



Vigilada Mineducación

REGULARIZACIÓN MIGRATORIA EN COLOMBIA

**Un acercamiento a las políticas migratorias en Colombia a partir de los flujos migratorios
de nacionales venezolanos.**

MIGRATION REGULARIZATION IN COLOMBIA

**An approach to migration policies in Colombia based on the migratory flows of Venezuelan
nationals.**

JULIÁN DAVID RÍOS ZULUAGA

MARÍA JOSÉ HERNÁNDEZ JARAMILLO

Monografía para optar al título de abogado

ASESOR: CAMILO TRUJILLO MILLÁN

UNIVERSIDAD EAFIT

ESCUELA DE DERECHO

PREGRADO DE DERECHO

MEDELLÍN

2022

Contenido

RESUMEN	3
PALABRAS CLAVE.....	4
1.Introducción.....	5
2.Mecanismos generales de regularización migratoria	8
2.1.¿Qué se entiende por flujos o movimientos migratorios?	10
2.2. Política Migratoria.....	12
2.3. Situación de regularidad e irregularidad en el ordenamiento colombiano	20
2.4. Facultad discrecional del Estado colombiano para la toma de decisiones en materia migratoria	21
2.5. Procesos de regularización migratoria	25
2.5.1. Refugio.....	29
2.5.2. Visas	38
2.5.3. Asilo	46
3.Regularización de migrantes venezolanos.....	47
3.1. Antecedentes migratorios venezolanos.....	47
3.2. Mecanismos de regularización migratoria implementados por el Estado colombiano.....	50
3.2.1. Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF).....	53
3.2.2. Permiso Especial de Permanencia (PEP).....	54
3.2.3. Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV).....	58
3.2.4. Limitaciones	58
3.3. Procedimiento actual para regularización de migrantes venezolanos.....	59
3.3.1. Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos	60
3.4.“Otras migraciones”	70
4.Conclusiones	72
Referencias	77

RESUMEN

A través de la presente monografía se presenta un recuento de las posibilidades con las que cuentan los migrantes extranjeros para regularizar su situación migratoria en Colombia y las posibilidades con las que cuentan las poblaciones en situación de vulnerabilidad para acceder a las mismas.

Esta investigación se torna valiosa en el caso de los nacionales venezolanos, los cuales han contado desde el año 2017 con distintos mecanismos de facilitación migratoria. Siendo el objeto final de la monografía desembocar en el estudio del Estatuto Temporal de Protección expedido con ocasión de los flujos masivos de migrantes venezolanos, de tal suerte que sea posible hacer una propuesta ecléctica con respecto a la política migratoria colombiana que permita comprender a distintos grupos poblacionales.

ABSTRACT

This monograph presents a brief account of the possibilities available to foreign migrants to regularize their migratory situation in Colombia and the practical possibilities available to vulnerable populations in order to access them.

This analysis becomes especially relevant in the case of Venezuelan nationals, who have had since 2017 different migration facilitation mechanisms. The final objective of the monograph is to lead to the study of the Temporary Protection Statute issued on the occasion of the massive flows of

Venezuelan migrants, in such a way that it is possible to make an eclectic proposal with regarding the Colombian migration policy that allows understanding different population groups.

PALABRAS CLAVE

Facultad discrecional, política migratoria, movimientos migratorios, situación de irregularidad, control migratorio, mecanismo de regularización migratoria, Estatuto Temporal de Protección.

1.Introducción

La migración es un fenómeno global y protagonista en la historia. Como lo menciona Ruiz-Santacruz y Recaño Valverde (2019) las migraciones constituyen el componente demográfico más complejo y volátil, pues su impacto se extiende no solo a los migrantes, sus familias y recursos económicos, sino que afectan de igual forma a los Estados emisores y receptores de migrantes (p. 25). Por lo mismo, los Estados, debido al aumento del volumen de migrantes y las necesidades de los mismos, se han visto en la obligación de establecer esquemas legales para regular estos flujos migratorios.

Como se establece en el libro *América Latina en las dinámicas de la migración internacional: perspectivas críticas*, estos espacios de la vida cotidiana que afectan la migración se sustentan en el origen mismo del concepto de sistema migratorio como “una entidad epistémica que interpreta los flujos migratorios internacionales como parte de un sistema económico y social mundial caracterizado por su interconexión” (Wallerstein, 1979, como se citó en Ruiz-Santacruz & Recaño Valverde, 2019, p. 27). De lo anterior se deriva que los Estados deban controlar y propiciar el desarrollo favorable de los procesos migratorios.

La migración, en específico la migración internacional, parte de “un sistema mínimo integrado por dos países que intercambian un volumen significativo de migrantes” (Ruiz-Santacruz & Recaño Valverde, 2019, p. 26). Estos flujos surgen por los diferentes contextos económicos, políticos, tecnológicos y sociales cambiantes tanto del país emisor como del receptor de migrantes. En palabras de Ruiz-Santacruz y Recaño Valverde (2019), estos contextos están constituidos por

unos factores endógenos (mercados nacionales de bienes y trabajo) y exógenos (coyuntura política y económica mundial) (pp. 26-27).

La migración consiste entonces en la circulación de personas con la finalidad de residir de manera permanente o temporal en un lugar diferente al de nacimiento o ciudadanía. Es importante tener en cuenta que esta se debe a múltiples factores

La migración en la actualidad es consecuencia de una serie de factores económicos, políticos y sociales. Los migrantes dejan sus países de origen debido a una situación de conflicto, a violaciones generalizadas de los derechos humanos o a otras razones que amenazan su vida o su seguridad. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Organización Internacional del Trabajo & Unión Parlamentaria, 2015, p. 20)

Colombia no es indiferente a este fenómeno y a la necesidad de positivizar el mismo. A pesar de esto, como lo menciona Ciurlo (2015), durante mucho tiempo las políticas de emigración e inmigración se consideraban como dos fenómenos totalmente aislados y por esto, las políticas que existían no guardaban relación entre sí y esta falta de coherencia llevaba al desconocimiento de derechos y a que no se tuviera una migración segura y ordenada (p. 207).

En la actualidad, y debido a la situación migratoria a la que se ha tenido que enfrentar Colombia en los últimos años, se ha repensado la política migratoria desde una noción más amplia e integral. Sin embargo, esta se encuentra limitada a un grupo específico de personas, los nacionales

venezolanos. Como lo mencionaba Ciurlo (2015), la necesidad de esta noción integral se debe a diferentes factores a nivel nacional e internacional. Entre estos factores mencionaba los siguientes

La intensificación de las relaciones internacionales, que ejercen una fuerte presión en las políticas nacionales, la mayor atención global hacia los derechos humanos, y una más amplia participación de diversos sectores sociales en los procesos migratorios, entre otros.
(p. 207)

De esta manera, si bien hay avances en la regulación migratoria, esta sigue suponiendo grandes retos, principalmente en relación con su aplicación. El Estado colombiano a través de sus regulaciones recientes en asuntos migratorios busca responder a la necesidad que se ha originado por la creciente migración de nacionales venezolanos al territorio colombiano y ha logrado crear algunos mecanismos que facilitan la migración para este grupo pero desconoce los demás flujos migratorios. Por tanto, Colombia se enfrenta a un enorme reto ya que debe pretender llegar a una política migratoria integral a través del pleno reconocimiento de la población migrante y de sus derechos. Es por esto que en esta monografía se busca demostrar que las poblaciones migrantes vulnerables son invisibilizadas por los instrumentos de regularización existentes en el ordenamiento jurídico colombiano y para ello se hará un recuento de los mecanismos existentes y se propondrá una política que reconozca todos los flujos migratorios a luz de las debilidades de los instrumentos existentes.

