: https://xperta.legis.co/visor/temp_legcol_a33a49a1-42e8-4a1e-b8c5-fc4e0c5721ff

⁹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-135/20. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-135-20.html>

⁹⁶ R4V - Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, RMRP 2020: Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 23 marzo 2020. En: <https://www.refworld.org/es/docid/5e7c2c3d4.html>

Igualmente, el plan buscaba “promover el acceso seguro y regular al territorio y el tránsito de éste, así como el acceso a la documentación, a los procesos de regularización migratoria y procedimientos para solicitar la condición de refugiado establecidos por las autoridades nacionales. El plan incluye actividades para adaptar la respuesta a personas con necesidades específicas de protección. Esto incluye actividades relacionadas con la prevención, el fortalecimiento de las vías de remisión, el acceso a la información y los servicios especializados”.⁹⁷

La pandemia de COVID-19 impidió el desarrollo de muchas de estas actividades. Sin embargo, algunas de ellas solo requerían normas de rango infralegal que siguen pendientes al cierre de 2020.

En cuanto a la documentación existente y tomando en cuenta las carencias con las que llegan muchas personas venezolanas a Colombia, sin duda, el salvoconducto hace una diferencia para los solicitantes de refugio, ya que les permite permanecer en el país de manera segura. Si bien la protección temporal que brinda este documento mientras dura el trámite de DCR es valorado favorablemente por organizaciones no gubernamentales, funcionarios y solicitantes de refugio, también presenta algunas barreras, siendo la laboral la más importante.

Anteriormente, el salvoconducto incorporaba una nota que decía “El titular del presente documento no podrá ejercer actividad u ocupación lucrativa so pena que se le impongan sanciones administrativas a que hubiere lugar”. Aunque esta nota fue eliminada de los salvoconductos, la posibilidad de acceder al mercado laboral para un solicitante de refugio es muy difícil.

Conceptos emitidos por la Cancillería en respuesta a derechos de petición, señalan que el solicitante de refugio puede tramitar una visa que le permita trabajar. Una opción, de interés para ciertos profesionales, es la visa de trámites administrativos, que permite tramitar la tarjeta profesional. Sin embargo, esta modalidad es incompatible con el PEP. La obtención de esas visas no está exonerada de pago para los solicitantes de refugio y su costo es bastante elevado. Adicionalmente, la obtención de una visa tiene requisitos tales como ser portador de un pasaporte y haber ingresado a Colombia de manera regular, exigencias que no se pueden hacer a un solicitante de refugio. En definitiva, el solicitante de refugio que desee trabajar de manera regular es remitido a un sistema diseñado para migrantes voluntarios, no para PNPI, lo que limita sus opciones, pudiendo incluso conducir a situaciones de explotación laboral o trata, a causa de las dificultades para acceder al mercado laboral de forma regular.

El salvoconducto tampoco permite abrir una cuenta bancaria y deja a los solicitantes en situación de vulnerabilidad, debido a que no es un mecanismo de regularización, ni acredita identidad. Al no valer como documento de identificación, no es posible registrar a los niños nacidos en Colombia mediante salvoconducto, por lo que están en riesgo de apatridia.

⁹⁷ R4V - Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, RMRP 2020: Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela, 23 marzo 2020. En: <https://www.refworld.org.es/docid/5e7c2c3d4.html>

Otra limitación del salvoconducto es que el tiempo de espera no se computa ni se suma para otro documento de regularización de condición migratoria.

Adicionalmente, debido a la poca flexibilidad para adaptar los procesos de trámites en línea, muchas plataformas no tienen la opción de salvoconducto entre los documentos de identificación para registrarse; esta limitación existe todavía incluso en los formularios de la rama judicial para presentar una acción de tutela. Recientemente, las EPS han comenzado a incorporar la opción de salvoconducto en sus plataformas.

El salvoconducto permite acceder a algunos servicios esenciales, como el sistema a salud a través del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), donde el solicitante puede acceder con salvoconducto, conjuntamente con otro documento que acredite identidad (por ejemplo, cédula venezolana). Sin embargo, al no ser documento de identificación, el acceso a derecho es parcial. Otra limitación en el sistema de salud consiste en que para afiliarse el solicitante debe estar activo; por tanto, si el salvoconducto se vence, la persona queda desvinculada. Además, aunque no se trata un documento propiamente, muchas personas desconocen su grupo sanguíneo o no tienen una constancia escrita del mismo, lo cual puede dificultar su acceso al sistema de salud.⁹⁸

Una vez obtenido el reconocimiento de la condición de refugiado, la persona recibe el documento de viaje con visa y la cédula. El documento de viaje y la visa son gratuitos la primera vez, y la cédula hay que pagarla. Un cuadro comparativo de ACNUR muestra que los documentos más costosos en la región son los colombianos.⁹⁹ La resolución única de trámites de Migración Colombia¹⁰⁰ establece la exoneración de pago de la cédula por causas humanitarias, pero no vale para visas.

En cuanto a otros documentos después de reconocida la condición de refugio, no existen normas que establezcan la obligación del Estado colombiano de producir documentos para los refugiados (más allá del documento de viaje y la cédula) y las normas existentes para estos procesos no se han adecuando a la nueva realidad, en cuanto al establecimiento de excepciones que faciliten los requisitos para el trámite de ciertos documentos. Así, en materia de educación hay problemas para la convalidación de títulos, aunque recientemente se ha flexibilizado la exigencia de documentos.

A los niños y adolescentes refugiados se les reconocen los estudios culminados mediante la entrega del respectivo diploma. Sin embargo, esta opción no está disponible para un solicitante de refugio porque no se ha definido su condición migratoria.

En lo que se refiere a la convalidación de títulos, la norma exige la consignación de calificaciones y títulos apostillados, sin excepción. Las autoridades colombianas están trabajando con la representación del gobierno interino de Venezuela en el tema de la convalidación de títulos de educación superior, buscando alternativas a la apostilla, mediante el reconocimiento de firmas de la embajada interina.

⁹⁸ El grupo sanguíneo es un requisito que se pide en Colombia para varios propósitos, como la cédula de identidad. El examen para la determinación del grupo sanguíneo tiene un costo que, aunque no es elevado, puede estar fuera del alcance de una PNPI.

⁹⁹ ACNUR. Buena práctica 9: Documentación gratuita o con facilidades para el solicitante. En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9285.pdf#_ga=2.100036824.733684574.1604162086-952662032.1604162086 y ACNUR. Documentación gratuita o facilidades para el refugiado. En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9224.pdf#_ga=2.24187900.733684574.1604162086-952662032.1604162086

¹⁰⁰ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Resolución 2061 de 2020. Artículo 13. En: <https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202020/234%20%20Resoluci%c3%b3n%202061%20de%202020%20-%20Extranjer%c3%ada0.pdf>

Los requisitos que se exigen a solicitantes de refugio y refugiados reconocidos hacen que estos se sienten vulnerados y revictimizados por un Estado que tiene un enfoque restrictivo de la protección. Se espera que el solicitante tenga documentos, pues no se entiende el carácter excepcional de las circunstancias.

La imposibilidad de un solicitante de refugio o refugiado de ofrecer documentos que su Estado no produce, no solo se relaciona con el colapso de las instituciones públicas de Venezuela, sino también con mecanismos de incriminación que se usan contra personas críticas al régimen como forma de presión política. Muchos perseguidos políticos tienen alerta roja en Interpol o han sido inhabilitados judicialmente, con bloqueos de sus cuentas bancarias y de realización de trámites ante el Servicio Autónomo de Registros y Notarías (SAREN). En esas circunstancias, es imposible tramitar las legalizaciones y apostillas que exigen las autoridades colombianas. En el curso de esta investigación se conocieron casos de solicitantes de refugio con alerta roja en Interpol, a quienes se les anuló el PEP o se les destruyó el salvoconducto, dejándolos en condición de irregularidad y sin protección, debido a una visión punitiva que conduce a no investigar adecuadamente las razones infundadas que sustentan dichas alertas.

D. Vacíos de documentación

Con relación al salvoconducto, los principales vacíos están en el hecho de que no es un documento de identificación ni supone regularización, por lo que los solicitantes de refugio permanecen en una situación de incertidumbre jurídica durante largos períodos. Esta situación también puede acarrear riesgo de apatridia para los niños nacidos durante el tiempo de espera por la DCR.

En segundo término, la limitación del salvoconducto en cuanto a la movilidad y la actividad laboral suponen violaciones al derecho al libre tránsito y al empleo, que no pueden ser restringidos para los solicitantes de refugio. Aunque la anotación que impedía trabajar fue eliminada, prevalece la confusión entre empleadores, a lo que se suma el hecho de que la obtención de una visa de trabajo

no es una opción al alcance de la mayoría de los solicitantes de refugio, debido a su elevado costo y a requisitos de documentación que no pueden presentar.

En palabras de la Red de Universidades pertenecientes al Programa de Asistencia Legal a Población con Necesidad de Protección Internacional y Víctimas del Conflicto Armado:

La ausencia de claridad del decreto 1067 en lo que refiere a la prohibición a portadores del salvoconducto SC2 para la realización de actividades lucrativas. Ambigüedad que está generando cada vez más, el impacto negativo en los derechos de miles de familias de refugiados y solicitantes de reconocimiento, que no pueden acceder al mercado laboral bajo criterios de formalidad.¹⁰¹

¹⁰¹ Red de Universidades pertenecientes al Programa de Asistencia Legal a Población con Necesidad de Protección Internacional y Víctimas del Conflicto Armado de la Corporación Opción Legal. Consulta ciudadana sobre Proyecto de Decreto por medio del cual se modifican los artículos 2.2.1.11.4.9. y 2.2.3.1.4.1. del Decreto 1067 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”. En: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/informe_global_decreto_modificatorio_articulos_2.2.1.11.4.9._y_2.2.3.1.4.1._del_decreto_1067_de_2015.pdf

Hay vacíos normativos en lo que respecta a:

- Consagración del principio de no discriminación por situación migratoria¹⁰²
- Gratuidad de la documentación para el refugiado o facilidades, incluyendo renovación periódica¹⁰³
- Establecimiento de facilidades para el reconocimiento de diplomas de los refugiados¹⁰⁴
- Señalar en la legislación que el documento de identificación de los refugiados no establezca expresamente la condición de refugiado de su titular¹⁰⁵

Con respecto a este último punto, si bien es cierto que la cédula de extranjería no hace referencia a la condición de refugiado del titular, el número de identificación es de 6 dígitos y es el mismo del número de expediente, por lo que podría el titular ser identificado como refugiado por personas o autoridades familiarizadas del sistema de identificación.

4. Acceso a derechos

A. Situación general

La pérdida de institucionalidad y de cultura ciudadana como consecuencia de dos décadas de populismo autoritario en Venezuela, ha llevado a una lógica donde los derechos son vistos por los venezolanos como favores. Por otra parte, el fracaso del sistema de misiones que dismanteló las políticas públicas y convirtió la agenda social en un mecanismo de clientelismo y de control social y político, dejó a la población sin acceso a derechos e inmersa en una emergencia humanitaria sin precedentes. Como consecuencia de lo anterior, las personas que arriban a Colombia desde Venezuela no solo llegan con innumerables carencias por sus limitados recursos y bajo nivel educativo, sino con poca noción sobre sus derechos.

Mientras menor es el nivel socioeconómico y educativo de las personas migrantes y refugiadas, sus opciones de salida son más limitadas, por lo que buscan lugares cercanos.¹⁰⁶La política de puertas abiertas de Colombia, sumada al hecho de ser el país más cercano a Venezuela, en términos geográficos y culturales, hace que cada vez más la migración venezolana permanezca en Colombia, con todas sus carencias y necesidades.

¹⁰² ACNUR. No discriminación por situación migratoria. En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9219.pdf#_ga=2.243291782.2058541198.1605831235-952662032.1604162086

¹⁰³ ACNUR. Documentación gratuita o facilidades para el refugiado. En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9224.pdf#_ga=2.243121025.2058541198.1605831235-952662032.1604162086

¹⁰⁴ ACNUR. La ley brinda facilidades para el reconocimiento de diplomas de los refugiados. En https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9235.pdf#_ga=2.84367386.2058541198.1605831235-952662032.1604162086

¹⁰⁵ ACNUR. Según la legislación, el documento de identificación de los refugiados no establece expresamente la condición de refugiado de su titular. En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9225.pdf#_ga=2.181702692.2058541198.1605831235-952662032.1604162086

¹⁰⁶ Migration Policy Institute. Un perfil regional de los migrantes y refugiados venezolanos en América Latina y el Caribe. En: www.migrationpolicy.org/research/perfil-regional-migrantes-refugiados-venezolanos-america-latina-el-caribe

Son personas que vienen de un contexto de negación sistemática y generalizada de derechos, con la expectativa de encontrar en Colombia las oportunidades que Venezuela les negó. Esta, que es la esencia de los flujos de personas con necesidad de protección internacional en contextos de emergencia humanitaria, ha sido respondida por Colombia, primero como una catástrofe natural y luego como un fenómeno migratorio, pero hasta ahora sin enfoque humanitario ni de derechos.

A continuación, se examinarán las normas, jurisprudencia, políticas y prácticas con relación a tres derechos: salud, educación y trabajo. En la sección de vacíos se incluirán referencias a algunos otros derechos.

B. Normas y jurisprudencia

Ni en el Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015 ni en el Decreto 1016 de 2020 se hacen referencia expresa al acceso a derechos básicos de los solicitantes de refugio, bien sea en el marco de la tramitación de este como en los casos en que esa condición es otorgada. Se entiende que en este último caso los beneficiarios reconocidos como refugiados por el Estado colombiano pasan a tener todos los derechos y obligaciones de los extranjeros con estancia regular en el país, una vez que obtienen la visa correspondiente que les permite a su vez conseguir su cédula de extranjería.

Por otra parte, el ETPV garantiza el acceso a derechos para los titulares del PPT.¹⁰⁷ Sin embargo, en el caso de los solicitantes de refugio, la norma es restrictiva, ya que presenta el PPT como un documento excluyente con respecto al Salvoconducto SC-2, que es el documento que se otorga a los solicitantes de refugio. Al respecto, la resolución reglamentaria del ETPV establece:

Frente al salvoconducto de permanencia (SC-2) otorgado a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, sólo se procederá con su cancelación una vez se autorice la expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT), y se comuniquen a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia la resolución por medio de la cual se archiva la solicitud de reconocimiento por desistimiento voluntario expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Decreto 216 de 2021. Artículo 11. 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. Artículo 14. En: <https://www.migracioncolombia.gov.co/normas/resolucion-0971-de-2021-por-medio-de-la-cual-se-implementa-el-estatuto-temporal-de-proteccion>.

¹⁰⁸ Resolución 0971 de 2021. Artículo 24.

Al respecto, el CDH UCAB ha advertido:

Preocupa de manera especial que los derechos garantizados a quienes opten por el Permiso por Protección Temporal (PPT) no se encuentran garantizados para los solicitantes de refugio portadores de salvoconducto, de tal manera que se estaría poniendo a escoger a los solicitantes de refugio entre un régimen de protección (el salvoconducto) y un sistema de reconocimiento de derechos.¹⁰⁹

Con respecto a la jurisprudencia, cabe destacar que la Corte Constitucional de Colombia en la sentencia T-499-95, del 8 de noviembre de 1995,¹¹⁰ se refiere a las personas en situación de vulnerabilidad, basándose en la Constitución del país, que protege a los individuos que se encuentran en un estado de miseria o indigencia, cuya carencia de recursos y capacidad productiva los coloca en situación de marginalidad, debilidad y vulnerabilidad. Si bien la Corte no identificó expresamente a la migración –en esa oportunidad sólo habló de jóvenes y mujeres desempleados; niños en condiciones de desnutrición; mujeres jefe de hogar y ancianos indigentes– en sentencias ulteriores ha identificado a otros grupos en esa condición como los migrantes, como indica el Centro de Estudios en Migración (CEM) de la Universidad de Los Andes en su informe *La gestión de la migración en Colombia hoy: propuesta de diálogo para una política pública con enfoque de derechos en educación y salud*.¹¹²

Derecho a la salud

El derecho a la salud está garantizado en la legislación colombiana, así como en diversos pactos y convenios suscritos por el Estado. Sin embargo, en el caso de la población proveniente de Venezuela este derecho está condicionado al estatus legal de la persona y, con relación a aquellos que se encuentran en una situación de irregularidad, está limitado únicamente a los servicios de urgencia.

La Constitución Política de Colombia en su artículo 49 define a la salud como un servicio público a cargo del Estado y a tales efectos indica que se garantizará a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Refiere, igualmente, que la Ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria.

¹⁰⁹ Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello : Observaciones al proyecto de resolución “Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021”. 30.03.2021.

¹¹⁰ Sentencia de la Corte Constitucional T-499-95 del 8 de noviembre 1995. Bogotá, Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/t-499-95.htm>

¹¹¹ Constitución Política de Colombia. 1991. <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

¹¹² Amaya-Castro, Juan Manuel; Moreno, Carolina y Pelacani, Gracy. *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 No. 1-2019. Centro de Estudios en Migración (CEM). Universidad de Los Andes. Julio 2019. Bogotá, Colombia.

A la hora de analizar el derecho a la salud que asiste a la población venezolana es necesario recurrir a otros artículos constitucionales, como el artículo 11 que se refiere a la inviolabilidad del derecho a la vida y el artículo 100 que establece que los extranjeros gozan de los mismos derechos civiles de los colombianos, aunque, advierte el texto constitucional, que la Ley podrá determinar condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos. Por otra parte, es importante resaltar el artículo 13 donde se protege la igualdad de todas las personas, sin discriminación alguna por motivos de origen nacional o familiar, raza, sexo, lengua, religión, opinión política o filosófica.

También se puede resaltar del texto constitucional el tema de la obligatoriedad de la seguridad social, según los artículos 48 y 49, así como el artículo 95 que establece como deberes de la persona y el ciudadano “obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

Por su parte, el artículo 44 refiere que la salud es un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes. Esto conlleva a que en el caso en que los padres de un recién nacido no se encuentren afiliados al sistema de seguridad social, el prestador del servicio de salud deberá registrarlo en el Sistema de Afiliación Transaccional en la fecha de su nacimiento y en una EPS del régimen subsidiado. Este criterio ha sido aplicado por la Corte Constitucional a hijos de migrantes con un estatus migratorio irregular, como se evidencia en las sentencias SU-677 de 2017¹¹³ y T-178 de 2019.¹¹⁴

La Corte Constitucional, a través de la sentencia T-210 de 2018¹¹⁵ ratifica esta interpretación amplia al decir que “toda persona, incluyendo a los extranjeros, tienen derecho a recibir una atención mínima del Estado en casos de extrema necesidad y urgencia, en aras de atender sus necesidades primarias y respetar su dignidad humana; un núcleo esencial mínimo que el Legislador no puede restringir, especialmente en materia de salud”.

La Corte Constitucional justifica este dictamen alegando que “debido a la crítica situación económica y política por la que atraviesa el vecino país y a la precariedad económica en la que se encuentran la gran mayoría de sus nacionales que llegan a Colombia, el cumplimiento por parte de los migrantes venezolanos de algunos deberes que impone la legislación migratoria para lograr su regularización en Colombia y la normativa en salud para lograr la afiliación, resultan ser de difícil cumplimiento”.

El Estado colombiano ha establecido que cuando la atención de urgencias sea prestada a migrantes sin capacidad de pago debidamente demostrada “(...) su atención se asumirá como población pobre no cubierta con subsidios a la demanda con cargo a los recursos de la oferta de la respectiva entidad territorial donde tenga lugar la prestación de la atención”, según se puede constatar en la respuesta del Director Jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social contenida en la sentencia de la Corte Constitucional T-705 de 2017.¹¹⁶

¹¹³ SU677-17 Corte Constitucional de Colombia

¹¹⁴ T-178-19 Corte Constitucional de Colombia

¹¹⁵ T-210-18 Corte Constitucional de Colombia

¹¹⁶ T-705-17 Corte Constitucional de Colombia

Es importante en este caso definir lo que es una urgencia, pues este término no ha sido precisado normativamente, lo que permite un amplio nivel de discrecionalidad en los prestadores del servicio de salud y ello termina constituyéndose en una de las barreras para el acceso de los migrantes al derecho a la salud.

Según la sentencia T-197/10 del 14 de mayo de 2019 “el concepto de urgencia médica debe comprenderse a partir del alcance que comúnmente se le ha otorgado al derecho fundamental a la vida digna, esto es, bajo el entendimiento de que la preservación de la vida implica no solo librar al ser humano del hecho mismo de morir, sino protegerlo de toda circunstancia que haga sus condiciones de existencia insoportables e indeseables; y le impida desplegar adecuadamente las facultades de las que ha sido dotado para desarrollarse en sociedad de forma digna”.¹¹⁷

Otras sentencias de la Corte Constitucional dan luces sobre el tema, como es el caso de la T-705,¹¹⁸ del 30 de noviembre de 2017, que señala que una adecuada atención de urgencias comprende, por un lado, “(...) emplear todos los medios necesarios y disponibles para estabilizar la situación de salud del paciente, preservar su vida y atender las necesidades básicas”, mientras que la T-210 del 1 de junio de 2018¹¹⁹ señala que la atención sanitaria “debe venir acompañada de una atención preventiva fuerte que evite riesgos sanitarios tanto para los migrantes como para la comunidad que [los] recibe”.

En varias sentencias, como en la propia T-705, del 30 de noviembre de 2017;¹²⁰ T-210, del 1 de junio de 2018;¹²¹ T-348, del 28 de agosto de 2018¹²² y T-025, del 29 de enero de 2019,¹²³ la Corte Constitucional ha ampliado la atención básica de urgencias para casos concretos, incluyendo la atención de enfermedades catastróficas o la realización de cirugías, siempre y cuando el médico tratante determine el estado de necesidad o urgencia del cuidado médico. En la sentencia T-197 de 2019,¹²⁴ se expone que “el derecho a la salud y a la vida digna deben ser garantizados en las situaciones en que, por la gravedad de las enfermedades, se requieran servicios especiales, aunque esto signifique que se va más allá que la atención básica de urgencias”.

El documento El acceso a los derechos de los migrantes en Colombia: cartilla práctica e informativa,¹²⁵ al referirse al término urgencia, señala que se trata de “la alteración física o mental, de la integridad de las personas, generada por traumas o enfermedades, que requieran una atención médica inmediata y efectiva, tendiente a disminuir el riesgo de invalidez o muerte, como por ejemplo los accidentes, los episodios de crisis y las circunstancias que pongan en riesgo la vida e integridad de las persona”.¹²⁶ De modo que no se cuentan como emergencias las consultas médicas, los chequeos médicos, las cirugías (salvo las excepciones comentadas anteriormente) y los tratamientos estéticos.

¹¹⁷ T-197-19 Corte Constitucional de Colombia

¹¹⁸ T-705-17 Corte Constitucional de Colombia

¹¹⁹ SENTENCIA T-210 DE JUNIO 1 DE 2018

¹²⁰ T-705-17 Corte Constitucional de Colombia

¹²¹ T-210-18 Corte Constitucional de Colombia

¹²² T-348-18 Corte Constitucional de Colombia. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-348-18.htm>

¹²³ T-025-19 Corte Constitucional de Colombia

¹²⁴ T-197-19 Corte Constitucional de Colombia

¹²⁵ Universidad del Rosario, Fundación Panamericana para el Desarrollo (Fupad) y Organización de Estados Americanos (OEA). El acceso a los derechos de los migrantes en Colombia: cartilla práctica e informativa. En: https://www.urosario.edu.co/Documentos/Facultad-de-Jurisprudencia/2019/Cartilla-Derechos-Migrantes-FUPAD_compressed.pdf

¹²⁶ Universidad del Rosario, FUPAD, OEA. Op. cit.

El mismo documento define que “la atención en urgencias es un conjunto de acciones llevadas a cabo con los recursos y equipos necesarios para responder adecuadamente a la necesidad de atención ocasionada por una emergencia”. Concluye, por lo tanto, señalando que “toda persona, nacional o extranjera, tiene derecho a recibir esta atención y las Instituciones Prestadoras de Salud, conocidas como IPS, están obligadas a atenderlas”.¹²⁷

Si bien la tutela ha resultado una herramienta jurídica de utilidad para proteger los derechos de migrantes y refugiados venezolanos, este recurso tiene sus limitaciones debido al hecho de que las decisiones tienen efectos particulares. Por lo cual, en el informe *La gestión de la migración en Colombia hoy: propuesta de diálogo para una política pública con enfoque de derechos en educación y salud*, se advierte que, al protegerse el derecho a la salud por medio de fallos de tutela, se está presentando una protección singular y desigual del derecho a la salud de los migrantes irregulares, lo que a su juicio constituye un obstáculo evidente al acceso universal al derecho a la salud.

Otros instrumentos jurídicos presentes en el ordenamiento jurídico colombiano referentes al acceso a la salud de la población migrante en Colombia son las leyes 100 de 1993; 1815 de 2016; 1873 de 2018; 1940 de 2018 y 2008 de 2019. También ha sido emitidos los decretos 1770 de 2015; 1978 de 2015; 1768 de 2015; 1495 de 2016; 866 de 2017 y 2228 de 2017, así como las resoluciones: 5246 de 2016; 3015 de 2017 y las circulares 29 de 2017; 025 de 2017; 006 de 2018 y 020 de 2018.

Derecho a la educación

El derecho a la educación de los migrantes, independientemente de su situación migratoria o la de sus padres, está reconocido por la legislación nacional y los convenios suscritos por el Estado colombiano. A pesar de que este ha emprendido diversas acciones para incorporar a los migrantes venezolanos al sistema escolar, continúan existiendo barreras que dificultan su pleno acceso a este derecho básico. La principal de ellas es el estatus migratorio de muchos de ellos que se encuentran en Colombia en situación irregular o sujetos a una condición de regularidad temporal que coloca a los potenciales escolares en situación de vulnerabilidad. En la documentación revisada no se encontraron menciones concretas al acceso al derecho a la educación de personas con estatus de refugiado.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha dejado constancia de los grupos que se encuentran en situaciones especialmente vulnerables en el marco de procesos migratorios y ha apuntado la necesidad de aplicar acciones diferenciadas hacia ellos en atención a sus necesidades especiales, con el fin de proteger sus derechos.¹²⁸

¹²⁷ Universidad del Rosario, FUPAD, OEA. Op. cit.

¹²⁸ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CASO NADEGE DORZEMA Y OTROS VS. REPÚBLICA DOMINICANA SENTENCIA DE 24 DE OCTUBRE DE 201.

La legislación colombiana aborda desde diversos ángulos la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, entre ellos el derecho a la educación:

- Artículo 44 de la Constitución Política de Colombia: “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión”.¹²⁹
- Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006): garantiza los derechos de los niños, niñas y adolescentes tanto nacionales como extranjeros.¹³⁰

En la jurisprudencia de Colombia, la sentencia T-660 de 2013 de la Corte Constitucional protege el derecho a la educación de menores extranjeros, reconociendo el estado de vulnerabilidad en que se encuentran.¹³¹

Derecho al trabajo

El derecho al trabajo de los solicitantes de refugio no solo no está reconocido por la legislación colombiana, sino que se ve impedido por la nota que se incluía en el salvoconducto, a la cual se hizo referencia anteriormente. Si bien la nota fue eliminada, la confusión se mantiene. Cómo observa la Corporación Opción Legal en la fundamentación de una acción de tutela:

El otorgamiento del Salvoconducto SC-2 de permanencia que los identifica como solicitantes de refugio, no debe estar restringido para el desarrollo de actividades lucrativas o de empleo en Colombia. El artículo 2.2.3.1.4.1. del Decreto 1067 de 2015, restringió las actividades lucrativas y de empleo al Salvoconducto SC-1.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, para el año 2019, a través de la Comisión Asesora para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, CONARE, eliminó la anotación de salvoconductos de permanencia a solicitantes de refugio, pero no realizó pronunciamiento con respecto a la prohibición para el desarrollo de ocupaciones lucrativas durante el término de estudio de la solicitud.

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, a través de la Resolución 289 de 2020, reglamentó la implementación del Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF) y excluyó de este al portador del salvoconducto, impidiendo con ello el acceso a los beneficios y la posibilidad trabajar, debido a las barreras impuestas por las entidades accionadas.¹³²

¹³¹ T-660-13 Corte Constitucional de Colombia.

¹³² Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera, Subsección “A”. Exp. 110013337043201900118-00. Sentencia por impugnación de Tutela de fecha 20 de agosto de 2020.

En la sección VI.3 se hizo referencia más detallada sobre los obstáculos que se le presentan a los solicitantes de refugio para ejercer su derecho al trabajo, a causa del vacío normativo y de las limitaciones que impone el salvoconducto de permanencia SC2.

C. Políticas y prácticas

Como consecuencia de las limitaciones y vacíos identificados con relación a los documentos, y tomando en cuenta que el salvoconducto no acredita condición migratoria, se entiende que los solicitantes de refugio se encuentran en una situación en la que enfrentan barreras similares a las de personas en situación irregular, lo cual dificulta su acceso a derechos.

El Estado ha venido dando respuestas puntuales, para regularización temporal, nacionalidad de niños hijos de venezolanos, fomento de la formalización, etc. Actualmente se encuentra en estudio un PEP educativo. Sin embargo, se trata de soluciones temporales que siguen sin resolver los problemas de largo plazo.

Las normas y medidas administrativas que permiten acceso a derechos tales como salud y educación, se refieren a migrantes. Recientemente la Gerencia de Fronteras ha comenzado a incluir en su lenguaje referencias a refugiados y migrantes.

Respecto a la población migrante, las acciones que ha previsto el Estado colombiano para proteger derechos van en la siguiente dirección:¹³³

- Prevé la atención de urgencias para el caso de los migrantes en situación irregular.
- Da acceso al aseguramiento de una parte de esta población proveniente de Venezuela de acuerdo con su estatus migratorio regular.
- Fortalece la gestión de la salud pública en las entidades territoriales más impactadas por el flujo migratorio.

El Estado colombiano aprobó, en noviembre de 2018, el Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3950,¹³⁴ a través del cual se fijó una estrategia para la atención de la migración proveniente Venezuela, con el fin de establecer e implementar políticas de atención en salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad, así como articular la institucionalidad existente y definir nuevas instancias para la atención de estas personas en un horizonte de tres años, hasta 2021.

¹³³ Universidad del Rosario, FUPAD, OEA. Op. cit.

¹³⁴ Documento CONPES 3950. Consejo Nacional de política Económica y Social de la República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. 23 de noviembre de 2018. Bogotá, Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>

En el CONPES 3950 no se hacen referencias específicas a los refugiados sino a la población migrante proveniente de Venezuela en general, donde se incluye a la población colombiana retornada. Allí constan también recomendaciones de diverso género a los ministerios y otras instituciones públicas, donde se incluyen varias relacionadas con el acceso a derechos básicos que se presentan a continuación en un resumen circunscrito a temas que tienen que ver con el acceso a estos derechos básicos:

● Derecho al trabajo

- A.** Identificar, a través de las secretarías de educación certificadas, la oferta disponible para el acceso al sistema educativo y diseñar e implementar una estrategia de comunicación de la oferta educativa disponible.
- B.** Actualizar los sistemas de información de convalidaciones de educación preescolar, básica y media, y diseñar e implementar una estrategia para agilizar la convalidación de estudios de los estudiantes provenientes de Venezuela (tanto venezolanos como retornados colombianos) en todos los niveles educativos.
- C.** Diseñar y socializar con las secretarías de educación certificadas focalizadas, pautas para la realización de pruebas de suficiencia para los estudiantes provenientes de Venezuela (tanto venezolanos como retornados colombianos), así como una estrategia de nivelación para estos estudiantes, reconociendo las diferencias de aprendizaje en el sistema educativo.

● Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

- A.** Apoyar a las entidades responsables para identificar y solucionar las restricciones legales existentes que impiden la inclusión de la población migrante desde Venezuela en distintos programas de emprendimiento, acompañamiento técnico, encadenamientos y financiación, tanto en programas del Gobierno nacional como territoriales.

● Unidad Administrativa Especial Migración Colombia

- A.** Proponer, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, figuras alternativas de flexibilización migratoria, eventualmente análogas a los modelos de protección temporal existentes en otros países, que faciliten la gobernanza del flujo migratorio procedente de Venezuela y permitan resolver las limitaciones derivadas del estatus migratorio a efectos de atender la inserción económica de los migrantes y la satisfacción necesidades críticas.

● Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

- A.** A partir de la información socio-productiva disponible de la población migrante procedente de Venezuela, elaborar un inventario de programas del nivel nacional, que se ajusten a las necesidades identificadas, para determinar requisitos de acceso y las necesidades de recursos adicionales que permitan atender esta población en procesos de emprendimiento y desarrollo empresarial.

● Ministerio del Trabajo

- A.** Diseñar y aplicar cursos de contextualización sobre normativa, derechos laborales y acogida para retornados y extranjeros en el país, con el fin de facilitar su adaptación al mercado de trabajo, tanto a migrantes regulares como irregulares.
- B.** Implementar el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC) con el fin de caracterizar la migración laboral formal en el país.

● Servicio Nacional de Aprendizaje

- A.** Certificar el aprendizaje y la experticia adquirida a lo largo de la vida laboral de la población retornada y migrantes venezolanos regulares, para contribuir a la inserción laboral en el territorio colombiano.
- B.** Capacitar, a través de programas de formación complementaria, a la población retornada y migrantes desde Venezuela para actualizar y fortalecer las competencias para asumir nuevos desempeños laborales.
- C.** Sensibilizar, asesorar y entrenar a través de los Centros de Desarrollo Empresarial a la población migrante desde Venezuela regular e irregular, para apoyar la estructuración de sus ideas de negocios.

● Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo

- A.** Facilitar el acceso en la ruta de empleabilidad del Servicio Público de Empleo y brindar servicios de orientación ocupacional a la población retornada y migrantes venezolanos, para reducir las barreras de acceso al mercado laboral.

● Ministerio de Salud y Protección Social y al Instituto Nacional de Salud

- A.** Brindar asistencia técnica a las entidades territoriales sobre la ruta de afiliación, y diseñar e implementar una estrategia de comunicación de esta ruta para la afiliación de los migrantes regulares y retornados procedentes desde Venezuela.
- B.** Fortalecer las estrategias de seguimiento, que permitan identificar los servicios de salud prestados por las Instituciones Prestadoras de Salud a la población migrante desde Venezuela.
- C.** Fortalecer la capacidad y competencia del talento humano de los prestadores de servicios de salud para la identificación oportuna de los eventos de interés en salud pública.

● Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

- A.** Brindar orientaciones a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar a las mesas de infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar, a los agentes corresponsables, y a los servidores públicos encargados de la protección integral de las niñas, niños y adolescentes migrantes y retornados.
- B.** Realizar a través del observatorio para el bienestar de la niñez un análisis periódico de la situación de las niñas, niños y adolescentes provenientes desde Venezuela, para generar recomendaciones que respondan a un abordaje interinstitucional, territorial y estratégico, para su protección integral.
- C.** Promover la vinculación de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela a la oferta institucional del Instituto.

● Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

- A.** Asignar al personal requerido las funciones que permitan brindar un acompañamiento diferenciado a los departamentos fronterizos con Venezuela a través de los Planes Departamentales de Agua.
- B.** Dar prioridad a los proyectos que se presenten ante el mecanismo de viabilización del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico, que beneficien a los municipios con población migrante desde Venezuela con vocación de permanencia, población en tránsito y población pendular.

● Ministerio de Minas y Energía

- A.** Impulsar el programa de reconversión socio laboral dirigido a la población dedicada a la comercialización ilícita de combustibles en el país independientemente de la nacionalidad.

● Ministerio del interior

- A.** Definir los lineamientos generales para facilitar el acceso a la oferta institucional dirigida a venezolanos para la población migrante que auto reconoce pertenencia étnica indígena y Rom en la República Bolivariana de Venezuela en el marco de la protección de los derechos humanos.