A continuación, hay dos secciones; la primera tratará el régimen general de regularización migratoria, donde se abordarán temas como la condición de irregularidad en el ordenamiento

jurídico colombiano, el régimen de visas y el refugio; la segunda sección abordará el caso venezolano y los mecanismos especiales con los que han contado los migrantes venezolanos, para finalmente proponer cambios en la política migratoria.

2.Mecanismos generales de regularización migratoria

Para iniciar el desarrollo de este capítulo es necesario contar con una comprensión general en lo que respecta al significado y alcance de los mecanismos generales de regularización migratoria. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2020) establece que la regularización migratoria se refiere a todas aquellas políticas públicas o programas de carácter temporal o permanente implementados por los gobiernos con la finalidad de prevenir una situación de irregularidad migratoria o que permitan salir de ella. La regularización migratoria es entonces un elemento esencial de la política migratoria, ya que contribuye a alcanzar el desarrollo humano, la inclusión social, la prevención de diferentes riesgos, entre otras políticas orientadas a garantizar el bienestar de toda la sociedad (p. 12).

Se debe anotar que los mecanismos de regularización comprenden también las vías que se crean para permitir el ingreso regular a un territorio, tales como “reunificación familiar, derecho al asilo, protección de NNA no acompañados” (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2020, p. 4). Dentro de estos mecanismos también se incluyen los programas permanentes que permiten modificar el estatus migratorio irregular a una situación regular. Estos mecanismos de regularización incluyen también aquellos que, siendo temporales permiten regularizar la condición migratoria y, en consecuencia, otorgan al migrante la inclusión social.

La implementación de estos mecanismos de regularización migratoria resulta indispensable para la protección de los migrantes dada su manifiesta situación de vulnerabilidad en muchos de los casos. En concordancia con lo anterior, el Informe del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, emitido por la Comisión de Derechos Humanos, resalta que la situación de vulnerabilidad “se debe a la ausencia de derechos y a su falta de capacidad para defender sus derechos ante las autoridades de la sociedad de acogida” (Comisión de Derechos Humanos, 1998, como se citó en Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2020, p. 5). De igual forma, según Pizarro et al. (2018) una condición irregular o indocumentada establece una vulnerabilidad estructural adicional, pues esta implica

Una limitación estructural en el acceso al bienestar, la protección social y el goce de los derechos humanos, comenzando por la identidad jurídica. A su vez, el acceso al trabajo formal y decente tiene la condición regular (contar con papeles) como requisito indispensable. (p. 35)

Por lo anterior, resulta pertinente analizar los diferentes mecanismos de regularización migratoria y los aspectos que permiten facilitar su entendimiento. Es importante reconocer en este punto que en Colombia existen diferentes cuerpos normativos que regulan la condición de regularidad y la identificación en el territorio nacional, que se encuentran en su mayoría en el Decreto 1067 de 2015¹, el Decreto 216 de 2021 y la Resolución 5477 de 2022, los cuales se

¹ Este es el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. En este no solo se encuentran compilados los procesos de regularización migratoria, sino que compila la normatividad vigente aplicable a las entidades del sector de Relaciones Exteriores.

analizarán dado que contienen los diferentes mecanismos lineamientos y políticas del Estado colombiano para contar con la condición de regularidad migratoria en el país.

2.1.¿Qué se entiende por flujos o movimientos migratorios?

A lo largo de los años las comunidades se han desplazado de un lugar a otro para buscar mayor prosperidad y seguridad. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (2017), los flujos migratorios se refieren a al número de migrantes que entran o salen de un determinado país en un período de tiempo dado, por lo general, un año (p. 16).

Estos movimientos migratorios se encuentran motivados por factores económicos, laborales, sociales, culturales y políticos, entre otros. Según Texidó y Gurrieri (2012), los movimientos migratorios sudamericanos se deben en mayor medida a la búsqueda de mejores condiciones de vida, especialmente en materia de empleo y salariales (p. 105). De igual forma, un catalizador de los movimientos migratorios ha sido

La necesidad de asentarse en un lugar librado de los peligros que acechan en tiempos de dictaduras, guerras y conflictos armados, en general, han sido los principales factores que han empujado a los nacionales de los países sudamericanos a emigrar, ya sea en dirección hacia otros destinos regionales o bien hacia fuera del subcontinente. (Texidó y Gurrieri, 2012, p. 9)

En los últimos años Colombia ha vivido un aumento en los flujos migratorios de ingreso al país. La actual crisis de Venezuela “la tiene inmersa en una espiral de corrupción, déficit económico, ausencia de instituciones democráticas y escasez que no parece tener cuándo acabar.” (Alarcón et al., 2019, p. 7). Por esto, los nacionales venezolanos han tenido la necesidad de migrar a diferentes países, entre estos Colombia.

Debido a esta catástrofe humanitaria, Venezuela, país de destino de migrantes, se convirtió en país de origen y expulsor de sus nacionales. Este flujo migratorio de venezolanos sin precedentes supone grandes retos para el Estado colombiano, pues puso en evidencia las falencias de las políticas migratorias en Colombia, ya que estas contienen muy pocas garantías para los migrantes. Como se menciona en el texto *Venezuela Migra: aspectos sensibles del éxodo hacia Colombia*, las falencias se manifiestan principalmente en aspectos relacionados con el debido proceso; en las instituciones clásicas de la sociedad, como la Registraduría Nacional, en los servicios básicos del Estado, y en la sociedad en general, pues esta debe evitar caer en la xenofobia y estereotipos que encasillan a los venezolanos que no les permiten integrarse correctamente (Alarcón et al., 2019, p. 7).

Según un informe con corte a febrero de 2022 de Migración Colombia (2022a), hay más de dos millones cuatrocientos setenta y siete mil venezolanos radicados en Colombia (p. 3). Asimismo, Migración Colombia (2022b) indica que gracias a la implementación del Estatuto Temporal de Protección, Colombia pasó de tener cerca de un 60% de migrantes venezolanos irregulares en el año 2021, a menos de un 12% en 2022 (par. 6). Teniendo en cuenta estas cifras y la situación actual, se torna necesario la creación de mecanismos de regularización que se adecuen a la realidad

y que permitan la protección a los migrantes de todas las nacionalidades y el reconocimiento de los Derechos Humanos de manera integral. La calidad de migrante y especialmente el estado de irregularidad trae implícitamente una situación de vulnerabilidad.

Por esta necesidad de conocer y analizar los diferentes mecanismos de regularización y con el fin de proteger los Derechos Humanos de los migrantes y poner de presente las dificultades que cuentan los extranjeros para resolver su situación migratoria, en el apartado siguiente se estudiarán diferentes aspectos de la política migratoria en Colombia.