● Entidades del orden departamental y municipal

- A.** A través de sus Consejos de Política Social, responder al enfoque territorial abordado en el presente documento, así como a los esfuerzos de articulación que se desarrollarán desde el Gobierno nacional, el cual busca reconocer el fenómeno diferenciado de la migración, fomentar la descentralización y gestionar de forma más eficiente las inversiones.

El Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022): Pacto por Colombia, pacto por la equidad, tiene escasas referencias al fenómeno migratorio, limitándose a decir que las autoridades nacionales deben mantener los esfuerzos para su gestión en el marco de la inclusión socioeconómica efectiva de esta población para que sea positiva para el país.¹³⁵

Así mismo, en el PIM¹³⁶ se incluye el tema del refugio, pero únicamente desde el punto de vista normativo, sin que se hagan menciones al acceso de los refugiados a derechos básicos.

Derecho a la salud

El artículo 2.1.3.5 del decreto 780 de 2016 del Ministerio de Salud consagra el salvoconducto de permanencia como documento habilitado para afiliación al Sistema de Salud en Colombia.

El CONPES 3950¹³⁷ aborda ampliamente el tema de acceso a la salud de los migrantes venezolanos a través de un diagnóstico de la situación hasta 2018 donde recoge temas como el importante aumento de las atenciones en salud, los crecientes costos que genera, el impacto sobre la institucionalidad sanitaria en los municipios que atienden a grandes contingentes de migrantes, el bajo porcentaje de asegurados y el aumento de eventos de salud pública entre la población proveniente de Venezuela.

Como respuesta a esta situación, el CONPES 3950 recomienda algunos cursos de acción como el incremento de los esfuerzos para completar los niveles afiliación a la seguridad social de la población migrante regular y de los retornados colombianos, así como la creación de otras rutas de atención sanitaria tanto para los migrantes con estatus migratorio regular como irregular.

Por otra parte, debe agregarse la expedición en 2018 del Plan de respuesta del sector salud al fenómeno migratorio, donde se profundizan “las disposiciones y políticas colombianas para avanzar hacia fronteras incluyentes, seguras y sostenibles”. El documento consolida los avances de la política pública de salud de Colombia hacia los migrantes en dos vías específicas:

- i) Formalizar las acciones que se han venido desarrollando para dar respuesta a un fenómeno emergente como es el de las migraciones con lo cual se atiende a compromiso de país con personas que buscan mejores oportunidades de vida y a quienes se les debe brindar un trato digno, en el marco de los derechos humanos y,
- ii) Fortalecer el proceso de implementación de la Política de Atención Integral en Salud y el Modelo Integral de Atención en Salud, en las entidades territoriales de las zonas fronterizas y las demás afectadas por las migraciones”.¹³⁸

¹³⁵ BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

¹³⁶ Ley 2136 del 4 de agosto de 2021. En: <https://dapre.presidencia.gov.co/hormativa/hormativa/LEY%202136%20DEL%204%20DE%20AGOSTO%20DE%202021.pdf>

¹³⁷ El presente documento presenta a consideración del CONPES para la Política Social la distribución territorial y sectorial del

¹³⁸ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/plan-respuesta-salud-migrantes.pdf>

En cuanto al acceso al derecho a la salud, el referido plan básicamente descansa en el mismo esquema de atender a los migrantes a través del sistema de seguridad social en el caso de la población proveniente de Venezuela con estatus migratorio regular y atención de urgencias en el caso de quienes están de manera irregular en el país.

El Centro de Estudios de la Migración (CEM), a través del informe *La gestión de la migración en Colombia hoy: propuesta de diálogo para una política pública con enfoque de derechos en educación y salud*, apunta que, en contraste con el CONPES 3950, el Plan de Desarrollo Nacional (PDN 2018- 2020)¹³⁹ aporta pocos elementos en torno al acceso de los derechos básicos de los migrantes, entre ellos la salud: “En este documento, se menciona el fenómeno migratorio venezolano como una situación que exige la adopción de medidas a largo plazo, tanto para la atención, como para la integración económica y social de los migrantes y en especial de los colombianos retornados. No obstante, no hay claridad sobre cómo estará orientada la atención a dicha población en materia de salud”.¹⁴⁰

Los migrantes que están en situación regular deben afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), bien sea a través de la modalidad contributiva o la subsidiada. Los primeros utilizan para ello su Cédula de Extranjería o el Permiso Especial de Permanencia (PEP). Respecto a este último documento, el Decreto 1288 de 2018,¹⁴¹ señala taxativamente que a través de él se puede acceder a la oferta institucional en temas de salud.

Dicho decreto establece que el PEP permite acceder a: “(i) la atención de urgencias; (ii) acciones en salud pública: vacunación en el marco del Programa Ampliado de Inmunizaciones-PAI, control prenatal para mujeres gestantes, acciones de promoción y prevención definidas en el Plan Sectorial de respuesta al fenómeno migratorio y a las intervenciones colectivas que desarrollan las entidades territoriales en las que se encuentren los migrantes venezolanos y; (iii) la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, tanto al régimen contributivo como al subsidiado”.

En relación con la pandemia de la COVID-19 el Gobierno Nacional incluyó a la población migrante en el marco de la población vulnerable, por lo que fue considerada dentro de las disposiciones normativas de emergencia, encaminadas a generar las condiciones para garantizar el acceso a los servicios de salud, que se reflejan en los decretos 417, 457, 064, 538 y 800; en las resoluciones: 380, 385, 407, 453, 464, 380 y 470, y en las circulares 05, 011, 015, y 018 y 19, todas de 2020.

Igualmente, el gobierno nacional presentó el 6 de abril de 2020 un plan de seis puntos para la atención a la población migrante, enfocada hacia los grupos más vulnerables, siguiendo los principios que el ACNUR, la OIM, la OMS y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos han dispuesto para garantizar los mayores estándares en la respuesta a esta contingencia. “Las respuestas frente a esta emergencia buscan el bienestar de todos los residentes en Colombia, independiente de su nacionalidad”, señaló el comunicado de la Presidencia a través del cual se hizo el anuncio.¹⁴²

¹³⁹ BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

¹⁴⁰ Informe-cem 2

¹⁴¹ Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1288 del 25 de julio de 2018. En: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201288%20DEL%2025%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf>

¹⁴² Medidas tomadas para los Migrantes

También en el marco de la pandemia de COVID-19, Migración Colombia, a través de las resoluciones 918, 776, 1006 y 1260 de 2020 suspendió los trámites presenciales y la recepción de solicitudes de expedición de documentos de regularización migratoria. Sin embargo, Migración Colombia adoptó medidas temporales como la posibilidad de expedición de constancias de los documentos migratorios en trámite. Las instituciones prestadoras de servicios de salud, en los casos particulares en que los migrantes han demandado servicios de salud acreditando estas constancias, han optado de manera excepcional, temporal y en garantía del Derecho a la Salud por realizar la afiliación de oficio. Lo anterior, considerando que la autoridad migratoria sustenta la futura expedición del documento de identidad y que la certificación emitida integra todos los datos que la identificación contendrá.

Cuadro resumen sobre servicios de salud a migrantes y extranjeros en Colombia

ESTATUS MIGRATORIO	ACCESO AL DERECHO A LA SALUD
Colombianos retornados con sus familias	Para su afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud y ante la existencia de dificultades socioeconómicas, se registra en el régimen subsidiado como población especial (Decreto 2228 de 2017). Para ello, deben hacer parte de listados con censos especiales o realizar la encuesta Sisbén. A través de este mecanismo y previo trámite ante la Registraduría o Migración Colombia, se puede afiliar a las personas de un mismo núcleo familiar. Por decisión de la autoridad de Planeación Nacional, en la encuesta Sisbén se incluyó a las personas extranjeras y solo se puede aplicar a personas en situación regular.
Nacionales venezolanos en condición regular	Pueden afiliarse al sistema de Seguridad Social, ya sea como dependientes (trabajan como empleados) o independientes. En caso de no estar en condiciones de aportar, pueden solicitar la aplicación de la encuesta Sisbén y, si cumplen los requisitos, afiliarse al régimen subsidiado.
Inmigrantes con PEP y PPT	Se aplican las mismas condiciones que para los nacionales venezolanos en condición regular. En materia de acceso a salud, el PEP permite a los migrantes que trabajan ser afiliados al sistema de seguridad social en salud; su expedición y trámite se encuentra a cargo de Migración Colombia.
Nacionales venezolanos en situación migratoria pendular	Son personas que tienen la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF). Este documento no permite el acceso de los migrantes a los servicios básicos de salud. En caso de necesitar atención de urgencias, deben ser atendidos por las IPS (públicas y privadas). Los costos de la atención que no sean una urgencia deberán ser asumidos directamente por la persona o a través de un seguro o póliza.

Migrantes en situación irregular	Se les garantiza la atención inicial de urgencias. También pueden ser beneficiarios de planes en materia de salud pública desarrollados por los municipios y departamentos, que cobijan a toda la población del país. Podrán acceder a los servicios ofrecidos por organizaciones sociales que trabajan en apoyo a la población migrante, en asocio con las Secretarías de Salud en las ciudades.
Pueblos indígenas en territorios de frontera entre Colombia y Venezuela	Se trata de pueblos reconocidos por la autoridad indígena de cada comunidad. La afiliación al Sistema de Seguridad Social se realiza de manera prioritaria, en el régimen subsidiado, como población especial, previo censo que los propios pueblos realicen de su población y registren ante el Ministerio del Interior.
Extranjeros de paso en Colombia	No se ha previsto una atención especial en salud para este tipo de migrantes. Por eso, al ingresar al país deberán tener un seguro médico o póliza que los proteja ante cualquier situación que ponga en riesgo su salud, pues el no tenerlo lo hace responsable del pago de los servicios de salud que se presten.

Fuente: El acceso a los derechos de los migrantes en Colombia: cartilla práctica e informativa. Universidad del Rosario, Fundación Panamericana para el Desarrollo (Fupad), Organización de Estados Americanos (OEA). Sin fecha (2019 o 2020). Bogotá, Colombia.

Derecho a la educación

A nivel ministerial, se cuenta con las circulares conjuntas del Ministerio de Educación Nacional y Migración Colombia (Nro.1 de 2017 y Nro. 16 de 2018): garantiza ante los rectores de los establecimientos educativos públicos el derecho a la educación preescolar, básica y media de los niños, niñas y adolescentes, sean estos colombianos o extranjeros o estén con un estatus migratorio regular o irregular. En este sentido, desecha la visa como requisito legal para el estudiante. Incluye la obligatoriedad de reportar a los estudiantes extranjeros ante Migración Colombia, a través del Sistema para el Reporte de Extranjeros (SIRE) de Migración Colombia. Establece que los niños, niñas y adolescentes que no tengan un documento válido de identificación en Colombia serán registrados con el Número de Identificación Establecido por la Secretaría (NES).

La Circular Nro. 16 de 2018 incluye como anexo el “Instructivo para el acceso a la educación preescolar, básica y media de la población venezolana”, con indicaciones detalladas que los rectores de las instituciones educativas deben seguir para el registro y matrícula de los escolares.

El Centro de Estudios en Migración (CEM), de la Universidad de Los Andes en su informe ya referido acota que “estos instrumentos no prevén mecanismos disponibles que los acudientes de los NNA puedan activar, en caso de que los colegios persistan en la negación del cupo, a pesar de lo dispuesto en las mencionadas circulares”, por lo que indica que “la acción de tutela sigue siendo un recurso útil y necesario para la protección del derecho fundamental a la educación de los NNA”¹⁴³.

El CONPES 3950 prioriza al sector educativo como una de las áreas que requiere inversión tras la llegada al país de importantes cantidades de personas provenientes de Venezuela e identifica dos tipos de obstáculos para la educación. En primer lugar, los que tienen que ver con la convalidación de estudios realizados en Venezuela o títulos obtenidos en dicho país y, en segundo lugar, aspectos psicosociales y académicos que afectan el clima escolar de los niños, niñas y adolescentes migrantes.

El Centro de Estudios en Migración (CEM), de la Universidad de Los Andes en su informe antes citado afirma que “si bien el gobierno colombiano ha reconocido este aspecto como una de sus prioridades, este informe concluye que el estado debe intensificar sus esfuerzos e integrar los aspectos relacionados con la migración en el desarrollo de sus políticas de educación. En particular, las autoridades deben ser mucho más conscientes de los desafíos que enfrentan los migrantes y de cómo estos constituyen obstáculos para el adecuado acceso a la educación”.

En relación con los obstáculos citados, el Centro de Estudios en Migración (CEM) de la Universidad de Los Andes agrega que la condición migratoria irregular de los alumnos y alumnas les impide presentar las Pruebas Saber 11, recibir certificaciones académicas y obtener el título de bachiller. La alternativa facilitada por las autoridades educativas de validar los grados cursados en Venezuela a través de evaluaciones gratuitas que realizan los propios centros educativos no está prevista para el grado 11vo., lo que impide, advierte el centro de investigación, obtener el título de bachillerato a quienes llegan a Colombia a ese nivel escolar. Existe también un represamiento de las solicitudes de convalidación de estudios de educación superior en instituciones educativas de Venezuela, lo que tiene implicaciones negativas en cuanto a que los migrantes puedan seguir estudios de postgrado o acreditar sus títulos para la búsqueda de trabajo.

Con respecto a la solicitud de apostilla de documentos de educación, recientemente el ICFES emitió una resolución la 000298 de 10 de julio de 2020,¹⁴⁴ por la cual se establecen reglas especiales de identificación para el examen de validación del bachillerato para los extranjeros venezolanos. La resolución flexibiliza los requisitos en los siguientes términos: primero, en cuanto al examen de validación del bachillerato “los nacionales venezolanos que no posean un documento válido de identificación podrán inscribirse y presentar el examen de validación del bachillerato con el documento de identidad venezolano”. Segundo, establece que “acta de grado y título de bachiller se expedirá con el DNI venezolano con el que se inscribió, sin perjuicio de que tales datos se puedan actualizar con un documento válido de identificación en Colombia cuando se posea el mismo”. Tercero, reconoce el PEP como “documento suficiente para realizar la inscripción y presentación del examen, junto con la presentación de su DNI venezolano”.

¹⁴³ Ministerio de Educación. Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos. En: https://www.mineduccion.gov.co/1759/articles-368675_recurso_1.pdf

¹⁴⁴ RESOLUCIÓN No. 000298 DEL 10 DE JULIO DE 2020. Por la cual se establecen reglas especiales de identificación para el examen d

D. Vacíos en acceso a derechos

En materia de salud, la ausencia de historia médica retarda el proceso de tratamiento porque la persona requiere un nuevo diagnóstico y tal diagnóstico puede requerir exámenes que no se consideran incluidos dentro del concepto de “urgencias”. Situaciones de este tipo suelen ser solventadas mediante tutelas, pero ello requiere que la persona conozca sus derechos y tenga acceso a algún servicio de asistencia jurídica que pueda acompañarla en ese proceso.

En lo que respecta al derecho a la educación, ACNUR observa que “la mayoría de las legislaciones en materia de refugiados van más allá del artículo 22 de la Convención de 1951, según el cual debe acordarse a los refugiados, en materia de educación elemental, el mismo tratamiento que a los nacionales. (...) las legislaciones se refieren a la educación en general sin limitarla a la elemental y que el derecho a la educación expresamente se reconoce a los solicitantes”¹⁴⁵. Esta práctica no se encuentra reflejada en la normativa colombiana.

ACNUR señala igualmente que debe reconocerse de manera expresa a los solicitantes de refugio el derecho a un empleo remunerado, alegando que ello “Favorece la integración del solicitante local del solicitante, en particular cuando los tiempos de espera son largos”. Pese a que en Colombia los plazos no están definidos y, en consecuencia, los tiempos de espera son excesivamente prolongados, no existe una disposición en este sentido.¹⁴⁶ Igualmente, se recomienda que la legislación tenga una referencia expresa al derecho del refugiado reconocido al empleo remunerado, lo cual tampoco se contempla en la normativa colombiana.¹⁴⁷

En el caso del derecho a la vivienda, los solicitantes de refugio suelen encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad para acceder a una vivienda digna donde vean garantizada la seguridad jurídica de la tenencia,¹⁴⁸ debido a que las limitaciones del salvoconducto como documento de para abrir cuentas bancarias y acreditar identidad. Esta situación de informalidad lleva a los solicitantes de refugio a buscar opciones de vivienda igualmente informales, no amparadas por un contrato, por lo que están más expuestos a desalojos.

Otra área donde se observa una carencia de disposiciones que protejan a las PNPI en general es la de la protección fundada en su orientación sexual. Es criterio de ACNUR que “la orientación sexual, manifestada o no por la persona interesada, no debe impedir o menoscabar el derecho a buscar y recibir asilo u otras formas de protección internacional”¹⁴⁹ por lo que se recomienda que esta circunstancia se encuentre expresamente señalada en la normativa, asunto que no ocurre en Colombia.

¹⁴⁵ACNUR. La legislación nacional reconoce el derecho de los refugiados a la educación. En: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/10797.pdf#_ga=2.252885449.1337773079.1606007107-952662032.1604162086

¹⁴⁶ACNUR. Derecho de los solicitantes a empleo remunerado. En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9226.pdf#_ga=2.6470002.1337773079.1606007107-952662032.1604162086

¹⁴⁷ACNUR. Empleo remunerado (Refugiados). En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9227.pdf#_ga=2.48804198.1337773079.1606007107-952662032.1604162086

¹⁴⁸El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, párr. 1): 13/12/91. CESCR Observación general N° 4

¹⁴⁹ACNUR. Orientación sexual del solicitante. La ley establece la no discriminación. En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9185.pdf#_ga=2.208181330.1337773079.1606007107-952662032.1604162086

La normativa colombiana tampoco incorpora el concepto de familia en sentido amplio,¹⁵⁰ en lo que respecta a la protección de solicitantes de refugio. Sin embargo, el artículo 2.2.3.1.6.13. del decreto 1067 contempla: “una vez otorgada la condición de refugiado, quien ha sido reconocido como tal, podrá presentar solicitud para que dicha condición se extienda a: 1. El cónyuge o compañero(a) permanente. 2. Los hijos menores de edad. 3. Los hijos mayores de edad hasta los 25 años, que dependan económicamente del refugiado. 4. Los hijos en condiciones de discapacidad de acuerdo con los preceptos de la legislación colombiana. 5. Los hijos del cónyuge o compañero(a) permanente, que se encuentren en las situaciones definidas en los numerales 2, 3 y 4 del presente artículo”.¹⁵¹ Al no estar incluido este concepto amplio para el solicitante, se han presentado casos de exclusión de la pareja en unión de hecho.

En general, el régimen de derechos aplicable a los solicitantes de refugio y refugiados reconocidos en Colombia se asienta en principios constitucionales de igualdad y no discriminación, habiéndose producido avances importantes para flexibilizar normas, de tal manera que el formalismo no se convierta en un obstáculo al ejercicio de derechos. Sin embargo, existe todavía una variedad de áreas en las que se requiere adecuar las normas, políticas y prácticas a los estándares internacionales, a fin de asegurar una efectiva igualdad de derechos para este sector de la población.¹⁵²

VII. Balance: ¿Es buena opción pedir refugio en Colombia?

A todas las personas entrevistadas para esta investigación se les realizó la misma pregunta de cierre: ¿Es buena opción pedir refugio en Colombia? Hubo reacciones favorables y desfavorables, e incluso reacciones mixtas en una misma respuesta. A continuación, se presenta una síntesis de las opiniones expresadas.

Las **principales reservas** identificadas están asociadas al hecho de que el lapso de la solicitud de refugio, durante el cual la persona solo tiene el salvoconducto, no hace la diferencia en la situación del solicitante, en lo que respecta al acceso a derechos y a su reconocimiento por parte de instituciones públicas. Al limitar los derechos a identidad, trabajo y libre tránsito, el salvoconducto es percibido como una barrera que lleva a las personas a optar por el PEP, ahora PPT para poder acceder a empleo, aunque ello suponga sacrificar protección, especialmente debido a la ausencia de plazos definidos para obtener respuesta.

Se cuestionó también el papel de los funcionarios, tanto judiciales como del Ejecutivo, en cuanto a su desconocimiento y apatía con respecto a las implicaciones de la condición de refugiado y los derechos del refugiado desde el momento que presenta la solicitud. En ocasiones, esas resistencias han llevado al desacato de tutelas mediante estrategias dilatorias y evasión de responsabilidades, sin que los tribunales impongan su autoridad frente a estos desacatos.

¹⁵⁰https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/10800.pdf#_ga=2.206699987.1337773079.1606007107-952662032.1604162086

¹⁵¹ Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 1067 de 2015. Aplicación del principio de unidad de la familia. Énfasis añadido

¹⁵² Las áreas en referencia son las identificadas en los vacíos a lo largo de la sección VI.

Según algunos entrevistados, estas resistencias de los funcionarios pueden estar relacionadas con discriminación y xenofobia, además de un exceso de formalismo. De esta manera, se considera que el procedimiento pareciera estar diseñado para que las personas no reciban asilo, porque cualquier falla se toma como desistimiento de la solicitud. A ello se agrega la falta de garantías en el procedimiento en lo que respecta a controles y balances en la toma de decisiones, debido a la composición endógena de la CONARE. La ausencia de representación de la Defensoría del Pueblo, ACNUR y la sociedad civil en el órgano a cargo de la DCR, le resta diversidad de perspectivas al procedimiento.

Por otra parte, en la medida en que la población venezolana desconoce el deber del Estado de proteger sus derechos, se inhibe de acudir a instituciones públicas, por lo que es más difícil sentar precedentes que permitan ir desbloqueando las barreras existentes. De esta manera, se considera que se está creando un círculo vicioso, debido a que ser portador de un salvoconducto no brinda soluciones y, al no tener acceso a derechos las personas son revictimizadas y quedan en situación de mayor vulnerabilidad.

En cuanto a los puntos a favor de acudir a la figura del refugio en Colombia, el elemento más valorado es la protección frente al riesgo de devolución y la posibilidad de contar con un documento que permita acceso a derechos como salud y educación. Se considera además que, en el contexto venezolano, con personas que vienen de un estado fallido, con fuertes carencias y huyendo sin documentos, el refugio es una opción de protección, incluso en materia de identidad, como mecanismo extraordinario.

Las organizaciones que brindan asistencia jurídica a personas provenientes de Venezuela fueron categóricas al afirmar que el refugio es un derecho, por lo que se debe exigir al Estado que cumpla con sus deberes de protección. En este sentido, consideran que las barreras solo podrán vencerse ejerciendo mayor presión sobre el sistema para que se adapte a la situación de las personas que necesitan protección, pues sería inadmisibles optar por la renuncia al derecho al refugio a causa de los obstáculos que presenta el sistema. Las organizaciones juzgan necesario masificar las solicitudes de refugio como un mecanismo para ir conduciendo a las autoridades a un cambio de posición.

Frente a necesidades manifiestas, con perfiles que requieren protección, el refugio es visto como la única alternativa de protección internacional, aunque sea lenta, por lo que se considera que las personas deben apropiarse de esa única opción de protección a largo plazo, ya que los otros mecanismos son temporales y no protegen.

Refugiados y solicitantes de refugio por razones de persecución política, consideran que la condición de refugiado no ayuda mucho en el disfrute de derechos, más allá de la garantía de no devolución. Sin embargo, reconocen la existencia de políticas que pueden favorecer el disfrute de derechos, y atribuyen las limitaciones al hecho de que la información sobre dichas políticas a veces es desconocida por los funcionarios de menor rango, lo que dificulta su ejecución.

Estiman que el GIT debería tener equipos separados para estudiar solicitudes por Convención y por Declaración de Cartagena y aplicar procedimientos diferentes, según el caso.



Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

Colombia ha brindado una respuesta pragmática, caracterizada por una política de puertas abiertas que debe ser valorada. Sin embargo, ese pragmatismo ha dado lugar a opciones dispersas, cuya mayor expresión es la existencia de ocho PEP. Tal dispersión, producto de una apuesta a corto plazo, se ha convertido en un obstáculo para la incorporación del fenómeno de movilidad humana venezolana en las políticas públicas a mediano y largo plazo. El ETPV buscó poner orden en la diversidad de PEP, otros permisos y personas en condición irregular, unificando a todas las personas que no tenían visa bajo una sola categoría, como es el PPT.

Si bien es cierto que el volumen de personas que llegó a Colombia procedente de Venezuela fue masivo e inesperado, han transcurrido ya siete años desde el comienzo de este evento, por lo que urge desarrollar una respuesta acorde con las características del fenómeno, desde una perspectiva de protección y con visión de largo plazo. Colombia no carece de experiencia en lo que respecta a responder a los requerimientos de población con necesidad de protección internacional; en tal sentido el manejo de necesidades de atención y asistencia para los desplazados internos y otras víctimas del conflicto puede brindar enseñanzas aplicables a la población proveniente de Venezuela, salvando las diferencias referentes a la condición migratoria.

La movilidad humana venezolana en la actualidad se caracteriza por su naturaleza masiva y mixta, producto de una situación de emergencia humanitaria compleja. No obstante, la orientación predominantemente migratoria que le ha dado Colombia al flujo de personas provenientes de Venezuela deja por fuera el enfoque de protección y la perspectiva de derechos, presentando una inconsistencia entre un discurso que reconoce la situación de violación masiva de derechos humanos que enfrenta Venezuela y una práctica que no ofrece opciones de protección acordes con las orientaciones dadas por ACNUR.

A lo largo de los últimos años, a medida que aumenta el flujo de personas provenientes de Venezuela, las carencias de quienes salen del país vecino también son mayores. Paradójicamente, esta población que presenta mayores niveles de vulnerabilidad es la que se enfrenta con barreras más significativa, debido al enfoque migratorio de la respuesta. En este contexto, opciones como el PPT, resulta un mecanismo idóneo para abordar las necesidades de protección de se encontraban en Colombia en condición irregular o con otros permisos temporales. No obstante, se trata de un mecanismo que impone limitaciones a los solicitantes de refugio, al presentarse como excluyente, poniendo a quienes tienen salvoconducto SC-2 en la disyuntiva entre proseguir de manera indefinida por esa ruta, sin garantía de derechos, o renunciar a la protección a cambio de acceso a derechos.

Existe una gran resistencia por parte de las autoridades de Colombia para facilitar la opción del refugio, lo cual se refleja, como se ha dicho, en el carácter disuasivo del procedimiento. Adicionalmente, se ha descartado la opción de conceder refugio *prima facie* mediante un procedimiento simplificado, alegando que el decreto que rige el procedimiento solo se refiere a tratamiento individual de las solicitudes. Sin embargo, el hecho de que el decreto haya sido recientemente modificado para extender la vigencia del salvoconducto evidencia que la norma es reformable, si existe la voluntad política para ello.

Una reserva menos formal y más política para no aplicar el reconocimiento *prima facie*, es el temor a un supuesto factor de atracción. Aunque el análisis detallado de este fenómeno escapa a las posibilidades de este estudio, las cifras en el caso de Brasil – país que ya ha reconocido a unos 46.000 venezolanos mediante procedimiento simplificado – no parecen sustentar este temor.

A pesar de estas resistencias, la CONARE está aumentando el reconocimiento de refugiados según la definición ampliada de la Declaración de Cartagena, lo cual obedece en buena medida al mayor uso de la definición por parte de las organizaciones que brindan apoyo a solicitantes de refugio. Este hecho evidencia el aprovechamiento de las recomendaciones formuladas por ACNUR en sus notas de orientación sobre el flujo de venezolanos por parte de las organizaciones, lo que les ha permitido igualmente ampliar sus posibilidades de argumentación en casos de litigio estratégico.

El aparato institucional colombiano enfrenta una serie de obstáculos para abordar adecuadamente la situación de las personas con necesidad de protección internacional procedentes de Venezuela. Entre estos obstáculos se encuentra el predominio de un enfoque punitivo sobre el de protección por parte de las autoridades migratorias, la falta de adecuación de la CONARE a la magnitud y naturaleza de la demanda y su exagerado hermetismo en el manejo de información, la limitada capacidad de respuesta de la Defensoría del Pueblo y la dispersión de la oferta de mecanismos de permanencia.

Como consecuencia de todo lo señalado anteriormente, se observa una limitada adecuación del marco normativo, las políticas y las prácticas para asegurar la vigencia de los principios mínimos que deben amparar a personas con necesidad de protección internacional, a saber: acceso al territorio y garantía de no devolución, acceso al procedimiento, expedición de documentos y acceso a derechos.

Al no ser considerada sujeto de protección internacional, la población proveniente de Venezuela ha sido víctima de rechazos en frontera, deportaciones, expulsiones y salidas “voluntarias”, en procedimientos en los que no hay o no se respeta el debido proceso, se invocan razones de seguridad nacional que anulan el derecho a la defensa y se evita el control mediante decisiones administrativas sumarias o extra-proceso. Es en estas circunstancias donde queda claro que el PPT no puede ser considerado como un mecanismo de protección, en la medida en que no protege contra la devolución, no facilita la obtención de documentos de viaje y requiere documentos del país de origen que no se le pueden pedir a una persona con necesidad de protección.

El vencimiento del salvoconducto conduce a negación de derechos, debido a que en el sistema de asilo se mantiene una visión migratoria y punitiva que pone una mayor carga de requisitos y lapsos en el solicitante que en la administración.

Si bien el principio de legalidad implica que el documento del solicitante de la condición de refugiado – en este caso el salvoconducto – sea reconocido por todas las autoridades, lo cierto es que el acceso a derechos para quienes se encuentran a la espera de DCR está limitado por las restricciones del salvoconducto como documento para acceder a empleo o moverse por el territorio. Al condicionar el acceso al empleo a una visa, se coloca al solicitante de refugio en una situación imposible, ya que el trámite de la visa exige requisitos que, por definición, no pueden ser exigidos a las PNPI, tales como: documentos vigentes, entrada por punto oficial de ingreso con sello en el pasaporte y pago de altas tasas para el estudio y obtención de la visa, así como la obtención de cédula. A lo anterior se agrega el hecho de que los costos de documentos en Colombia son los más elevados de la región.

El sistema de refugio en Colombia también presenta grandes limitaciones en lo que respecta al principio de accesibilidad, en la medida en que el acceso al procedimiento está condicionado por la fecha de ingreso (dos meses) y alegar extemporaneidad no es sencillo sin el acompañamiento de abogados de organizaciones dedicadas al tema, cuya labor a veces no es bien vista por los responsables de la DCR.

Otra limitación a la accesibilidad está dada por la centralización del mecanismo. Si bien los funcionarios de Migración Colombia pueden recibir solicitudes de refugio en los Puestos de Control Migratorio, todas las solicitudes son canalizadas a la CONARE, entidad responsable por las decisiones sobre la DCR, cuya única sede está en Bogotá. Aunque es cierto que el trámite se ha adecuado para que los solicitantes lo realicen en línea, el mecanismo presenta barreras para personas que no tienen facilidades de acceso a internet (por razones económicas o culturales), debido a la complejidad del procedimiento y de los requisitos, así como a la ausencia de orientaciones precisas en los medios virtuales de la Cancillería.

Las limitaciones del salvoconducto restringen el acceso a derechos que, de acuerdo a los estándares internacionales, deben ser disfrutados en igualdad de condiciones con otros extranjeros y con apego a los principios de igualdad y no discriminación en lo que respecta a los derechos a atención en salud, educación, unidad familiar, libertad de circulación, acceso a albergue, y derecho al trabajo. En términos generales, el acceso a servicios institucionales de apoyo para el disfrute de derechos está asociado a la regularidad. Además, hay niveles considerables de demora en los procedimientos del Sisbén y no todas las PNPI pueden cumplir con los requisitos para regularizarse, por lo que quedan al margen de esta red institucional de apoyo.

2. Recomendaciones

Considerando que este estudio es un insumo para el trabajo del JRS en Colombia, las recomendaciones se presentan en dos bloques: organización interna del trabajo e incidencia ante instituciones del Estado.

En lo que respecta a las recomendaciones relacionadas con la organización interna del trabajo, debe aclararse que las mismas no implican que ya no se estén realizando acciones en este sentido.

Tomando en cuenta que este estudio no pretendía ser una evaluación sobre el funcionamiento del JRS en Colombia, no se indagó sobre el desempeño de la organización, por lo que las ideas que se presentan a continuación deben ser vistas como propuestas surgidas de la reflexión, a partir de las entrevistas realizadas a diferentes actores.

Organización interna del trabajo

La mayoría de las personas que acuden al JRS, no tienen conocimiento de sus derechos y le temen a las autoridades o desconfían de ellas. En este contexto, los equipos de trabajo del JRS pueden jugar un importante papel informativo y formativo que permita empoderar a la persona para que conozca sus derechos y hacerle ver que la institucionalidad debe estar a su servicio y que es legítimo hacerle exigencias.

En la medida en que las personas desconocen sus derechos y buscan la salida más inmediata para resolver sus necesidades vitales, las organizaciones – incluido el JRS – corren el riesgo de limitar el acompañamiento a los aspectos asistenciales, por lo que es importante mantenerse alerta a fin de asegurar que lo urgente no se imponga ante lo importante. En tal sentido, el conjunto de demandas cotidianas debe servir para la identificación de patrones y tendencias que permitan presentar las necesidades identificadas desde un enfoque estructural que contribuya a alimentar acciones de incidencia.

Es necesario reforzar el trabajo articulado con otras organizaciones para difundir la existencia de la figura del refugio, el carácter del refugio como derecho, el procedimiento de acceso al reconocimiento y los derechos que asisten a los solicitantes, para que puedan tomar una decisión informada. El trabajo articulado también puede servir para impulsar acciones de litigio estratégico sobre la base de casos emblemáticos llevados por los equipos del JRS.

Frente al hecho constatado de un procedimiento de solicitud de refugio que desestimula al potencial solicitante, uno de los principales retos de las organizaciones es incentivar a que las personas soliciten refugio. La figura sólo será útil para quienes requieren protección, en la medida en que se vaya forzando a las autoridades a revisar las barreras del actual procedimiento, mediante la presentación de más casos en cantidad y diversidad. En este sentido, parece necesario apelar cada vez más a la definición ampliada de refugio de la Declaración de Cartagena. La CONARE ha comenzado a decidir favorablemente más casos por Cartagena, gracias al trabajo de las organizaciones que debe sostenerse y reforzarse para seguir ganando espacio en reconocimientos más allá del concepto clásico.

Labor de incidencia

El punto de partida de la labor de incidencia, tal como se presenta a continuación, es la necesidad de persuadir al gobierno de Colombia a reconocer a las personas provenientes de Venezuela como población con necesidades de protección internacional, que ingresa a su territorio de manera masiva huyendo de una emergencia humanitaria; en consecuencia, no se puede seguir tratando a

los venezolanos como migrantes. La respuesta que requiere esta población no se corresponde con los actuales parámetros burocráticos, por lo que urge impulsar una visión de protección con soluciones duraderas, con el apoyo de la cooperación internacional, que pueda dar soluciones flexibles y temporales que la estructura institucional colombiana no puede (¿o no quiere?) dar.

Cuando hablamos de soluciones flexibles desde la cooperación internacional, nos referimos a respuestas inmediatas a necesidades y derechos básicos por un período prudencial, articuladas entre la cooperación internacional y las instituciones del Estado, mientras estas últimas procesan la información al interior de sus estructuras burocráticas y/o diseñan procesos simplificados, adecuados a las circunstancias. De esta manera, se pueden establecer mecanismos de coordinación entre las instituciones del Estado y la cooperación internacional, destinados exclusivamente a personas que el Estado no puede alcanzar en razón de requisitos formales.