2.2. Política Migratoria

La regulación migratoria en Colombia ha experimentado grandes cambios con el paso de los años debido a la facultad discrecional con la que cuenta el Estado en esta materia, es así que resulta necesario realizar un recuento y análisis de algunas de las modificaciones recientes que han existido.

En sentido estricto, resulta complejo hablar de una política migratoria en Colombia, pues incluso hasta la fecha no es posible encontrar un cuerpo normativo integral en esta materia. Por el contrario, como lo afirman Palacios Sanabria y Londoño Toro (2019) en el caso colombiano, resulta más apropiado referirse a normas coyunturales y reactivas que tienen como propósito enfrentar temas puntuales con el fin de dar respuesta a la situación migratoria del momento que enfrenta el país (p. 14).

Para entender la ausencia de un cuerpo normativo integral en materia migratoria es necesario tener en cuenta la historia del país; tal y como lo mencionan Palacios Sanabria y Londoño Toro (2019), Colombia se ha caracterizado por ser un Estado de origen de migrantes, expulsor de personas, sin embargo, en los últimos años este perfil migratorio ha cambiado y ahora es también un país receptor y de tránsito de migrantes (p. 14). El actual panorama migratorio implica diversos flujos migratorios, los cuales intervienen de manera directa e indirecta en las múltiples dinámicas económicas, sociales, culturales y políticas de las diferentes regiones del país.

En el 2001 se expidió el Decreto 2107 a través del cual se dictaron disposiciones sobre la expedición de visas, control y regularización de extranjeros a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Con este Decreto se buscaba aumentar los procesos de regularización en Colombia a través de la expedición de visas con lineamientos específicos para cada actividad que fuera a desarrollar el extranjero en Colombia. Sin embargo, se prohibía que las personas que hubieran ingresado al país con anterioridad al 31 de diciembre del 2000 y estuvieran en situación de irregularidad realizaran este trámite.

Para este momento migratorio en Colombia se buscaba fomentar el ingreso de extranjeros que por su calificación profesional e intelectual contribuyeran al desarrollo de actividades económicas, científicas, culturales o educativas de utilidad o beneficio para el país o que aportaran capital para ser invertido en la creación de empresas que generaran empleo, incrementaran o diversificaran las exportaciones de bienes y servicios de acuerdo a lo regulado en el Decreto 2107 de 2001.

Por otra parte, existía un permiso de ingreso y permanencia que era otorgado por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a los visitantes extranjeros que no requerían visa para entrar al país, ya sea por convenios de exención de visa o por resoluciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, previa presentación del pasaje de salida. Sin embargo, este permiso tenía los mismos requisitos que la visa de visitante y turismo. Es decir, este permiso solo se otorgaba al extranjero que pretendía ingresar al país sin el ánimo de establecerse en él.

Posteriormente, se expidió el Decreto 4000 de 2004 a través del cual se dictaban disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y otras disposiciones en materia de migración. Este decreto guardaba una gran similitud con el Decreto 2107 de 2001. Además, realizó unas modificaciones a la visa de visitante y turismo que este regulaba, creando modificaciones al permiso de ingreso y permanencia. Se eliminó entonces la visa de turismo y se incluyó como una categoría dentro de la visa de visitante. Es decir, la visa de visitante se clasificaba en visitante turista, visitante temporal y visitante técnico. La visa de visitante turista la podía solicitar el extranjero que pretendía ingresar al país con el propósito de desarrollar actividades de descanso o esparcimiento y la visa visitante temporal la podía solicitar el extranjero que pretendiera ingresar al país sin el ánimo de establecerse en él.

Las modificaciones se hicieron más evidentes para el permiso de ingreso y permanencia, pues se redujo el término de expedición del permiso y se adicionaron requisitos para su emisión. El permiso que fuera solicitado para ejercer actividades de descanso o esparcimiento iba a ser otorgado por un término de 90 días calendario. Por otra parte, si se solicitaba para prestar servicios técnicos urgentes a entidades públicas o privadas, solo se concedía por 30 días calendario.

A partir de estos decretos se dieron constantes modificaciones a las políticas migratorias, lo cual permite no solo ver la inestabilidad de las mismas, sino también el ejercicio de la facultad discrecional y soberana del Estado frente al manejo del ingreso, permanencia y salida de extranjeros. El Decreto 4000 del 2004 fue modificado por el Decreto 164 de 2005, sin embargo, este solo implicó el cambio de las denominaciones de algunos tipos de visas.

Posteriormente, se expidió el Decreto 3970 de 2008 a través del cual se buscaba incentivar y facilitar el proceso de regularización para los extranjeros que hubieran ingresado al país antes del 1 de abril de 2008. Este decreto permitió flexibilizar el proceso de regularización pero solo durante los 180 días posteriores a su expedición; para esto el extranjero únicamente debía presentarse personalmente y hacer la solicitud de regularización al DAS, esto con la intención de tener un mayor control migratorio en el país².

A través de los decretos mencionados anteriormente, es posible evidenciar el enfoque restrictivo e inestable que se tenía de la migración para ese momento y como mencionaba Ciurlo (2015) este se encontraba basado en una visión utilitarista del migrante, debido a una noción proteccionista de la mano de obra nacional para evitar la competencia del trabajo inmigrante y por tanto supuso

El entierro de las políticas de estímulo a la migración laboral, y la subordinación de la política migratoria a las de desarrollo”, pues únicamente se establecían incentivos

² Luego, se expidió el Decreto 2622 de 2009, el cual establecía mayores facilidades para el ingreso de extranjeros en visita de negocios y en especial, buscaba crear una relación entre las normas migratorias frente a los compromisos adquiridos en el marco de tratados de libre comercio.

para el ingreso de extranjeros “cuando no se contara con nacionales capacitados o cuando resultaran insuficientes para satisfacer la demanda del mercado laboral. (p. 212)

Es decir, el fenómeno de la inmigración se veía como algo positivo siempre y cuando aportara al aumento de la inversión extranjera, el desarrollo económico, científico, tecnológico y profesional y la vigorización de la de la industria del turismo en términos del Decreto 2107 del 2001. Lo anterior no se compadece con la realidad migratoria mundial; dado que ante los flujos migratorios deben adoptarse medidas humanitarias ya que estos contribuyen a la competitividad del aparato económico, por ende, al crecimiento de la economía (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019, par. 7). Por lo tanto, basar la reglamentación migratoria en políticas conservadoras antiglobalización termina siendo contraproducente para la población nativa del país.

Posteriormente, se expidió el Decreto 4062 de 2011 a través del cual se creó la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia que estableció su objetivo y estructura. Como consecuencia de la supresión del DAS, era necesario contar con un organismo técnico especializado que se encargara de ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio del Estado colombiano y por eso, las funciones en materia de vigilancia y control migratorio y de extranjería, fueron trasladadas a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Fue entonces a través de este Decreto que se le encargó a Migración Colombia apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación de la Política Migratoria. Así como ejercer la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional y expedir los documentos relacionados con cédulas de extranjería, salvoconductos y prórrogas de

permanencia y salida del país, certificado de movimientos migratorios, permiso de ingreso, registro de extranjeros y los demás trámites relacionados con migración.