Por ejemplo, es inaceptable que un solicitante de refugio que viene buscando protección a causa de una condición de salud precaria no tenga acceso a tratamiento médico, debido a los largos e impredecibles tiempos de espera del Sisbén para emitir un puntaje o a la ausencia de documentos exigidos por este sistema; no tiene sentido someter a una persona en situación excepcional a los lapsos de procedimientos diseñados para situaciones ordinarias, por lo que toda la respuesta a las personas solicitantes de refugio debería manejarse a través de una suerte de fast track.

Lo anterior nos lleva a otra consideración que puede ser usada por el JRS en su interacción con las instituciones del Estado. Si bien es cierto que el reconocimiento de refugiados acarrea obligaciones adicionales para los Estados que pueden ser vistas como una carga, también puede verse como una oportunidad, pues puede suponer una puerta de entrada a la cooperación internacional, en el entendido de que dicha cooperación no está diseñada para atender requerimientos de los Estados en materia de políticas migratorias. En otras palabras, si el Estado aspira a una mayor cooperación internacional para aliviar la carga que supone la recepción de una cantidad masiva de personas con necesidad de protección, debe cambiar su enfoque migratorio por un enfoque humanitario de protección.

Más allá de estas reflexiones de carácter general, una agenda básica de incidencia desde el JRS hacia el Estado, en atención a las necesidades específicas de las PNPI, podría incluir:

- Explorar opciones para la descentralización del procedimiento de solicitud de refugio y para el logro de un adecuado balance entre el procedimiento presencial y virtual.
- Impulsar propuestas que combinen la aplicación de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena y el establecimiento de un procedimiento simplificado que permita el reconocimiento grupal de personas con necesidad de protección, junto a otros mecanismos complementarios, aclarando que el PPT no puede considerarse un mecanismo complementario en la medida en que no brinda protección.
- Generar debate, con participación de la academia y la sociedad civil, sobre la necesidad de revisar la conformación y funcionamiento de la CONARE, a fin de adaptarla a la nueva realidad.
- Promover la modificación del Decreto 1067 en lo referente al reconocimiento grupal, el levantamiento de las restricciones que imponen el salvoconducto para el acceso a derechos, el establecimiento de plazos para el estudio y decisión sobre las solicitudes y salvaguardas expresas contra la devolución en cualquiera de sus formas. A tal efecto, una vía a considerar sería aprovechar la aprobación de la nueva ley para cambiar el procedimiento vía reglamento.
- Explorar mecanismos a través de los cuales se facilite la oportuna intervención de oficio de la Defensoría del Pueblo en procedimientos de carácter administrativo que involucren a personas con necesidad de protección internacional.
- Impulsar mecanismos que permitan flexibilizar requisitos de documentos de difícil o imposible obtención en Venezuela.

Con el objeto de impulsar las acciones de incidencia y relevar el debate y la reflexión, se propone:

- Organizar actividades de formación dirigidas a comunicadores sociales que cubren fuentes relacionadas con el tema de migración para sensibilizarlos y aportarles elementos relacionados con la figura del refugio.
- Organizar eventos públicos con especialistas y representantes de organizaciones que trabajan con refugiados con el fin de colocar en el centro del debate el tema del refugio y los refugiados.
- Organizar una red de instituciones, asociaciones y oenegés que tengan una visión compartida sobre la importancia del derecho al refugio, con el fin de compartir información y eventualmente coordinar acciones comunes.
- Identificar personalidades de gran prestigio en el mundo académico, político, mediático y social que puedan servir de voceros para defender el tema del refugio en campañas, medios de comunicación, eventos, etc.

- Organizar un programa de reuniones con actores políticos que puedan tener incidencia en la legislación sobre el tema del refugio (Ministerio de Relaciones Exteriores, asesores del Presidente de la República, directivas del Congreso, bancadas parlamentarias, partidos, políticos, etc).
- Organizar acercamientos con los precandidatos presidenciales y sus asesores de cara a la próxima campaña electoral presidencial con el fin de sensibilizarlos sobre el tema del refugio.

Normas políticas y prácticas que requieren revisión

Más allá de estas recomendaciones generales, hay aspectos normativos específicos que requieren una atención especial, tal como se presenta a continuación.

En los últimos años Colombia se ha presentado ante sus vecinos de la región como un ejemplo a seguir en el manejo de la situación del flujo de población proveniente de Venezuela. Sin duda, el país ha desarrollado algunas experiencias e iniciativas que merecen ser destacadas, pero también es cierto que hay áreas en las que Colombia puede aprender de la experiencia de sus vecinos.

A lo largo de este estudio se identificaron vacíos en las normas, políticas y prácticas de Colombia aplicables a las PNPI. En esta sección se exploran mecanismos usados por otros países de la región para atender los vacíos identificados, ya que tales mecanismos pueden brindar opciones aplicables a la situación en Colombia.

i. Sobre buenas prácticas

En lo que respecta a acceso al territorio y garantías de no devolución, la legislación de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Uruguay prohíbe expresamente el rechazo en frontera, en el entendido de que tal rechazo viola el principio de no devolución. Así, por ejemplo, la Ley 26.165 de Argentina señala: “La protección de los refugiados en la República Argentina se realizará con arreglo a los principios de no devolución, incluyendo la prohibición de rechazo en frontera...”. Igualmente, al menos trece países de la región contemplan en su normativa la no penalización de una persona con necesidad de protección internacional a causa de su ingreso o estancia irregular en el país. En el caso de Costa Rica, esta disposición no solo se encuentra en la ley, sino también en la Constitución: “No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad” (artículo 41).

Otra garantía importante consiste en la existencia de normas que protejan expresamente al refugiado o al solicitante de refugio contra la deportación o expulsión, estableciendo que la persona sujeta a deportación o expulsión tiene derecho a solicitar asilo. Al menos ocho países de la región tienen disposiciones al respecto. Un buen ejemplo es la redacción establecida en Nicaragua, según la cual “Los refugiados y los solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado están exentos de la aplicación de las disposiciones sobre expulsión o deportación, detención por ingreso o presencia irregular y extradición, de acuerdo a lo establecido en la Ley No. 655, ‘Ley de Protección a Refugiados’”.¹⁵³

La protección especial de niños, niñas y adolescentes no acompañados es de particular importancia, por lo que la legislación de Costa Rica, México y Guatemala contempla que estos no puedan ser rechazados, como tampoco aquellos sobre los que no haya certeza de su mayoría de edad. Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre el tema en la Opinión Consultiva OC 21-14 que genera obligaciones para los estados del sistema interamericano: “(...) las autoridades fronterizas no deben impedir el ingreso de niñas y niños extranjeros al territorio nacional, aun cuando se encuentren solos, no deben exigirles documentación que no pueden tener y deben proceder a dirigirlos de inmediato a personal que pueda evaluar sus necesidades de protección, desde un enfoque en el cual prevalezca su condición de niñas y niños. En esta línea, resulta indispensable que los Estados permitan el acceso de la niña o niño al territorio como condición previa para llevar a cabo el procedimiento de evaluación inicial”.¹⁵⁴

Finalmente, aunque el artículo 2.2.3.1.6.21. del decreto 1067 hace referencia a medidas complementarias, estas no se corresponden con las formas complementarias de protección consideradas como buenas prácticas por ACNUR, en la medida en que no amparan a la persona contra la devolución. México, Nicaragua, Chile y Ecuador contemplan formas complementarias de protección para personas que “no son formalmente reconocidas como refugiados y cuyo retorno sería sin embargo contrario a las obligaciones generales sobre la no devolución contenidas en tratados internacionales”.¹⁵⁵ La ley mexicana, es un buen ejemplo que incorpora directamente ambas figuras en su nombre (Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria) y contempla en su artículo 6: “El extranjero al que se le otorgue protección complementaria no podrá ser devuelto al territorio de otro país donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para considerar que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”.

¹⁵³ República de Nicaragua. Ley General de Migración y Extranjería (2011) Artículo 219.

¹⁵⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, “Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y / o en necesidad de protección internacional”. Párrafo 83.

¹⁵⁵ ACNUR. Buenas prácticas. Cuadro 31. Formas complementarias de protección https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9233.pdf#_ga=2.219809881.116317408.1610131877-1657533810.1610131877

Algunas normas están orientadas a prescindir de formalismos innecesarios y requisitos de difícil cumplimiento para las personas que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiados, a fin de facilitar el acceso al procedimiento. Al respecto, Colombia podría incluir algunas buenas prácticas existentes en otros países.

En primer lugar, la normativa solo no contempla un servicio de asistencia legal gratuita al solicitante de la condición de refugiado,¹⁵⁶ sino que además hay funcionarios que presentan objeciones y resistencias frente a solicitantes que cuentan con asesoría de organizaciones no gubernamentales dedicadas al tema, cuando, por el contrario, debería promover tal asistencia y coordinar esfuerzos con las organizaciones que la ofrecen. Argentina ha establecido en su legislación el acceso a asistencia jurídica gratuita y a la representación como derechos del solicitante de refugio;¹⁵⁷ Brasil cuenta con un Memorando de entendimiento entre la Defensoría Pública y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2006) y la Defensa Pública tiene entre sus atribuciones la representación de los solicitantes de refugio.¹⁵⁸ La Defensa Pública también tiene esta facultad en Ecuador,¹⁵⁹ mientras que en el caso de Nicaragua se amplía la representación a “accesibilidad de servicios jurídicos gratuitos, incluyendo los de las escuelas de leyes y bufetes populares”.¹⁶⁰ Otros países como El Salvador, Uruguay y Venezuela contemplan la asistencia obligatoria a niños, niñas y adolescentes.

La transparencia del procedimiento se ve beneficiada cuando existe un mecanismo que permite la recopilación y publicidad de las decisiones. En el caso de Colombia, aunque la reserva y confidencialidad a la que se refiere el artículo 2.2.3.1.6.19 del decreto 1067 solo se refiere a “los documentos relacionados con el trámite de refugio o cualquier tipo de información aportada por el solicitante”, la tendencia al secretismo se ha impuesto como una práctica que resulta perjudicial para los intereses del refugio como derecho. Por el contrario, una práctica a emular es la de países como Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, cuyas Secretarías Técnicas de DCR cuentan con un registro digitalizado de sus decisiones. Argentina, además, está desarrollando una base de datos sobre precedentes relevantes por temas (temor fundado, motivos de persecución, etc.), mientras que Ecuador cuenta con un registro especial de casos emblemáticos.¹⁶¹

¹⁵⁶ ACNUR. Buenas prácticas. Asistencia legal gratuita al solicitante de la condición de refugiado. En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9211.pdf#_ga=2.76378262.2058541198.1605831235-952662032.1604162086

¹⁵⁷ República Argentina: Ley General de reconocimiento y protección al refugiado de 2006, artículo 32; Ley N° 25.871 de 2004. Política Migratoria Argentina, artículo 86.

¹⁵⁸ <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8940.pdf>

¹⁵⁹ República del Ecuador. Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017)

¹⁶⁰ República de Nicaragua. Ley de protección a refugiados, artículo 20.

¹⁶¹ ACNUR. Buenas prácticas. El órgano nacional para la determinación de la condición de refugiado recopila y sistematiza sus precedentes. En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9222.pdf#_ga=2.114670724.2058541198.1605831235-952662032.1604162086

Otro aspecto en el cual se expresa el hermetismo de los órganos de DCR de Colombia es el de la ausencia de participación de la sociedad civil o de la Defensoría del Pueblo en las instancias de DCR. En Brasil, la ley incorpora a un representante de las organizaciones de la sociedad civil como uno de los siete miembros de la CONARE, mientras que en Uruguay la CORE está integrada por seis miembros, entre ellos dos representantes de organizaciones de la sociedad civil y uno del sector académico; el Ejecutivo no tiene mayoría en la toma de decisiones del órgano.¹⁶²

En lo referente a la expedición de documentos, son varias las áreas que requieren atención. En primer lugar, es importante consagrar expresamente del principio de no discriminación por situación migratoria, de tal manera que el portador de un salvoconducto no resulte afectado en sus derechos fundamentales como al libre tránsito, empleo, educación y salud. Al respecto, la norma argentina consagra de manera expresa la no discriminación con respecto a los derechos a educación y salud:

Artículo 7 - En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.

Artículo 8 - No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.”¹⁶³

Por su parte, Costa Rica cuenta con un Compendio de normas sobre derecho a la educación de la población migrante y refugiada, que reúne toda la normativa aplicable por igual a nacionales, extranjeros y refugiados,¹⁶⁴ mientras Ecuador consagra este principio de no discriminación en su Constitución.¹⁶⁵ Tanto México, como Perú y Uruguay tiene disposiciones normativas expresas sobre la materia.

Otro ámbito que merece ser destacado es el de la gratuidad o bajo costo de la documentación para el refugiado, así como facilidades, incluyendo renovación periódica. Colombia reconoce la gratuidad del trámite y del documento de viaje y visa, mas no de la cédula ni de la renovación periódica, a diferencia de varios países de la región que contemplan exoneraciones totales o parciales, como es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Perú.¹⁶⁶

¹⁶² ACNUR. Buenas prácticas. Participación de la sociedad civil o de la Defensoría del Pueblo en las comisiones para la determinación de la condición de refugiado. En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9292.pdf#_ga=2.244144006.2058541198.1605831235-952662032.1604162086

¹⁶³ República Argentina. Ley 25.871 Política migratoria argentina (2003)

¹⁶⁴ República de Costa Rica. Compendio de normas sobre derecho a la educación de la población migrante y refugiada <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9444.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9444>

¹⁶⁵ Constitución del Ecuador. Artículo 40

¹⁶⁶ ACNUR. Documentación gratuita o facilidades para el refugiado. En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9224.pdf#_ga=2.243121025.2058541198.1605831235-952662032.1604162086

Por último, muchos países cuentan con normas que establecen facilidades para el reconocimiento de diplomas de los refugiados. La norma brasileña reconoce las dificultades que enfrenta un refugiado, por lo que se refiere a estos trámites en los siguientes términos: “Se debe facilitar el reconocimiento de certificados y diplomas, los requisitos para obtener la condición de residente y la admisión en instituciones académicas de todos los niveles, teniendo en cuenta la situación desfavorable que viven los refugiados”.¹⁶⁷ Chile establece la obligación de las autoridades en asistir a los refugiados en los trámites de convalidación, mientras El Salvador¹⁶⁸ y Paraguay¹⁶⁹ contemplan excepciones de ciertos requisitos, incluyendo la apostilla y legalización ante autoridades de su país.

En cuanto al acceso a derechos, ya se ha hecho referencia a la existencia de legislaciones que van más allá de lo que contempla la Convención de 1951 en lo relativo al derecho a la educación, siendo Colombia una lamentable excepción en el tema. En países como Argentina, Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y Uruguay se reconoce el derecho a salud y educación al solicitante de refugio, tan pronto le es otorgado el documento provisional, mientras dura el estudio de su solicitud.¹⁷⁰ Además, las normas de once países de la región reconocen el derecho al empleo remunerado, tanto al refugiado como al solicitante de refugio.¹⁷¹

Como puede observarse, muchos países han incorporado en su legislación principios, procedimientos que contribuyen a fortalecer el enfoque de derechos y la perspectiva garantista hacia las personas con necesidad de protección internacional. Se trata de países de la misma región, lo que evidencia que tales enfoques son posibles en países del Sur, aún si no cuentan con los mismos recursos que los países más desarrollados.

ii. Aspectos del Decreto 1067 que deberían enmendarse

El PL-PIM remite al Decreto 1067 en todo lo relativo al procedimiento para la DCR. A lo largo de este estudio se ha evidenciado que el mencionado decreto presenta una serie de carencias que deben ser corregidas si se quiere ajustar la normativa colombiana a un enfoque de derechos para amparar a personas con necesidad de protección internacional. Las principales reformas al decreto deberían contemplar:

Artículo 2.2.3.1.4.1. Salvoconducto de permanencia. La extensión del plazo por 180 días prorrogables por lapsos iguales debería limitarse por una sola vez, para evitar demoras indefinidas en la DCR.

Artículo 2.2.3.1.2.1 Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE). El artículo señala que corresponde a la Comisión “recibir, tramitar y estudiar las solicitudes de reconocimiento”. La reconsideración (por vía de apelación) debería ser ante otro órgano para asegurar la doble instancia.

¹⁶⁷ República federativa de Brasil. Ley N° 9.474, de 22 de Julio de 1997 Art. 44.

¹⁶⁸ Decreto N° 79 (2005), Reglamento de la Ley para la determinación de la condición de personas refugiadas. Artículo 43.

¹⁶⁹ Ley N° 1938.- General sobre refugiados (2002)

¹⁷⁰ ACNUR. La legislación nacional reconoce el derecho de los refugiados a la educación. En: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/10797.pdf#_ga=2.252885449.1337773079.1606007107-952662032.1604162086

¹⁷¹ ACNUR. Derecho de los solicitantes a empleo remunerado. En: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9226.pdf#_ga=2.6470002.1337773079.1606007107-952662032.1604162086

ARTÍCULO 2.2.3.1.2.2. Integración. Debería incluirse expresamente al menos un representante de las organizaciones de la sociedad Civil que trabajan en asistencia a solicitantes de refugio y un representante de la Defensoría del Pueblo. Adicionalmente, ACNUR debería ser miembro permanente con voz, pero sin voto, sin que su presencia dependa del criterio discrecional de la CONARE.

Artículo 2.2.3.1.2.5. Funciones de la Secretaría Técnica. Aunque el texto ya contempla entre las funciones “4. Difundir los documentos técnicos generados por la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado”, en la práctica no se hace, por lo que debe complementarse con una disposición que establezca expresamente la generación de un registro de decisiones de acceso público.

Artículo 2.2.3.1.3.2. Procedimiento al momento de ingreso al país por puertos migratorios. El procedimiento debe expresar que el formulario de solicitud ante Migración Colombia debe tener datos mínimos, sin exigencia de una narrativa extensa ni otros requisitos, ya que para eso se establece la ratificación o extensión. Además, el salvoconducto expedido en puerto migratorio debe tener una duración mayor; igualmente debe extenderse el plazo para ratificar y ampliar la solicitud.