Tan solo entre 2013 y 2022 se expidieron seis resoluciones y un decreto, a través de los cuales se establecían diferentes disposiciones en materia de visas. Lo cual evidencia, no solo la ausencia de un cuerpo normativo permanente en asuntos migratorios, sino también una alta ambigüedad y falta de seguridad jurídica. Por ejemplo, uno de los cambios más recientes fue el que implicó la publicación de la Resolución 5477 de 2022 la cual modificó la Resolución 6045 de 2017; esta entrará en vigencia a partir del 20 de octubre de 2022. A través de la misma se crean nuevos tipos de visa más acordes a la realidad migratoria actual. Sin embargo, impone muchos más requisitos para la solicitud de visa, es más restrictiva y extiende el estudio de las visas de 5 días hábiles a 30 días calendario. Por tanto, si bien se crean mecanismos acordes a la realidad actual, esta Resolución implica la creación de más barreras para el acceso a la regularización migratoria en lugar de facilitar la misma. También tiene errores técnicos en lo que respecta al alcance de las visas, por ejemplo, la Visa V Prestador de Servicios, Obra o labor, antes denominada prestador de servicios temporales, era aplicable tanto para contratos laborales a término fijo como para contratos por prestación de servicios. No obstante, la nueva Resolución pareciera solo permitir este tipo de visa para los contratos laborales por obra o labor y los contratos por prestación de servicios.

En el marco de dichos cambios de normatividad constantes, surgieron los flujos migratorios derivados del éxodo de nacionales venezolanos, por lo que se hizo necesaria la implementación de una política migratoria orientada a la protección de los Derechos Humanos y que promoviera la integración real de los migrantes. No obstante, las medidas que ha adoptado el Estado colombiano

para atender la realidad migratoria desde 2014 han sido medidas de reacción a la coyuntura, donde se puso en evidencia la ausencia de una regulación clara e integral. Como se mencionó anteriormente, Colombia era considerado un país expulsor de migrantes y por tanto, la preocupación del Estado colombiano consistió en atender a los colombianos en el exterior. Sin embargo, resultaba necesario por la situación actual desarrollar legislación migratoria para la recepción y acogida de migrantes.

Para mitigar la necesidad de tener un cuerpo normativo migratorio un poco más estructurado, en el año 2015 se expidió el Decreto 1067 de 2015, el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, que reglamenta, entre otros asuntos, los flujos migratorios de entrada al país y la estructura del sector de relaciones exteriores, lo cual era necesario para atender de una manera adecuada la crisis migratoria que enfrentaba el país.

En este escenario de constantes cambios normativos se acrecentaron los flujos migratorios de venezolanos, obligando al Estado colombiano a tomar medidas al respecto. Es importante reconocer los esfuerzos que ha realizado Colombia para hacer frente a la crisis migratoria y crear políticas migratorias que puedan soportarla a través de la creación de un marco normativo más flexible. Sin embargo, estos son atendidos más desde una posición reactiva a la situación actual de los nacionales venezolanos. Como lo establece Alarcón et al. (2019), desde 2016 las normas relacionadas con los flujos migratorios han sido instrumentos reactivos, que tiene como propósito dar una solución a los conflictos que se vienen generando alrededor del proceso migratorio en el país (p. 7). Es decir, no corresponde propiamente a la voluntad del Estado para orientar el flujo migratorio y generar un control, sino a una necesidad puntual de atender su abrupto cambio.

Para el año 2017, con el fin de facilitar la condición migratoria de los venezolanos, se expidió la Resolución 5797³ a través de la cual se creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP), este permiso les permitía a los nacionales venezolanos ejercer cualquier actividad u ocupación legal en Colombia, incluso tener un vínculo laboral, por un término de 90 días prorrogables automáticamente hasta por dos años. Luego se expidió la Resolución 0542 del 21 de marzo de 2018, a través de esta se creó el Registro Administrativo de Migrantes venezolanos en Colombia (RAMV). Este registro en principio sirvió únicamente como un medio informativo confiable para efectos de control migratorio. Sin embargo, posteriormente se expidió el Decreto 1288 de 2018, a través del cual se les otorgó a quienes estaban inscritos en el RAMV un segundo PEP y se les permitió el acceso a la oferta institucional. Posteriormente se expidió la Resolución 740 de 2018, a través de la cual se extendió el término para solicitar el PEP. Inicialmente lo podían solicitar los nacionales venezolanos que hubieran ingresado al territorio nacional antes del 28 de julio 2017. La resolución lo extendió para los venezolanos que ingresaran antes del 2 de febrero de 2018. De igual forma se extendió el plazo de la solicitud a cuatro meses contados a partir de la fecha de publicación de la resolución.

Después de haber realizado este recuento de la normatividad en materia migratoria, es evidente como la estrategia migratoria en Colombia ha sido inestable y sin objetivos claros. A pesar de los avances, la regulación de asuntos migratorios sigue suponiendo grandes retos para el país, principalmente en relación con su aplicación. El Estado colombiano a través de su normatividad reciente busca responder a la necesidad que se ha originado por la creciente migración de

³ La Resolución 5797 de 2017 es implementada a través de la Resolución 1272 de 2017. A través de esta se establecen los lineamientos y procedimientos para la expedición del PEP a los nacionales venezolanos.

nacionales venezolanos al territorio colombiano y ha logrado crear algunos mecanismos que facilitan la migración para este grupo, pero desconoce los demás flujos migratorios.

2.3. Situación de regularidad e irregularidad en el ordenamiento colombiano

De acuerdo con el artículo noveno de la Ley 2136 de 2021, la migración regular consiste en el proceso de ingreso y salida del territorio colombiano de ciudadanos nacionales y extranjeros debidamente registrados en los puestos de control migratorio habilitados por parte de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, haciendo uso del pasaporte, visa, documento de viaje, u otros documentos debidamente establecidos por la normatividad vigente o los acuerdos internacionales suscritos por el Estado colombiano.

Por otra parte, la migración irregular corresponde al ingreso o permanencia en el territorio nacional de ciudadanos extranjeros no autorizados para ingresar o permanecer en el territorio. Al respecto, el Decreto 1067 de 2015 señala los eventos en los cuales una persona se encuentra en situación de permanencia irregular, entre ellos el ingreso al país por un lugar no habilitado o a través de un lugar habilitado, pero con evasión del control migratorio o sin la documentación necesaria. También se considera situación de irregularidad aquella en que el migrante permanece en el país una vez vencido el término concedido en la visa (o permiso respectivo), o cuando esta o este han sido cancelados.

La condición de migración regular o irregular cobra mayor relevancia en relación con la potestad sancionatoria de La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. La Resolución

2357 de 2020 establece que la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia ejerce funciones de vigilancia y control sobre los extranjeros que se encuentren en territorio nacional y sobre la relación de estos con personas naturales o jurídicas domiciliadas en Colombia, además de los criterios para el cumplimiento de obligaciones migratorias y el procedimiento sancionatorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Las causales de infracciones migratorias se encuentran contenidas en el Decreto 1067 de 2015. Estas infracciones podrán ser cometidas por acción u omisión y se clasifican en leves, moderadas, graves y gravísimas, a partir de esta clasificación se determina el rango de la sanción económica.

La Resolución 2357 de 2020 establece la permanencia irregular como causal de deportación, la cual puede ser conmutada por una sanción económica en caso de cumplirse con los presupuestos del artículo 16, permitiendo permanecer en el país una vez pagada la multa. Se debe tener en cuenta que la sanción económica por permanencia irregular tiene un valor entre 26,31 y 210,50 UVT, según el artículo 15 de la Resolución 2357 de 2020. El hecho de que se permita conmutar la pena no exime al extranjero de resolver su situación migratoria y por tanto, en caso de que no se lleve a cabo la deportación sino la imposición de la multa, deberá solicitar un salvoconducto SC-2 de permanencia para aplicar a una visa u otro permiso, dentro de los 30 días calendario siguientes a la firmeza del acto administrativo que impuso la sanción.

2.4. Facultad discrecional del Estado colombiano para la toma de decisiones en materia migratoria

A pesar del reconocimiento existente a los derechos de la población migrante en distintos instrumentos internacionales, la soberanía de cada Estado sigue siendo uno de los principios en esta materia, aun cuando se reconocen principios como la libre movilidad, el cual establece que “Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, a entrar y salir de él, y a regresar a su país, con las limitaciones que establezca la ley” de conformidad con el artículo 24 de la Ley 2136 de 2021.

Uno de los principios fundamentales de la Ley 2136 de 2021 es la soberanía y por tanto, el Estado colombiano tiene la potestad de autorizar el ingreso, tránsito, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional.

De acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del artículo 189 de la Constitución, le corresponde al presidente de la República dirigir las relaciones internacionales y esto incluye la potestad de definir políticas migratorias que regulen el ingreso, la permanencia y la salida de personas de su territorio. Como lo estableció la sentencia SU-397/2021, en virtud de esta facultad otorgada al presidente y del principio de soberanía, la autoridad migratoria ha sido investida de discrecionalidad para determinar las condiciones de acceso, permanencia y salida del país de los nacionales y extranjeros.

La sentencia C-031/1995 define la discrecionalidad del Estado. Al respecto establece que hay facultad o competencia discrecional cuando la autoridad es libre, dentro de los límites que fije la ley, de adoptar una u otra decisión en los casos en los que su conducta no le está determinada previamente por la ley. En sentido contrario, se entiende por competencia reglada los casos en los

que la autoridad tiene su conducta determinada por la ley en forma expresa y debe sujetarse a la misma.

El Decreto 1067 de 2015 establece que es competencia discrecional del Gobierno Nacional autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional. De esta manera, el Estado colombiano tiene la prerrogativa de decidir y establecer los diferentes criterios de admisión y expulsión de los extranjeros en su territorio, y en general fijar las condiciones migratorias de los nacionales y extranjeros sin perjuicio de los Derechos Humanos y de los tratados que se hayan ratificado en esta materia. Al respecto la sentencia T-143/19 establece:

La autoridad migratoria ha sido investida de la facultad discrecional para determinar las condiciones de acceso, permanencia y salida del país respecto a los nacionales y aquellos que no lo son, con sujeción a los tratados internacionales. En el caso de los extranjeros, el Estado, en ejercicio del amplio margen de configuración en materia migratoria, ha diseñado los procedimientos para regular su permanencia en el territorio nacional y, así mismo, sancionar a aquellos que han incumplido con los deberes y las obligaciones consagradas en el ordenamiento jurídico. Lo anterior, con el propósito de asegurar los fines esenciales del Estado, esto es, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios y valores, asegurar la convivencia pacífica y el respeto por la vigencia de un orden justo.

Sin embargo, la Corte Constitucional en sentencia SU-397/2021 ha precisado que esta facultad de discrecionalidad no puede entenderse como una potestad arbitraria del Estado y se encuentra

limitada. Por ejemplo, para los casos de los procesos sancionatorios a cargo de la autoridad migratoria no se puede desconocer el debido proceso y para ejercer esta potestad debe garantizarse por lo menos el derecho de defensa y la debida motivación del acto administrativo por medio del cual se resuelve sancionar al extranjero con la medida de deportación o expulsión. De esta forma, se busca no solo evitar que se confunda la facultad discrecional en materia migratoria con la arbitrariedad del funcionario, sino que también busca garantizar los derechos fundamentales de los mirantes sin importar su situación migratoria.

Adicionalmente, esta potestad debe ejercerse bajo lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 1437 de 2011, el cual regula las decisiones discrecionales y establece que éstas deben ser adecuadas a los fines de la norma que las autoriza y proporcionales a los hechos que le sirven de causa. De esto se deriva que la discrecionalidad no puede implicar el desconocimiento de los Derechos Humanos y por tanto debe evaluarse siempre la proporcionalidad de la decisión discrecional en relación con la afectación de los derechos de los migrantes, con el fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 100 de la Constitución Política de Colombia, así como lo establecido por la Corte Constitucional colombiana en sentencia SU-677/2017, la cual garantiza a los extranjeros un tratamiento en condiciones de igualdad en materia de derechos civiles y asegura la protección de las garantías constitucionales a las que tienen derecho sin importar su calidad de extranjero.

Así, es relevante entonces hacer un recuento de los procesos de regularización migratoria que el Estado colombiano ha dispuesto para la población migrante, tanto aquellos que se encuentran en situación de irregularidad, como aquellos que, estando de manera regular, pretendan permanecer por más 180 días por año calendario en el país y no cuenten con dicha habilitación.

2.5. Procesos de regularización migratoria

Los movimientos migratorios se circunscriben en distintos momentos, desencadenando las etapas que terminan siendo esenciales para determinar el desenlace del movimiento migratorio en cuestión. Sobre este punto se refiere la Organización Internacional para las Migraciones (2012): “Luego, vienen las etapas de salida, traslado, ingreso y asentamiento en un nuevo territorio; la integración a una nueva sociedad; finalmente, el retorno o el inicio de un nuevo proceso de movilidad.” (p. 20). Los procesos de regularización migratoria se preocupan especialmente por las etapas de ingreso y asentamiento en un país, siendo determinante en estas el país de origen del ciudadano extranjero, dado que puede tener consecuencias tanto en la etapa inicial de ingreso, como en la de asentamiento e integración a la sociedad.

La posición adoptada por el Estado receptor termina siendo determinante en las oportunidades de los migrantes, adoptando posturas que podrían ser calificables como “securitistas” en términos de Feline Freier y Castillo Jara (2020), en donde prevalece la percepción de control interno que los Estados quieren reflejar a su población por encima del bienestar de la población migrante que ingresa al país, siendo la principal característica de este tipo de políticas la limitación de los flujos migratorios, lo cual en el contexto latinoamericano se ve especialmente agravado por la falta de integración regional (pp. 2-8).