El artículo se refiere a “rechazar la solicitud, mediante acto administrativo, evento en el cual deberá informar a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia dentro del día hábil siguiente al vencimiento del salvoconducto, para que tome las medidas migratorias correspondientes”. Siendo un acto administrativo, se debe reflejar expresamente que el solicitante tiene derecho a recurrirlo mediante el procedimiento establecido en la legislación. Tal como está, parece que Migración Colombia puede tomar “medidas migratorias” sin que el solicitante haya tenido derecho a apelación.

Aunque el artículo sostiene que el salvoconducto obtenido por este procedimiento “permitirá la permanencia regular”, en la práctica hay restricciones. El artículo debe definir de manera expresa el alcance del concepto de permanencia regular en lo que se refiere a acceso a derechos.

Artículo 2.2.3.1.6.1. Procedimiento una vez el solicitante se encuentre en el país. Debería ampliarse el plazo hasta 90 días.

Artículo 2.2.3.1.6.3. Rechazo de la solicitud. La comisión asesora para la determinación de la Condición de Refugiado, podrá recomendar el rechazo de la solicitud en los siguientes eventos:

(...)

2. Cuando el solicitante se encuentre en proceso de ejecución de una medida de deportación o expulsión.

Debería eliminarse este supuesto, por ser contrario a las buenas prácticas. También debería modificarse el numeral 7 del artículo, considerando ampliación del plazo de 5 días para ratificar o ampliar la solicitud.

ARTÍCULO 2.2.3.1.6.11. Recursos. Contra la decisión que resuelve sobre la condición de refugiado, procede el recurso de reposición en los términos que lo establece el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, sustanciar el proyecto de resolución que resuelve el recurso de reposición, el cual será enviado para firma del Ministro de Relaciones Exteriores.

Debería tener apelación, con base al derecho al debido proceso de cualquier persona, independientemente de su condición migratoria.¹⁷²

Artículo 2.2.3.1.6.16. No discriminación. El texto debe incluir no discriminación por condición migratoria.

Artículo 2.2.3.1.6.21. Medidas complementarias. Las medidas complementarias que contempla este artículo no son las formas complementarias de protección a las que se refiere ACNUR. Es necesario ajustar las medidas en términos de protección y definir diferentes modalidades.

El mismo decreto reconoce el debido proceso en caso de revocación de la condición de refugiado,¹⁷³ pero no establece este mismo derecho para el solicitante, mientras dure el trámite. Si bien este vacío se ha subsanado por la vía de tutelas, éstas tienen efectos particulares, por lo que no tienen la capacidad para garantizar este derecho a todos los solicitantes de refugio.

¹⁷²Ver buenas prácticas N° 13 https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9289.pdf#_ga=2.214477143.116317408.1610131877-1657533810.1610131877

¹⁷³Artículo 2.2.3.1.8.1. Revocación de la condición de refugiado

Anexo I.

Selección de estándares internacionales aplicables

ACCESO AL TERRITORIO Y GARANTÍAS DE NO DEVOLUCIÓN		
TEMA	ÓRGANO	NORMA O ESTÁNDAR - FUENTE
Refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio	Convención 1951	Artículo 31. 1. Los Estados Contratantes no impondrán sanciones penales, por causa de su entrada o presencia ilegales, a los refugiados que, llegando directamente del territorio donde su vida o su libertad estuviera amenazada en el sentido previsto por el artículo 1, hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora a las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales. 2. Los Estados Contratantes no aplicarán a tales refugiados otras restricciones de circulación que las necesarias; y tales restricciones se aplicarán únicamente hasta que se haya regularizado su situación en el país o hasta que el refugiado obtenga su admisión en otro país. Los Estados Contratantes concederán a tal refugiado un plazo razonable y todas las facilidades necesarias para obtener su admisión en otro país.
Expulsión		Artículo 33. 1. Ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. 2. Sin embargo, no podrá invocar los beneficios de la presente disposición el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país.
Prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement")		Artículo 32. 1. Los Estados Contratantes no expulsarán a refugiado alguno que se halle legalmente en el territorio de tales Estados, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público. 2. La expulsión del refugiado únicamente se efectuará, en tal caso, en virtud de una decisión tomada conforme a los procedimientos legales vigentes. A no ser que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional, se deberá permitir al refugiado presentar pruebas exculpatorias, formular recurso de apelación y hacerse representar a este efecto ante la autoridad competente o ante una o varias personas especialmente designadas por la autoridad competente. 3. Los Estados Contratantes concederán, en tal caso, al refugiado un plazo razonable dentro del cual pueda gestionar su admisión legal en otro país. Los Estados Contratantes se reservan el derecho a aplicar durante ese plazo las medidas de orden interior que estimen necesarias. https://www.acnur.org/5b0766944.pdf

¹⁷⁴A pesar de que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra de 1951 hace referencia a estas situaciones como "ilegales", en este momento histórico -desde el JRS- consideramos que las personas no son "ilegales" sino que se pueden encontrar en situaciones que han irregularizado su situación migratoria. Por ello, entendemos que las personas en dichas situaciones cuentan con un estatus irregular migratorio o que ingresaron de forma irregular a un territorio determinado.

<p>No devolución incluyendo rechazo en frontera</p>	<p>Declaración de Cartagena</p>	<p>Quinta. Reiterar la importancia y significación del principio de no devolución (incluyendo la prohibición del rechazo en las fronteras), como piedra angular de la protección internacional de los refugiados. Este principio imperativo en cuanto a los refugiados debe reconocerse y respetarse en el estado actual del derecho internacional, como un principio de jus cogens.</p>
<p>Admisión en situaciones de gran escala</p>	<p>ACNUR. Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala</p>	<p>En situaciones de afluencia en gran escala, debe admitirse a las personas en busca de asilo en el Estado donde buscaron refugio en primer lugar, y si ese Estado no puede admitirlos durante un tiempo prolongado, al menos debe admitirlos temporalmente, en todos los casos, y prestarles protección de conformidad con los principios establecidos más abajo. Debe admitírselas sin discriminación alguna por motivos de raza, religión, opinión política, nacionalidad, país de origen o incapacidad física.</p>
<p>Restricciones de movimiento</p>		<p>No se les debe castigar o exponer a trato desfavorable por el mero hecho de considerar ilegal su presencia en el país; no deben imponerse otras limitaciones a sus movimientos más que las necesarias en interés de la salud pública y el orden público;</p>
<p>No devolución aplica en situaciones de gran escala</p>		<p>En todos los casos debe observarse escrupulosamente el principio fundamental de no devolución, incluido el no rechazo en la frontera</p>
<p>Dispositivos para la recepción inmediata</p>	<p>Pacto Mundial sobre los Refugiados</p>	<p>54. Cuando llega un gran número de refugiados, los países y las comunidades hacen todo lo posible por reforzar los dispositivos de acogida. En apoyo de las estrategias gubernamentales de gestión de las llegadas, el ACNUR, los Estados y las partes interesadas pertinentes aportarán recursos y conocimientos especializados para fortalecer la capacidad nacional de recepción, entre otras cosas, mediante el establecimiento de zonas de recepción y tránsito que tengan en cuenta la edad, el género, la discapacidad y otras necesidades específicas (a través de “espacios seguros”, cuando proceda), así como para prestar asistencia humanitaria básica y servicios esenciales en las zonas de recepción. Se brindará apoyo a mecanismos eficaces para buscar alternativas a los campamentos, lejos de las fronteras, cuando el país de acogida interesado lo considere pertinente. 55. Se dará prioridad al apoyo a las medidas de respuesta establecidas por los Estados interesados, en particular mediante la provisión de asistencia utilizando los sistemas nacionales de prestación cuando sea factible y apropiado. Podrían activarse acuerdos regionales e internacionales de fuerzas de reserva, tanto en lo que respecta al personal, como a la asistencia técnica y material, en consulta con los Estados interesados. Se alienta a los Estados interesados a que adopten medidas para facilitar la entrada oportuna de los despliegues de reserva y de emergencia. https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.48085287.145818641.1606957474-12948902.1606957474</p>

<p>Protección contra la devolución y rechazo en frontera</p>	<p>Corte IDH</p>	<p>152. Así, esas personas están protegidas contra la devolución como una modalidad específica de asilo bajo el artículo 22.8 de la Convención, sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el Estado de que se trate, y como un componente integral de la protección internacional de los refugiados, bajo la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, cuyo artículo 33.1 establece que “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas”. 153. Esto necesariamente implica que esas personas no pueden ser rechazadas en la frontera o expulsadas sin un análisis adecuado e individualizado de sus peticiones. (Sentencia de 25 de noviembre de 2013) http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf</p>
<p>Aplicación del principio de no devolución</p>		<p>436. El principio de no devolución (non-refoulement) está establecido en la Convención Americana en el artículo 22(8), según el cual “en ningún caso el extranjero puede ser expulsado o devuelto a otro país, sea o no de origen, donde su derecho a la vida o a la libertad personal está en riesgo de violación a causa de raza, nacionalidad, religión, condición social o de sus opiniones políticas.” El principio de no devolución implica que “Ningún Estado Contratante podrá expulsar ni devolver de manera alguna a un refugiado a un territorio dentro de cuyas fronteras su vida o libertad puedan correr peligro en virtud de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política”, de la manera estipulada en el artículo 33(1) de la Convención de 1951.</p>
<p>Aplicación extraterritorial</p>	<p>CIDH</p>	<p>440. La Comisión también ha determinado que el principio de no devolución se aplica extraterritorialmente http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf</p>
<p>Aplicación del principio de no devolución incluye riesgo de afectación grave a la salud</p>		<p>Los Estados miembros de la OEA “deben respetar el principio y derecho a la no devolución (non-refoulement) a territorio venezolano, sea a través de procedimientos de deportación o expulsión o cualquier otra acción de las autoridades, de personas venezolanas que estarían en riesgos de persecución u otras violaciones graves a sus derechos humanos, incluyendo un riesgo de afectación grave a su salud o a su vida por condiciones médicas, en concordancia con el derecho a la no devolución”. Resolución 2/18 sobre “Migración Forzada de Personas Venezolanas” https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf</p>

ACCESO AL PROCEDIMIENTO

TEMA	ÓRGANO	NORMA O ESTÁNDAR - FUENTE
El derecho a ingresar y presentar una solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado	CIDH	424. Según ha establecido la Comisión, el artículo XXVII de la Declaración Americana (derecho de asilo) contiene dos criterios de orden acumulativo que deben ser satisfechos 551. El primer criterio es que el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero debe "...ser de acuerdo con la legislación de cada país [donde se procura el asilo]...". El segundo, es que el derecho de buscar asilo en territorio extranjero debe ser "...de acuerdo con los convenios internacionales". En lo que se refiere a los "convenios internacionales", la Comisión señaló la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. De estos convenios, la Comisión hizo mención de que en la Convención se definen ciertos criterios para calificar a una persona como "refugiado", y que la legislación internacional ha evolucionado a un nivel en el que se reconoce el derecho de audiencia de una persona que busca refugio para determinar si cumple con lo previsto en la Convención.
Garantías procesales en el marco de los procedimientos para la determinación de la condición de refugiados	CIDH	429. El Caso de la Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia es de suma relevancia con relación a las garantías judiciales en el marco de los procedimientos de determinación de la condición de refugiados. http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf
Procedimientos equitativos	ACNUR	La Convención de 1951 no contiene disposiciones específicas en cuanto a los sistemas nacionales de determinación de la condición de refugiado. Las cuestiones mencionadas más abajo se fundan en los principios establecidos por el Comité Ejecutivo, así como en la experiencia y los conocimientos del ACNUR. Pueden utilizarse para evaluar los procedimientos equitativos a los que tienen acceso los solicitantes de asilo. Acceso ¿El solicitante de asilo tiene acceso a un procedimiento de determinación, es decir, está autorizado a presentar una solicitud de asilo? Antes de la entrevista ¿El solicitante de asilo ha sido asesorado sobre el procedimiento? ¿Se le ha dado la oportunidad de ponerse en contacto con el ACNUR? ¿Se prevé un plazo suficiente para preparar la solicitud de asilo? La entrevista ¿Es un funcionario calificado de la autoridad competente el que realiza la entrevista personal para determinar la condición de refugiado? ¿Es el intérprete calificado y neutral? ¿El solicitante de asilo tiene acceso a una asistencia jurídica? ¿Realiza la entrevista una mujer calificada, asistida por una intérprete en caso necesario, si el solicitante de asilo es una mujer? ¿Qué disposiciones se han tomado para entrevistar a niños que han sido separados de su familia? Recursos ¿Existe algún mecanismo oficial de recurso en caso de denegación de la solicitud en primera instancia? ¿Existe algún mecanismo formal de apelación en caso de una decisión negativa en la primera instancia? ¿Hay otra autoridad encargada de examinar el recurso? A menos que la solicitud sea manifiestamente abusiva, ¿el solicitante de asilo está autorizado a permanecer en el país mientras se tramita su recurso? Responsabilidad de supervisión del ACNUR ¿El ACNUR tiene plenamente acceso a la información sobre el solicitante de asilo y los procedimientos? https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf

EXPEDICIÓN DE DOCUMENTOS

TEMA	ÓRGANO	NORMA O ESTÁNDAR - FUENTE
Derecho a la ayuda administrativa	Convención 1951	Artículo 25: 1. Cuando el ejercicio de un derecho por un refugiado necesite normalmente de la ayuda de las autoridades extranjeras a las cuales no pueda recurrir, el Estado Contratante en cuyo territorio aquél resida tomará las disposiciones necesarias para que sus propias autoridades o una autoridad internacional le proporcionen esa ayuda. 2. Las autoridades a que se refiere el párrafo 1 expedirán o harán que bajo su vigilancia se expidan a los refugiados los documentos o certificados que normalmente serían expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas. 3. Los documentos o certificados así expedidos reemplazarán a los instrumentos oficiales expedidos a los extranjeros por sus autoridades nacionales o por conducto de éstas, y harán fe salvo prueba en contrario". Las autoridades deben tomar en cuenta que hay requisitos que por su naturaleza un refugiado no puede cumplir (artículo 6 de la Convención de 1951).
Documentos de identidad		Artículo 27. - Los Estados Contratantes expedirán documentos de identidad a todo refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados y que no posea un documento válido de viaje.
Documentos de viaje		Artículo 28. -- 1. Los Estados Contratantes expedirán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados documentos de viaje que les permitan trasladarse fuera de tal territorio, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional; y las disposiciones del Anexo a esta Convención se aplicarán a esos documentos. Los Estados Contratantes podrán expedir dichos documentos de viaje a cualquier otro refugiado que se encuentre en el territorio de tales Estados; y tratarán con benevolencia a los refugiados que en el territorio de tales Estados no puedan obtener un documento de viaje del país en que se encuentren legalmente. 2. Los documentos de viaje expedidos a los refugiados, en virtud de acuerdos internacionales previos, por las Partes en tales acuerdos, serán reconocidos por los Estados Contratantes y considerados por ellos en igual forma que si hubieran sido expedidos con arreglo al presente artículo. https://www.acnur.org/5b0766944.pdf
Registro y documentación	Pacto Mundial sobre los Refugiados	58. El registro y la identificación de los refugiados son fundamentales para las personas interesadas, así como para que los Estados tengan constancia de las llegadas, y facilitan el acceso a la asistencia y la protección básicas, en particular para quienes tienen necesidades específicas. También son una herramienta valiosa para garantizar la integridad de los sistemas de protección de los refugiados y prevenir y combatir el fraude, la corrupción y la delincuencia, incluida la trata. El registro es igualmente importante para la búsqueda de soluciones. Para apoyar a los países interesados, el ACNUR, junto con los Estados y las partes interesadas pertinentes, aportará, si así se solicita, recursos y conocimientos especializados para reforzar la capacidad nacional de registro y documentación individuales, en particular en el caso de las mujeres y las niñas, independientemente de su estado civil. Esto incluirá el apoyo a la digitalización, la biometría y otras tecnologías pertinentes, así como a la recopilación, el uso y el intercambio de datos de registro de calidad, desglosados por edad, sexo, discapacidad y diversidad, de conformidad con los principios aplicables de protección y privacidad de los datos.