En este sentido, este tipo de posición enunciada conlleva a una fortificación de los controles migratorios en las distintas etapas citadas. En un primer momento, tratando de evitar el ingreso de

población migrante y posteriormente, dificultando su permanencia con vocación de residencia en un territorio, implantando restricciones como el acceso a la salud, trabajo formal o la adquisición de productos del sistema financiero.

En este tipo de escenarios finalmente el Estado termina aplicando un “tamiz” a las poblaciones más vulnerables como bien lo expresa Cortina (2017):

El problema no es entonces de raza, de etnia ni tampoco de extranjería. El problema es de pobreza. Y lo más sensible en este caso es que hay muchos racistas y xenófobos, pero aporófobos, casi todos. Es el pobre, el áporos, el que molesta, incluso el de la propia familia, porque se vive al pariente pobre como una vergüenza que no conviene airear, mientras que es un placer presumir del pariente triunfador, bien situado en el mundo académico, político, artístico o en el de los negocios. Es la fobia hacia el pobre la que lleva a rechazar a las personas, a las razas y a aquellas etnias que habitualmente no tienen recursos y, por lo tanto, no pueden ofrecer nada, o parece que no pueden hacerlo. (p. 11)

Por lo que la sociedad termina viéndose inmersa en dinámicas que se circunscriben más allá de la discriminación por el origen. Y el Estado, en el marco de la elaboración de sus mecanismos de control migratorio, puede replicar implícitamente los rezagos de la sociedad. Sobre este punto, Wooldy (2017), haciendo referencia al refugio, expone lo siguiente:

Los estados tienden a criminalizar la migración llamada “económica” y a imponer todo tipo de restricciones al otorgamiento del estatuto de refugiado a millones de personas que huyen

de la guerra, la miseria, las sistemáticas violaciones de los derechos humanos o las catástrofes medioambientales. (p. 5)

Tanto así, que incluso, como se expondrá más adelante, en algunos de sus mecanismos de regularización la normatividad colombiana ha establecido criterios económicos para conceder el estatus de migrante regular.

Si bien en un inicio, en la etapa de ingreso, los Estados suelen establecer criterios que podrían considerarse objetivos, como es la nacionalidad, en virtud de la cual el extranjero podrá entrar o no al territorio nacional, es en la etapa de asentamiento en la cual se remarca el carácter aporofóbico de las políticas de regularización migratoria. En el caso colombiano, la etapa inicial de ingreso dependerá de si se trata de un nacional exento o no de visa para el ingreso al territorio colombiano, en cuyo caso se otorgará un Permiso de Ingreso y Permanencia en los términos de la Resolución 3167 de 2019, por un término máximo de ciento ochenta⁴ días calendario para estancias que no impliquen actividades con ánimo de lucro dentro del territorio nacional. Lo anterior, suponiendo que inicialmente no medie la existencia de una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado presentada ante un puesto de control migratorio colombiano.

La regulación del Permiso de Ingreso y Permanencia – PIP – debe ser entonces contrastada con lo establecido en la Resolución 5488 de 2022, en la cual se encuentra las nacionalidades habilitadas para el ingreso al país sin visado para la realización de actividades no remuneradas, para así

⁴ En virtud de acuerdos bilaterales puede existir un término distinto. Véase “Acuerdo entre el gobierno de la República de Colombia y el gabinete de ministros de Ucrania sobre la abolición de requisitos de visa para titulares de pasaportes ordinarios y otros documentos de viaje” suscrito en el 2019, que tiene previsto un permiso de ingreso máximo por noventa días en un periodo de ciento ochenta días.

entonces determinar las barreras iniciales con las que cuentan los extranjeros para el ingreso al territorio nacional.

Es entonces relevante hacer un paréntesis, en lo que respecta a la posibilidad de entrar al país sin ser titular de un PIP. Ello puede ocurrir cuando medie una solicitud de refugio, las cuales son atendidas en los puestos de control migratorio, con la consideración de que esta solicitud puede tardar hasta veinticuatro horas en ser procesada. Luego de procesada, deberá ser expedido un salvoconducto por cinco días para habilitar al migrante a formalizar su solicitud de refugio ante la CONARE – Comisión Nacional de Refugiados conforme a lo previsto en el Decreto 1067 de 2015⁵. Debiendo entonces la persona en situación de vulnerabilidad que no cuente con PIP para ingresar al país, someterse a un proceso burocrático que puede resultar siendo engorroso o bien, analizar sus posibilidades migratorias desde el exterior para intentar aplicar a una visa.

Superada la etapa de ingreso al país viene entonces la etapa de asentamiento, donde el ordenamiento jurídico colombiano tiene previsto distintos mecanismos ordinarios para la regularización migratoria de los ciudadanos extranjeros dentro del territorio colombiano. El proceso de visa previsto en la Resolución 5477 de 2022 y la solicitud de Refugio prevista en el Decreto 1067 de 2015 son las alternativas habilitadas para cualquier nacional extranjero que pueda acreditar el cumplimiento de los requisitos. Lo anterior siempre y cuando cuente con la aprobación del Ministerio de Relaciones Exteriores, en virtud de la facultad discrecional con la que cuenta, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 9 de la Constitución Política de Colombia.

⁵ El solicitante también podría ingresar irregularmente al país y presentar la solicitud de refugio en los primeros dos meses después haber ingresado en los términos del Artículo 2.2.3.1.6.1. del Decreto 1067 de 2015, en caso de que exceda el término, deberá fundamentarlo en la solicitud.

Por tanto, vale la pena entonces hacer un recuento de los aspectos normativos relevantes de las figuras precitadas, buscando hacer un análisis eclético que comprenda tanto los aspectos sustanciales como prácticos de estas figuras previo al análisis derivado de los mecanismos excepcionales derivados de la crisis humanitaria venezolana.

2.5.1. Refugio

La existencia del refugio en la legislación positiva de los países es una consecuencia de la suscripción y ratificación de tratados internacionales originados en razón de las crisis humanitarias surgidas en la primera mitad siglo XX. Si bien es un lugar común asociar la figura del asilo con la época post- Segunda Guerra Mundial, esta figura tiene antecedentes más antiguos, que dan cuenta de que ha sido una figura que se fue consolidando de a poco a medida que avanzaba la primera mitad de siglo, tal como lo relata Jaeger (2001), la historia del refugio tiene dos grandes momentos, un momento inicial caracterizado por la presencia de la Liga de las Naciones, marcada por las condiciones adversas ocasionadas por las distintas guerras que tuvieron lugar en la primera mitad del siglo XX en el continente europeo y que ocasionaron un flujo de migrantes que obligó a la adopción de medidas por parte de la Liga de las Naciones. Entre ellas la creación de organismos como la Oficina Internacional Nansen para los Refugiados y el Comité Intergubernamental de Refugiados en los años 1931 y 1938 respectivamente, dando origen a la creación a la Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados. Una segunda etapa, originada a raíz de los movimientos migratorios derivados de la Segunda Guerra Mundial, en donde surgió la

Organización Internacional para los Refugiados cuya vocación en principio era temporal (pp. 727-732).