Registros civiles		<p>82. Con la inscripción de los nacimientos y otros actos relativos al estado civil en el registro civil, los Estados pueden tener información exacta sobre las personas que viven en su territorio y disponen de un importante instrumento para encontrar soluciones y brindar protección, en particular a las mujeres y las niñas refugiadas y otras personas con necesidades específicas. Si bien la inscripción en el registro civil no conduce necesariamente a la concesión de la nacionalidad, contribuye a establecer la identidad jurídica y a prevenir el riesgo de apatridia. En apoyo de los países de acogida, los Estados y las partes interesadas pertinentes aportarán recursos y conocimientos especializados para fomentar la capacidad de los registros civiles nacionales a fin de facilitar a los refugiados y apátridas, según corresponda, el acceso oportuno a la inscripción de nacimientos y otros actos en el registro civil y a la documentación correspondiente, entre otros medios a través de las tecnologías digitales y la prestación de servicios móviles, respetando estrictamente los principios protección y privacidad de los datos. https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.480 85287.145818641.1606957474-12948902.1606957474</p>
Registros en situaciones de gran escala	ACNUR. Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala	<p>Deben adaptarse las medidas adecuadas, en la medida de lo posible, para el registro de nacimientos, muertes y matrimonios. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0533.pdf</p>

ACCESO A DERECHOS BÁSICOS

TEMA	ÓRGANO	NORMA O ESTÁNDAR - FUENTE
Vivienda		<p>Artículo 21. En materia de vivienda y en la medida en que esté regida por leyes y reglamentos o sujeta a la fiscalización de las autoridades oficiales, los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en sus territorios el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido generalmente en las mismas circunstancias a los extranjeros.</p>
Educación pública	Convención 1951	<p>Artículo 22. 1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo que respecta a la enseñanza elemental. 2. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados el trato más favorable posible y en ningún caso menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias a los extranjeros en general respecto de la enseñanza distinta de la elemental y, en particular, respecto a acceso a los estudios, reconocimiento de certificados de estudios en el extranjero, exención de derechos y cargas y concesión de becas.</p>

Asistencia pública		Artículo 23. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos
Legislación del trabajo y seguros sociales		<p>Artículo 24. 1. Los Estados Contratantes concederán a los refugiados que se encuentren legalmente en el territorio de tales Estados el mismo trato que a los nacionales en lo concerniente a las materias siguientes: a) Remuneración, incluso subsidios familiares cuando formen parte de la remuneración, horas de trabajo, disposiciones sobre horas extraordinarias de trabajo, vacaciones con paga, restricciones al trabajo a domicilio, edad mínima de empleo, aprendizaje y formación profesional, trabajo de mujeres y de adolescentes y disfrute de los beneficios de los contratos colectivos de trabajo, en la medida en que estas materias estén regidas por leyes o reglamentos, o dependan de las autoridades administrativas; b) Seguros sociales (disposiciones legales respecto a accidentes del trabajo, maternidad, enfermedad, invalidez, ancianidad, fallecimiento, desempleo, responsabilidades familiares y cualquier otra contingencia que, conforme a las leyes o los reglamentos nacionales, esté prevista en un plan de seguro social), con sujeción a las limitaciones siguientes: i) Posibilidad de disposiciones adecuadas para la conservación de los derechos adquiridos y de los derechos en vías de adquisición; ii) Posibilidad de que las leyes o reglamentos nacionales del país de residencia prescriban disposiciones especiales concernientes a los beneficios o a la participación en los beneficios pagaderos totalmente con fondos públicos, o a subsidios pagados a personas que no reúnan las condiciones de aportación prescritas para la concesión de una pensión normal. 2. El derecho a indemnización por la muerte de un refugiado, a resultas de accidentes del trabajo o enfermedad profesional, no sufrirá menoscabo por el hecho de que el derechohabiente resida fuera del territorio del Estado Contratante.</p> <p>https://www.acnur.org/5b0766944.pdf</p>
Compromisos de los Estados		h) Fortalecer los programas de protección y asistencia a los refugiados, sobre todo en los aspectos de salud, educación, trabajo y seguridad.
DESC y cooperación internacional	Declaración de Cartagena	Undécima. Estudiar en los países del área que cuentan con una presencia masiva de refugiados, las posibilidades de lograr la integración de los refugiados a la vida productiva del país, destinando los recursos de la comunidad internacional que el ACNUR canaliza a la creación o generación de empleos, posibilitando así el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de los refugiados. <p>https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf</p>

<p>Educación</p>	<p>Pacto Mundial sobre los Refugiados</p>	<p>68. En consonancia con las leyes, las políticas y los planes nacionales en materia de educación y a fin de apoyar a los países de acogida, los Estados y las partes interesadas pertinentes³⁰ aportarán recursos y conocimientos especializados para ampliar los sistemas nacionales de educación, mejorar su calidad y hacerlos más inclusivos y, de ese modo, facilitar el acceso de los niños (de ambos sexos), los adolescentes y los jóvenes, tanto de las comunidades de refugiados como de las comunidades de acogida, a la enseñanza primaria, secundaria y terciaria. Se movilizará más apoyo financiero directo y se velará en especial por que el período en que los niños refugiados de ambos sexos no estén escolarizados tras su llegada sea lo más breve posible e, idealmente, no supere los tres meses. 69. Según el contexto, se podría prestar un apoyo adicional para ampliar la oferta educativa (especialmente para el desarrollo del niño en la primera infancia y para la formación técnica y profesional) y la capacidad docente (incluido el apoyo, según corresponda, a los refugiados y miembros de las comunidades de acogida que estén o puedan estar empleados como docentes, con arreglo a las leyes y las políticas nacionales). Otros tipos de apoyo podrían consistir en medidas destinadas a atender las necesidades educativas específicas de los refugiados (por ejemplo, estableciendo “escuelas seguras” y métodos innovadores, como la educación en línea) y a superar los obstáculos que dificultan su matriculación y asistencia, poniendo en marcha, por ejemplo, programas de aprendizaje certificados y flexibles, especialmente para las niñas, así como para las personas con discapacidad y las que han sufrido un trauma psicosocial. Se dará apoyo para la elaboración y la ejecución de planes nacionales relativos al sector de la educación que incluyan a los refugiados. También se proporcionará apoyo, cuando sea necesario, para facilitar la convalidación de los títulos académicos y profesionales.</p>
<p>Empleo y medios de subsistencia</p>		<p>70. A fin de impulsar el crecimiento económico inclusivo para las comunidades de acogida y los refugiados, en apoyo de los países de acogida y con arreglo a sus leyes y políticas nacionales aplicables, los Estados y las partes interesadas pertinentes³¹ aportarán recursos y conocimientos especializados para promover las oportunidades económicas, el trabajo decente, la creación de empleo y la puesta en marcha de programas de fomento de la iniciativa empresarial para los miembros de la comunidad de acogida y los refugiados, en particular las mujeres, los adultos jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad³². 32. Estas medidas se guiarán también por la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), aprobada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, y los Principios rectores sobre el acceso de refugiados y otras personas desplazadas por la fuerza al mercado de trabajo (OIT, julio de 2016). 71. Según el contexto, se podrían aportar recursos y conocimientos especializados para apoyar: un análisis del mercado de trabajo destinado a determinar las deficiencias y las oportunidades en materia de creación de empleo y generación de ingresos; la realización de un inventario de las competencias y las cualificaciones de los refugiados y los miembros de las comunidades de acogida y el correspondiente proceso de convalidación; y la consolidación de esas competencias y cualificaciones mediante programas de capacitación específicos, que incluyan formación lingüística y profesional y estén vinculados a las oportunidades que ofrezca el mercado, en particular para las mujeres,</p>

		<p>las personas con discapacidad y los jóvenes. Se prestará especial atención a la reducción de la brecha tecnológica y al fomento de la capacidad (sobre todo de los países en desarrollo y los países menos adelantados que acogen a refugiados), en particular para facilitar el acceso a oportunidades laborales en el ámbito digital. Se procurará favorecer el acceso a productos y servicios financieros asequibles para las mujeres y los hombres de las comunidades de acogida y de refugiados, entre otras cosas reduciendo los riesgos asociados y facilitando el acceso a bajo costo a esos servicios por teléfono móvil o Internet, cuando sea posible; también se procurará apoyar la transferencia de remesas. En algunos contextos, cuando proceda, podría estudiarse la posibilidad de concertar acuerdos comerciales preferenciales, en consonancia con las obligaciones internacionales contraídas, especialmente en el caso de sectores de bienes y servicios en que haya un elevado porcentaje de refugiados entre los trabajadores; y de crear instrumentos para captar inversiones del sector privado y en infraestructura y fomentar la capacidad de las empresas locales.</p>
Salud		<p>72. En consonancia con las leyes, las políticas y los planes nacionales en materia de atención de la salud y a fin de apoyar a los países de acogida, los Estados y las partes interesadas pertinentes³³ aportarán recursos y conocimientos especializados para ampliar los sistemas nacionales de salud y mejorar su calidad y, de ese modo, facilitar el acceso de los refugiados y los miembros de las comunidades de acogida, incluidas las mujeres y las niñas; los niños, los adolescentes y los jóvenes; las personas de edad; las personas que padecen enfermedades crónicas, como tuberculosis y VIH; los supervivientes de trata, torturas, traumas o violencia, incluida la violencia sexual y de género; y las personas con discapacidad. 73. Según el contexto, este apoyo podría consistir, entre otras cosas, en recursos y conocimientos especializados para construir y equipar centros de atención de la salud o mejorar los servicios en esa esfera, en particular mediante actividades de fomento de la capacidad y oportunidades de formación para los refugiados y los miembros de las comunidades de acogida que estén o puedan estar empleados como trabajadores de la salud, con arreglo a las leyes y políticas nacionales (también en relación con la salud mental y la atención psicosocial). Se alientan la prevención de enfermedades, los servicios de inmunización y las iniciativas de promoción de la salud, como la participación en actividades físicas y deportivas; asimismo, se alientan las promesas de contribución para facilitar el acceso asequible y equitativo a medicamentos, suministros médicos, vacunas, material de diagnóstico y productos de prevención en cantidades suficientes.</p>
Alojamiento, energía y gestión de los recursos naturales		<p>78. Según el contexto, los países de acogida podrán recabar el apoyo de la comunidad internacional en su conjunto para hacer frente a las repercusiones ambientales y en materia de vivienda derivadas de la presencia de un gran número de refugiados. Así pues, en apoyo a los países de acogida y con arreglo a las leyes, políticas y estrategias nacionales, los Estados y las partes interesadas pertinentes aportarán recursos y conocimientos especializados para reforzar la infraestructura y facilitar el acceso de los refugiados y las comunidades de acogida a un alojamiento adecuado y promover la ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas en las zonas urbanas y rurales. 79. Esas aportaciones podrán servir, por ejemplo, para fomentar</p>

		<p>la capacidad nacional de hacer frente a los problemas de alojamiento, abastecimiento de agua, saneamiento e higiene, infraestructura y medio ambiente en las zonas de acogida de refugiados o en sus inmediaciones, en el medio rural o urbano; también servirán para realizar inversiones en la reducción de la brecha tecnológica y para reforzar la capacidad en materia de tecnologías inteligentes, asequibles y apropiadas y energía renovable en los países en desarrollo y los países menos adelantados que acogen a refugiados. Se apoyarán activamente las evaluaciones de impacto ambiental, los proyectos nacionales de desarrollo sostenible y los modelos empresariales de suministro de energía no contaminante que respondan más eficazmente a las necesidades de las comunidades de refugiados y de acogida, así como los programas de “acceso seguro a los combustibles y a la energía”, con el fin de mejorar la calidad de los asentamientos humanos, incluidas las condiciones de vida y de trabajo, tanto en las zonas urbanas como rurales. Se facilitará el desarrollo de las capacidades técnicas, en particular en el sector privado, mediante acuerdos entre Estados. También se brindará apoyo, según corresponda, para incluir a los refugiados en las estrategias de reducción del riesgo de desastres.</p>
<p>Seguridad alimentaria y nutrición</p>		<p>80. Reconociendo que la alimentación y la nutrición son necesidades básicas prioritarias, en apoyo de los países de acogida, los Estados y las partes interesadas pertinentes³⁵ aportarán recursos y conocimientos especializados para facilitar el acceso de los refugiados y las comunidades de acogida a alimentos inocuos, nutritivos y en cantidad suficiente, y promover una mayor autosuficiencia en materia de seguridad alimentaria y nutrición, en particular entre las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad y las personas de edad. 81. Esta contribución consistirá, entre otras cosas, en recursos y conocimientos especializados para la prestación de asistencia específica a fin de satisfacer las necesidades alimentarias y nutricionales inmediatas de los refugiados y las comunidades de acogida con los medios más adecuados, entre otras cosas recurriendo en mayor medida a las transferencias en efectivo o a los sistemas de protección social y, al mismo tiempo, apoyando el acceso de los refugiados y las comunidades de acogida a redes de protección social en materia de nutrición, como los programas de alimentación escolar. También se prestará apoyo para fomentar la resiliencia de los hogares y los sistemas de producción alimentaria y agrícola en las zonas de acogida de refugiados, por ejemplo, promoviendo las compras a los agricultores locales y eliminando los cuellos de botella a lo largo de la cadena de valor alimentaria, teniendo en cuenta la diversidad, las prácticas culturales y religiosas imperantes y las preferencias en la producción alimentaria y agrícola. Se dará prioridad al fomento de la capacidad de los Gobiernos de los países de acogida y las comunidades locales, de modo que puedan resistir a los choques y los factores de estrés que limitan la disponibilidad y la accesibilidad de los alimentos, en particular su producción.</p> <p>https://www.acnur.org/5c782d124#_ga=2.48085287.145818641.1606957474-12948902.1606957474</p>

DESC en situaciones de gran escala	ACNUR. Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala	c) Deben recibir toda la asistencia necesaria y deben satisfacerse sus necesidades vitales básicas, incluida la provisión de alimentos, techo y servicios básicos de higiene y salud; la comunidad internacional debe amoldarse en este sentido a los principios de solidaridad internacional y de distribución de la carga; https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0533.pdf
--	--	---

Anexo II.

Guía para entrevistas flujo venezolano y el derecho al asilo en Colombia

Presentación del proyecto a los entrevistados

La investigación se enfoca en el flujo venezolano y el derecho al asilo en Colombia y busca establecer el estado del sistema de asilo y sus vacíos en el país con el objeto de brindar elementos para la reflexión sobre el trabajo de incidencia y respuesta en el terreno del SJR LAC en Colombia.

Se parte de la base de la existencia de un conjunto de principios mínimos aplicables a personas con necesidad de protección internacional. La investigación debería permitir comparar la adecuación de las normas, políticas y prácticas a estos principios, en áreas tales como:

- Acceso al territorio
- Acceso al procedimiento
- Expedición de documentos
- Acceso a derechos básicos
- Garantías de no devolución

En cada una de estas áreas queremos recoger información sobre:

- Normas internacionales
- Normas nacionales Colombia
- Políticas y jurisprudencia
- Prácticas
- Vacíos

Las preguntas no se aplican a todos los entrevistados.
Esta es una guía general que se utilizará a discreción, según la actividad de la persona entrevistada.

Identificación de entrevista

Nombre(s):
Organización:
Ciudad:
Fecha:

1. Caracterización de la población

- A.** ¿Qué dicen las personas sobre lo que las motiva a salir?
- B.** ¿Cuáles son sus principales demandas?
- C.** ¿Con qué documentos están entrando?
- D.** ¿Qué conocimiento tienen de la figura de refugio?

- E.** ¿Qué orientación están dando las organizaciones en cuanto la figura de refugio?
- F.** ¿Qué expectativas y/o reservas presentan las personas frente a la figura del refugio?
- G.** ¿Cuántos casos han presentado y cuántos han aprobado?
- H.** ¿Invocan Cartagena?

2. Acceso al territorio

- A.** ¿Cuáles son los aspectos positivos más resaltantes de las políticas y la jurisprudencia sobre este tema?
- B.** ¿Cuáles son los aspectos negativos más resaltantes de las políticas y la jurisprudencia sobre este tema?

- C.** ¿Cuáles son los principales vacíos?
- D.** ¿Qué otras preocupaciones tienen?

3. Acceso al procedimiento

- A.** ¿Qué trabas enfrentan los solicitantes de refugio durante el procedimiento?
- B.** ¿Cuáles son los aspectos positivos más resaltantes de las políticas y la jurisprudencia sobre este tema?

- C.** ¿Cuáles son los aspectos negativos más resaltantes de las políticas y la jurisprudencia sobre este tema?
- D.** ¿Cuáles son los principales vacíos?
- E.** ¿Qué otras preocupaciones tienen?

4. Expedición de documentos provisionales y definitivos

- A.** ¿Cuáles son los aspectos positivos más resaltantes de las políticas y la jurisprudencia sobre este tema?
- B.** ¿Cuáles son los aspectos negativos más resaltantes de las políticas y la jurisprudencia sobre este tema?

- C.** ¿Cuáles son los principales vacíos?
- D.** ¿Qué otras preocupaciones tienen?

5. Acceso a derechos básicos

A. ¿Cuáles son los aspectos positivos más resaltantes de las políticas y la jurisprudencia sobre este tema?

B. ¿Cuáles son los aspectos negativos más resaltantes de las políticas y la jurisprudencia sobre este tema?

C. ¿Cuáles son los principales vacíos?

D. ¿Qué otras preocupaciones tienen?

6. Garantías de no devolución

A. ¿Cuáles son los aspectos positivos más resaltantes de las políticas y la jurisprudencia sobre este tema?

B. ¿Cuáles son los aspectos negativos más resaltantes de las políticas y la jurisprudencia sobre este tema?

C. ¿Cuáles son los principales vacíos?

D. ¿Qué otras preocupaciones tienen?

Anexo III.

Lista de personas entrevistadas

- Adriana Buchelli y Diana Cerón, ACNUR Colombia
- Aiceth Amparo Quintero, Opción Legal, Rioacha
- Alexis Guatache, Fundación María Elena Arévalo de Ramírez
- Ana María Moreno, Consultora Jurídica Gerencia de Fronteras
- Camila Espitia, CODHES
- Carolina Moreno, Laura Dib, CEM, Clínica Migrantes Universidad de los Andes
- Christian Kruger, ex director Migración Colombia
- Diana Pinzón, Opción Legal, Bucaramanga
- Felipe Vernaza, ex delegado de Movilidad Humana, Defensoría del Pueblo
- Edna López, Opción Legal, Bogotá
- Julián Posada, Consejo Danés para Refugiados
- Laura Pedraza, Opción Legal
- Lublanc Prieto, Clínica jurídica, Universidad Javeriana
- Lucía Ramírez, Dejusticia
- Marlen López y Astrid Rivera, Oficina binacional JRS Arauca
- Pablo Pérez Herrera, SNP Cáritas Colombia
- Ricardo Rojas, Asesor jurídico, JRS Colombia
- Dos solicitantes de refugio cuyos nombres se mantienen en reserva
- Dos refugiados reconocidos cuyos nombres se mantienen en reserva

Anexo IV.

Actualización

El Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015, actualmente es el único instrumento jurídico regulatorio del derecho al refugio. No obstante, por tratarse de un derecho humano y constitucional, el sistema jurídico colombiano dispone que la misma figura debería estar regulada por una ley estatutaria, y no por un decreto con el fin de garantizar la seguridad jurídica de este, brindando una mayor fuerza y relevancia en el ordenamiento normativo.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe resaltar que actualmente está cursando ante el Consejo de Estado una demanda por inconstitucionalidad del mismo Decreto, donde uno de los principales argumentos recae en la naturaleza jurídica del derecho al refugio y la poca idoneidad del decreto como instrumento regulador. En este escenario en donde hay un problema de jerarquía normativa, el derecho al refugio no se ha garantizado plenamente por parte de la institucionalidad en otros mecanismos de naturaleza migratoria como es el Permiso Especial de Permanencia (PEP) y el Permiso por Protección Temporal (PPT).