En este contexto surgió formalmente la figura del refugio, como solución a las condiciones adversas en que se encontraba principalmente la comunidad europea en la primera mitad del siglo XX. Esta figura ha evidenciado una evolución a lo largo de la historia. En este sentido, Palacios Sanabria (2018) hace un recuento de la definición que trae la Convención de Ginebra:

Toda persona tiene derecho a solicitar asilo o refugio en otro país si siente temor de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, que se encuentre fuera del país de su nacionalidad o residencia habitual y no pueda o no quiera acogerse a la protección de tal país. (p. 15)

La definición resulta relevante para el estudio de los cambios asociados a la normatividad relacionada al refugio con el ordenamiento jurídico internacional y nacional, lo que es de utilidad para dar contexto a la figura y los elementos que componen a la misma.

2.5.1.1. Marco normativo. Antes de entrar a valorar los supuestos que trae la normatividad colombiana para el reconocimiento de la condición de refugiado en el territorio nacional, se deben primero tener en cuenta los tratados que originaron la recopilación positiva de dichos requisitos. En este sentido, es menester hablar acerca de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados (y su protocolo de 1967), la Declaración de Cartagena sobre Refugiados y la

Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (Góngora Mera., 2022, p. 295).

2.5.1.1.1. Convención de Ginebra de 1951 y Protocolo de 1967. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo, nos trae una definición de refugiado, que inicialmente se encontraba limitada temporalmente:

Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (Naciones Unidas, 1951, p. 2)

Dicha limitación fue modificada posteriormente por el Protocolo a la Convención en el año 1967, además de eliminar cualquier limitación geográfica que pudiera derivarse de la literalidad de su texto.

De acuerdo a lo anterior, el ordenamiento jurídico colombiano recopiló lo previsto en la Convención en el literal a del Artículo 2.2.3.1.1.1 del Decreto 1067 de 2015:

a) Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

2.5.1.1.2. Declaración de Cartagena sobre Refugiados. La Declaración de Cartagena sobre Refugiados es relevante dado que amplía el marco de operación de la figura del refugio, tal como lo expresa su parte motiva, atendiendo a las realidades derivadas de los movimientos migratorios centroamericanos. En este instrumento se estableció que se deberán considerar también refugiados a

las 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. (p. 3)

Lo cual se ve reflejado en el literal b) del Artículo 2.2.3.1.1.1 del Decreto 1067 de 2015 del Ministerio de Relaciones Exteriores:

b) Que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos,

violación masiva de los Derechos Humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público

2.5.1.1.3. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Esta Convención celebrada en 1984 es relevante para el ordenamiento jurídico colombiano, tanto en lo que respecta a las causales de refugio como para la fundamentación jurídica de las llamadas medidas complementarias.

En lo que respecta a la definición de refugio, incluye como sujetos de protección a las personas que puedan ser torturadas en su Estado de origen en caso de ser expulsados y le impone a los Estados miembros el deber de tomar medidas de protección en dicho sentido: “1. Ningún Estado Parte procederá a la expulsión, devolución o extradición de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura.” (Naciones Unidas, 1984, p. 9)

Lo anterior se ve reflejado en el literal c) del Artículo 2.2.3.1.1.1 del Decreto 1067 de 2015 del Ministerio de Relaciones Exteriores:

c) Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual.

Esta convención resulta relevante también en lo que respecta al fundamento de las medidas complementarias de aquellas personas que a pesar de no haberseles reconocido la condición de refugiado no pueden ser expulsados del territorio del Estado ante el cual se presentó la solicitud.

2.5.1.2. Principio de no devolución. Este principio surgió incluso antes de la Convención de Ginebra de 1951, como bien lo relata Jaeger (2001), la Convención de Ginebra tomó como modelo la Convención sobre el Estatuto Internacional de los Refugiados de 1933, la cual fue ratificada por los Estados más importantes de ese momento, a través del artículo 3 de dicho instrumento las partes se comprometieron a no expulsar de su territorio a los refugiados que se encontrasen en el mismo (p. 730).

Por ello, para entender la figura del refugio es necesario entender el principio transversal de no devolución, el cual en gran medida otorga la vinculatoriedad al deber que tienen los Estados de proteger a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad imponiéndoles la obligación de que, aquellas personas que se encuentren esperando el reconocimiento de la condición de refugiado, no pueden ser expulsadas de su territorio. Este derecho que les asiste a las personas solicitantes de la condición de refugiado es una carga para el Estado receptor, dado que no puede someter a un procedimiento administrativo de expulsión o deportación⁶ a un ciudadano que tiene esta condición (Palacios Sanabria, 2018, p. 84).

⁶ Usualmente se suelen utilizar de forma indistinta ambos términos, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo a la legislación colombiana, si bien las consecuencias pueden parecer semejantes, la misma Resolución 2357 de 2020 en su artículo 15 al valorar dichas herramientas, limita la expulsión a los escenarios más graves.

El principio de no devolución es el principio fundante de la figura del refugio, siendo incluso un principio de *Ius Cogens* o costumbre internacional, que lo hace vinculante para todos los Estados, a pesar de no haber suscrito ningún acuerdo multilateral que prevea su contenido (Riascos Valencia, 2020, p. 642).

En el caso colombiano, si bien el bloque de constitucionalidad y varias normas⁷ consagraban este principio, no fue sino hasta el año 2021 cuando el legislativo con la Ley 2136 de 2021 lo estableció con rango de ley.

En todo caso, la no consagración en la Ley en sentido estricto no era óbice para la aplicación del principio, el cual se encontraba contenido en la regulación interna vía resoluciones o decretos, como es el caso del Decreto 1067 de 2015.

2.5.1.3. Decreto 1067 de 2015. El Decreto 1067 de 2015 compila los criterios previamente descritos en los tratados, además de regular el proceso práctico relativo a las solicitudes de refugio, el cual, tal como lo establece la Corte Constitucional en sentencia T-250/2017 debe cumplir con los postulados del debido proceso:

En relación con el trámite de reconocimiento de la condición de refugiado, la Corte Constitucional en sentencia T-704 de 2003 reconoció que, dado que el procedimiento de valoración de la solicitud de refugio es un procedimiento administrativo, debe estar regido por el debido proceso, el cual debe ser respetado a todas las personas.

⁷ Véase Convención de Ginebra, Declaración de Cartagena, Convención Americana sobre Derechos Humanos o Resolución 04 de 2019 de la CIDH.

A pesar de lo anterior, si bien este proceso goza de protección constitucional, resulta problemático concordar la legislación procedimental de la solicitud de refugio con los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de Colombia y en el bloque de constitucionalidad⁸, dado que en términos humanitarios resulta discutible el término inicial de veinticuatro horas previsto en el artículo 2.2.3.1.3.2. del Decreto 1067 de 2015 con el que cuenta la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia – Migración Colombia – para otorgar un salvoconducto por un término de cinco días para formalizar la solicitud de refugio ante la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado – CONARE –. Esto es relevante en los casos de los extranjeros que no cuentan con PIP en razón de su nacionalidad, dado se ven abocados a tener que entrar al país irregularmente para luego hacer la solicitud dentro del término de los dos meses⁹ previsto en el artículo 2.2.3.1.6.1. o esperar en el puesto de control migratorio la respuesta de la autoridad.