Un ejemplo de ello es que, si bien el PPT ha significado un avance para el acceso y garantía de derechos de las personas migrantes venezolanas en su regularización, también, ha implicado un retroceso en su relación con el refugio, dado la incompatibilidad que se establece en el Decreto 216 de 2021 y que no estaba presente en el PEP o la TMF. En dicho Decreto se instaura una dualidad, la cual pone a las personas en la encrucijada de elegir entre realizar la solicitud ante el Estado para el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado o iniciar el proceso de regularización del PPT que permite en un menor tiempo acceder a toda la oferta de derechos, según lo estipula la Resolución 971 de 2021.

El proceso de obtención de PPT se compone los siguientes procesos: (i) inscripción en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV), (ii) diligenciamiento de encuesta de caracterización de parte de Migración Colombia, (iii) toma de los datos biométricos de parte de Migración Colombia. Por último, la persona solicitante del permiso debe esperar 90 días para que se le otorgue el documento físico. Durante la espera de este documento Migración Colombia a solicitud de la persona puede expedir una Certificación del Trámite del PPT, la cual, en principio permite acceder a la oferta de derechos de salud, sistema financiero, entre otros. Aunque, en la mayoría de los casos las personas esperan más de 90 días para la entrega del documento físico, lo que ha implicado que Migración Colombia expida una certificación por más tiempo.

En la práctica se han identificado barreras en el acceso a educación, salud, sistema bancario, seguridad social, entre otros, a pesar de contar con el PPT. Aunque diversas instituciones públicas han emitido múltiples resoluciones para hacer efectivo el acceso a derechos a través del documento, a las dificultades anteriores se suman las fallas al ser emitido, principalmente en la demora en la expedición del mismo, el registro erróneo de los datos biométricos de parte de los funcionarios de Migración Colombia en el proceso del RUMV, y la ausencia y actualización de información en algunos documentos.

Sumado a lo anterior, respecto a aquellos retrocesos que ha tenido el sistema de protección internacional, la Sentencia T-266 de 2021, así como la T-703 de 2004, han mencionado la necesidad de una respuesta adecuada por parte del aparato institucional, lo que implica la revisión de la misma estructura institucional. Aun cuando la presente investigación se realizó en el 2020, la realidad es que, para el 2023, sigue existiendo la problemática de la demora excesiva en resolver las solicitudes de refugio, a lo que se agrega el recorte de personal de la Cancillería para estudiarlas -anteriormente dicho trabajo era apoyado por ACNUR- a través del Grupo Interno de Trabajo de Refugio.

Además, durante el mes de mayo de 2023, el Gobierno Nacional decidió modificar el formato de la Solicitud de Refugio complejizando más el proceso. El nuevo formato se encuentra compuesto por ocho secciones, y más de 50 preguntas, de las que hay una alarmante cantidad de preguntas cerradas (solamente con la posibilidad de respuesta sí/no) y una pregunta relacionada a si está recibiendo asesoría de parte de alguna entidad, persona u organización para hacer el trámite de la solicitud. De otro lado, el documento solo se encuentra disponible en español, cerrando las puertas para otras personas no hispano hablantes que requieran iniciar el proceso.

Lo anterior ha conllevado a una disminución en la radicación de la solicitud de refugio, en primera medida, porque el formulario debe ser diligenciado por cada persona, y en caso de que tenga un beneficiario se debe incluir un formulario especial. En segunda medida, el diligenciar un solo formulario requiere alrededor de dos horas o más, además, de que se necesita un computador para poder realizarlo, desconociendo las realidades que viven las personas migrantes venezolanas en el país.

Desde esta investigación se advierte que los nuevos requisitos para el acceso al procedimiento del refugio, así como, las nuevas formas de regularización, en vez de favorecer el acceso a la figura, se han constituido serias limitaciones para el goce efectivo al procedimiento de solicitud y, de ser aceptada, a la condición de refugiado.

Finalmente, resulta preocupante que el gobierno actual, hasta la fecha, no haya abordado con mayor profundidad el fenómeno de migración forzada que viven más de 2 millones y medio de personas venezolanas en el país. Ejemplo de lo anterior es que no se establecen metas, estrategias ni proyectos destinados a atender la migración dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2022 –2026. Otra ilustración del poco abordaje por parte del gobierno son los acuerdos con el gobierno de los Estados Unidos para abrir los denominados “Centros Regionales de Procesamiento”, los cuales centran las acciones en los flujos migratorios mixtos de tránsito y no contempla a las personas con vocación de permanencia que siguen requiriendo protección. Con todo esto, el presente documento se vuelve necesario para continuar trabajando por incidir en la institucionalidad colombiana para promover una mayor garantía del derecho al refugio de las personas que se encuentran con vocación de permanencia en el país o que escogen solicitar ante el Estado colombiano esta solicitud.

Bibliografía

- ACNUR Buenas prácticas <https://www.acnur.org/buenas-prat.html>
- ACNUR Protección a los Solicitantes de Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0533.pdf>
- ACNUR y Centro por la Justicia y el Derecho internacional. Fichas técnicas. Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y la protección de las personas del interés del ACNUR. 2017. https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11472.pdf#_ga=2.154219000.19
- ACNUR. Acta final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas. 1951. <https://www.acnur.org/5b076e3e4.pdf>
- ACNUR. Base de datos <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&skip=0&query=acceso+a+territorio&coi=COL>
- ACNUR. Compilación de Derecho de los Refugiados/The Refugee Law Reader. <http://www.refugeelawreader.org/es/iv-marco-juridico-de-proteccion-de-los-refugiados-en-america-latina/iv-2-proteccion-de-los-refugiados-en-el-marco-del-sistema-interamericano-de-derechos-humanos/iv-2-2-instrumentos-especificos-sobre-proteccion-de-los-refugiados.html>
- ACNUR. El ámbito de la protección internacional en situaciones de afluencia masiva. Párr. 9. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6015.pdf>
- ACNUR. Guía práctica para parlamentarios. Número 2. Protección de los refugiados guía sobre el derecho internacional de los refugiados 2001 <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>
- ACNUR. La protección de los refugiados en situaciones de afluencia masiva: marco global para la protección. Párr. 12En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2555.pdf>
- ACNUR. Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos. 2018. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5aa076f74.pdf>
- ACNUR. Personas que necesitan protección internacional. 2017. <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5979dc184>
- ACNUR. Protección de los refugiados: Guía sobre el derecho internacional de los refugiados. 2001. <https://www.refworld.org/pdfid/42a021ef4.pdf>
- ACNUR: COLOMBIA MONITOREO DE PROTECCIÓN Enero - Junio 2019. <https://www.refworld.org/es/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=5e7553d54&skip=0&query=acceso%20territorio&coi=COL&searchin=title&sort=date>

- ACNUR: Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y Directrices sobre protección internacional. 2019. <https://www.refworld.org.es/docid/5d9e13214.html>
- Amaya-Castro, Juan Manuel, Moreno, Carolina, Pelacani, Gracy. 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 No. 1-2019. Centro de Estudios en Migración (CEM). Julio 2019. Fecha de cierre del documento: 22/07/2019 Bogotá, Colombia. Bogotá, Colombia. <https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/Informe-cem.pdf>
- Blouin, Cecile. La aplicación de la definición de Cartagena a las personas venezolanas en el Perú. <https://revistaideele.com/ideele/content/la-aplicaci%C3%B3n-de-la-definici%C3%B3n-ampliada-de-cartagena-al-%C3%A9xodo-de-personas-venezolanas-en>
- Caicedo, Natalia (editora). Políticas y reformas migratorias en América Latina. Un estudio comparado. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico. 2020. <https://fondoeditorial.up.edu.pe/producto/politicas-y-reformas-migratorias-en-america-latina-un-estudio-comparado-ebook/>
- Calderón, Oscar. La comprensión y respuesta del Estado colombiano a las migraciones forzadas. En: Migración forzada: éxodo en la Gran Colombia. 2020. <http://repositorio.uti.edu.ec/bitstream/123456789/1675/2/Libro%20Migraci%C3%B3n%20forzada.pdf>
- Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello. Aportes del Centro de Derechos Humanos de la Universidad Católica Andrés Bello (CDH-UCAB), con ocasión del Examen Periódico Universal. 2011. http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/recursos/EPU_VenezuelaCentroDerechosHumanosUCAB.pdf
- Centro de Derechos Humanos Universidad Católica Andrés Bello. Migrantes y refugiados de Venezuela. <https://migrantesyrefugiadosven.org/>
- Centro de Investigación. Universidad del Pacífico. Los impactos adversos de las visas humanitarias. 2019. http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/Lineastematicas/recursos/Los%20impactos%20adversos%20de%20las%20visas%20humanitarias.%20Noviembre%202019.pdf
- CIVILIS Derechos Humanos. Manual sobre el Derecho a la Protección Internacional en Crisis Mayores. 2019. [http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/recursos/Manual%20Derecho%20a%20la%20Proteccion%20Internacional%202019.doc%20\(1\).pdf](http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/CDH/recursos/Manual%20Derecho%20a%20la%20Proteccion%20Internacional%202019.doc%20(1).pdf)
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. INFORME No. 112/10. Petición Interestatal PI-02 – Admisibilidad - Franklin Guillermo Aisalla Molina - Ecuador – Colombia. 2010. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5UbAqP-n8uDwJ:www.cidh.oas.org/annualrep/2010sp/EC-CO.PI-02ADM.SP.doc+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co>

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los derechos humanos de los solicitantes de asilo en el marco del sistema canadiense de determinación de la condición de refugiado. 2000. <http://www.cidh.org/Migrantes/Canad%C3%A1%20%282000%29.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Movilidad humana. Estándares interamericanos. 2015. <https://www.refworld.org/es/pdfid/58e3e30d4.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 2/18 sobre “Migración Forzada de Personas Venezolanas”. 2018. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Resolución 81/2018 Medida cautelar No. 490-18 M.B.B.P.1 respecto de Panamá. 2018. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/81-18MC490-18-PN.pdf>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social de la República de Colombia. Documento CONPES 3950. Departamento Nacional de Planeación. 23 de noviembre de 2018. Bogotá, Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el desplazamiento (CODHES) y otros. Necesidades de protección de las personas venezolanas forzadas a migrar, refugiadas y en riesgo de apatridia en Colombia. Informe país como aporte a la audiencia temática. 168 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en República Dominicana. 2018: <https://codhes.files.wordpress.com/2018/07/informe-migrantes-y-refugiados-vz-en-col.pdf>
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU677-17. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/SU677-17.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-025-19. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-025-19.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-178-19. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-178-19.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-197-19. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-197-19.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-210-18 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-210-18.htm>

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-348-18. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-348-18.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-660-13. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-660-13.htm>
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-705-17 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-705-17.htm>
- Corte Constitucional T178 2019 Acceso a derechos. 2019 <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-178-19.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia T135 de 2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-135-20.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia T-135/20. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2020/T-135-20.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia T-499-95 del 8 de noviembre 1995. Bogotá. Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/t-499-95.htm>
- Corte Constitucional. Sentencia T-704/03. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/t-704-03.htm>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia Sentencia de 25 de Noviembre 2013. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana. Sentencia de 24 de octubre de 2012. https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf
- Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2010/8133.pdf>
- Declaración de Cartagena sobre Refugiados 1984
- Gaceta del Congreso. AÑO XXVIII - N° 512. http://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos/Textos%20Radicados/Ponencias/2019/gaceta_512.pdf
- García, Mauricio; Daniel Cuevas. Colombia-Venezuela: The Humanitarian Crisis of the Venezuelan Migration Flow. En Migratory Flows at the borders of our world. <https://wwd.comillas.edu/iuem/publicaciones/migratory-flows-at-the-borders-of-our-world?jjj=1604684978153>

- Naciones Unidas. Pacto global sobre los refugiados. 2018 <https://www.acnur.org/5c782d124>
- Plataforma de Coordinación para migrantes y refugiados de Venezuela. R4V. <https://r4v.info/es/situations/platform>
- Pontificia universidad Católica del Perú. Clínica jurídica de los derechos de las personas migrantes y refugiadas. Guía sobre la protección de los derechos de las personas migrantes, refugiadas y apátridas en el Perú. 2020. <https://facultad.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2020/08/Gu%C3%ADa-Protecci%C3%B3n-de-los-Derechos-de-las-Personas-Migrantes-Refugiadas-y-Ap%C3%A1tridas-en-el-Per%C3%BA.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto 1288 del 25 de julio de 2018. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201288%20DEL%2025%20DE%20JULIO%20DE%202018.pdf>
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados 1967
- Proyecto Migración Venezuela. Colombia honra sus compromisos internacionales en lo que concierne al refugio. 2020. <https://migravenezuela.com/web/articulo/colombia-honra-sus-compromisos-internacionales-en-lo-que-concierne-al-refugio/1981>
- R4V - Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, RMRP 2020: Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela. 2020. <https://www.refworld.org/es/docid/5e7c2c3d4.html>
- Radio Nacional. Frontera Colombia - Venezuela: activan “Operación Muralla”. 2020. <https://www.radionacional.co/noticia/norte-de-santander/colombia-apela-a-la-operacion-muralla-frontera-venezuela>
- Red de Universidades pertenecientes al Programa de Asistencia Legal a Población con Necesidad de Protección Internacional y Víctimas del Conflicto Armado de la Corporación Opción Legal. Consulta ciudadana sobre Proyecto de Decreto por medio del cual se modifican los artículos 2.2.1.11.4.9. y 2.2.3.1.4.1. del Decreto 1067 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FO-TOS2020/informe_global_decreto_modificatorio_-_articulos_2.2.1.11.4.9._y_2.2.3.1.4.1._del_decreto_1067_de_2015.pdf
- República de Colombia. Constitución Política de Colombia. 1991. <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- República de Colombia. Coronavirus. Medidas tomadas para los Migrantes. <https://coronaviruscolombia.gov.co/Covid19/acciones/acciones-de-migrantes.html>

- República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Bases del plan nacional de desarrollo. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/BasesPND2018-2022n.pdf>
- República de Colombia. Ley 1098 de 2006. Código de la Infancia y la Adolescencia. https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1098_2006.htm
- República de Colombia. Ministerio de Educación. Instructivo para la atención de niños, niñas y adolescentes procedentes de Venezuela en los establecimientos educativos colombianos. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-368675_recurso_1.pdf
- República de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Colombia reconoció la condición de refugiado a Julio Borges. 2018. <https://www.cancilleria.gov.co/en/news-room/publiques/colombia-reconocio-condicion-refugiado-julio-borges>
- República de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Decreto 1067 de 2015. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.htm
- República de Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores. Grupo Interno de Trabajo para la determinación de la condición de refugiado. Gestión documental. 2019. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/44._grupo_interno_de_trabajo_determinacion_de_la_condicion_de_refugiado_12_de_diciembre_de_2019.pdf
- República de Colombia. Ministerio de Salud. Plan de Respuesta del Sector Salud al Fenómeno Migratorio. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/plan-respuesta-salud-migrantes.pdf>
- República de Colombia. Resolución No. 000298 del 10 de julio de 2020. Por la cual se establecen reglas especiales de identificación para el examen de validación del bachillerato para los extranjeros venezolanos y se modifica la Resolución 675 de 2019. http://www2.icfesinteractivo.gov.co/Normograma/docs/R_ICFES_0298_2020.pdf
- Senado de la República de Colombia Proyecto de Ley de Política Integral Migratoria. 2020.
- Somos pana Colombia. Guía para solicitar la condición de refugiado en Colombia. 2019. <https://somospanacolombia.com/guia-para-solicitar-la-condicion-de-refugiado-en-colombia/>
- Stein, Eduardo. La situación de las personas refugiadas y migrantes venezolanas necesita una mayor atención mundial. 2019. <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/8/5d6823434/la-situacion-de-las-personas-refugiadas-y-migrantes-venezolanas-necesita.html>

- Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Primera, Subsección "A". Exp. 110013337043201900118-00. Sentencia por impugnación de Tutela de fecha 20 de agosto de 2020
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America, June 2013, PPLA/2013/03. <https://www.refworld.org/docid/51c801934.html>
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Distribución de Venezolanos en Colombia corte a 31 de agosto de 2020. <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-agosto-de-2020>
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Radiografía de venezolanos en Colombia. https://www.migracioncolombia.gov.co/documentos/comunicaciones/infografias/radiografia_web_2017.pdf
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Resolución 2061 de 2020. <https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202020/234%20-%20Resoluci%c3%b3n%202061%20de%202020%20-%20Extranjer%c3%ada0.pdf>
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Resolución 2357 de 2020. [https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202020/RESOLUCION%202357%20DE%2029%20SEPTIEMBRE%202020%20SANCIONATORIA%20\(1\).pdf](https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202020/RESOLUCION%202357%20DE%2029%20SEPTIEMBRE%202020%20SANCIONATORIA%20(1).pdf)
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Resolución 289 de 2020. https://x-perta.legis.co/visor/temp_legcol_a33a49a1-42e8-4a1e-b8c5-fc4e0c5721ff
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia: Resolución 2357 de 2020 Por la cual se establecen los criterios para el cumplimiento de obligaciones migratorias y el procedimiento sancionatorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. 2020. [https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202020/RESOLUCION%202357%20DE%2029%20SEPTIEMBRE%202020%20SANCIONATORIA%20\(1\).pdf](https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20-%202020/RESOLUCION%202357%20DE%2029%20SEPTIEMBRE%202020%20SANCIONATORIA%20(1).pdf)
- Universidad del Rosario, Fundación Panamericana para el Desarrollo (Fupad) y Organización de Estados Americanos (OEA). El acceso a los derechos de los migrantes en Colombia: cartilla práctica e informativa. https://www.urosario.edu.co/Documentos/Facultad-de-Jurisprudencia/2019/Cartilla-Derechos-Migrantes-FUPAD_compressed.pdf
- VOA Noticias. Colombia: Más de 123.000 venezolanos han salido del país. 2020. <https://www.voanoticias.com/america-latina/colombia-un-poco-mas-de-123-mil-venezolanos-han-salido-del-pais>



SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS
LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE

Acompañar • Servir • Defender

 lac.jrs.net |   @JRSLAC |  @JRS_LAC