2.5.1.4. Protección complementaria. Las llamadas medidas de protección complementaria, surgen a raíz de la necesidad de proteger a los migrantes irregulares que no cumplen con las condiciones para que se les reconozca la condición de refugiado. Esta protección se otorga al momento de la negación de la solicitud de refugio. La CONARE habilita la posibilidad de solicitar una visa como medida de protección complementaria facultada por lo previsto por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el Decreto 1067 de 2015:

⁸ Véase tanto el principio de dignidad humana contenido en la Constitución Política en su artículo primero como el artículo segundo de la Resolución 04/19 de la CIDH.

⁹ En caso de exceder este término se deberá fundamentar el motivo ante la CONARE.

ARTÍCULO 2.2.3.1.6.21. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS. En los casos que la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado lo estime necesario, adelantará las gestiones tendientes al trámite de documentos para los solicitantes a quienes no se les haya reconocido la condición de refugiado, a efectos de una posible regularización en el país por otra vía distinta al refugio o la salida definitiva del país, dentro del término previsto en el artículo 2.2.3.1.6.14 del presente decreto.

Esta medida se ve concretada de acuerdo a lo previsto en la Resolución 5477 de 2022: “Artículo 62. Visa V medida complementaria al Refugio. Alcance: Para extranjeros a quienes la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE) solicite medida complementaria al refugio.”

Debe tenerse en cuenta que esta figura se encuentra igualmente regulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2019)¹⁰, la cual define la medida de la siguiente manera:

PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA: La protección que debe brindarse a toda persona que no siendo considerada refugiada o asilado, no puede ser devuelta al territorio de otro país en donde su vida o libertad peligre o en donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (p. 3)

¹⁰ La cual hace parte del bloque de constitucionalidad.

No obstante, atendiendo el carácter discrecional de la medida y la decisión de la CONARE de otorgarla, dicha protección puede verse vulnerada por la discrecionalidad con la que cuenta el Ministerio de Relaciones Exteriores.

2.5.1.5. Limitaciones. La figura del Refugio en el ordenamiento colombiano es ampliamente restrictiva con sus solicitantes, teniendo en cuenta las restricciones del salvoconducto emitido mientras se decide la solicitud de refugio. Lo anterior pues, este documento sólo permite la afiliación al sistema de salud tal como lo expresa la sentencia T-274/2021 y el tránsito en el territorio nacional conforme a lo dispuesto en Artículo 2.2.1.11.4.9 del Decreto 1067 de 2015, por lo que una persona debe esperar el reconocimiento de su condición de refugiado en Colombia sin poder ejercer actividades remuneradas.

Asimismo, es lesiva para las personas que no cuentan con PIP para ingresar al país, pues se encuentran en una situación en la que deben ponderar si ingresar irregularmente al país, pudiendo estar envueltos en un proceso administrativo ante Migración Colombia o esperar hasta veinticuatro horas en un puesto de control migratorio para la expedición de un salvoconducto.

De igual modo, las medidas de protección complementaria en los casos de no reconocimiento de la condición de refugiado, son excepcionales y completamente discrecionales.

2.5.2. Visas

Desde la época del Imperio Romano existían documentos de identificación equivalentes a los pasaportes que eran comunes entre los bárbaros para desplazarse dentro del territorio del imperio, asimismo, con la consolidación del Estado moderno y la expansión de los territorios en los siglos XVI y XVII ya se había empezado a masificar el uso de los primeros “pasaportes” (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015, par. 3). Esto supuso un primer paso para la eventual implementación de controles migratorios para la estancia regular en un territorio.

No obstante, no fue sino siglos después a la consolidación de la figura del Estado moderno, cuando en el siglo XIX surgieron formalmente las primeras regulaciones en materia migratoria, lo cual, como lo relata Ortega Velázquez (2014), tenían tintes personalistas que reflejaban de cierto modo la moral imperante de las sociedades existentes. En el marco de estas “invenciones” regulatorias surgió la solicitud de visa a los ciudadanos extranjeros para establecerse en un determinado territorio (p. 642).

2.5.2.1. Marco normativo. La Regulación en materia de visas en Colombia actualmente se encuentra compilada en la Resolución 5477 de 2022¹¹ del Ministerio de Relaciones Exteriores, no obstante, es necesario hacer concordancias normativas, especialmente con el Decreto 1067 de 2015 para la comprensión de los trámites administrativos.

Dicha Resolución trae distintas tipologías de visas, en las cuales se subsumen los subtipos de visas a las cuales pueden aplicar los migrantes, bien sea desde su territorio o con un documento que les permita acreditar su estancia regular dentro del territorio colombiano (PIP, salvoconducto,

¹¹ Resolución vigente a partir del 20 de octubre de 2022, la cual deroga la resolución 6045 de 2017.

o alguno de los mecanismos de facilitación migratoria existentes en el marco de la crisis migratoria venezolana).

La regulación de visas en el territorio colombiano se encuentra dividida en tres macro tipos de visa:

1. Visa tipo Residente
2. Visa tipo Migrante
3. Visa tipo Visitante

Dichas diferenciaciones tienen efectos especialmente relevantes en el establecimiento de los ciudadanos extranjeros dentro del territorio colombiano y de su grupo familiar, algunas de las consecuencias más relevantes son las siguientes:

	Visa tipo Residente	Visa tipo Migrante	Visa tipo Visitante
Destinatarios	Para aquellos extranjeros que deseen ingresar o permanecer con la intención establecerse de manera permanente en el territorio nacional y cumplan con los	Para aquellos extranjeros que deseen establecerse temporalmente el territorio nacional cumpliendo con los requisitos previstos en la Resolución.	Para aquellos extranjeros que deseen visitar una o varias veces el territorio nacional, o permanecer temporalmente en él, sin establecerse para realizar alguna de las actividades previstas en la Resolución.

	requisitos de la Resolución.		Es importante tener en cuenta que no todas las visas de visitante permiten permanecer en Colombia de manera continua o discontinua más de 180 días calendario durante su vigencia, por lo que su vigencia puede ser mayor al tiempo máximo que se encuentran habilitados a permanecer en el país. ¹²
Beneficiarios ¹³	Todas las visas de residente permiten beneficiarios.	Todas las visas de migrante permiten beneficiarios salvo la visa M-Refugiado.	Sólo las expresamente indicadas en la Resolución 5477 de 2022.
Terminación anticipada por ausencia del país	Dos años continuos por fuera del país.	Ciento ochenta días por fuera del país dentro de un año calendario.	No aplica al tratarse de estancias cortas.

¹² Por ejemplo, la visa V-Turismo, Visa V-Gestión de Negocios, Visa V Cubrimiento periodístico, Visa V-Tratamiento médico, Visa V-Eventos y la Visa V-Asistencia técnica.

¹³ “Artículo 93. Entiéndase como beneficiarios del extranjero al cónyuge, compañero (a) permanente y los hijos (as) menores de veinticinco (25) años que dependan económicamente del titular principal de una visa, o que, siendo mayores de 25, presenten algún tipo de discapacidad debidamente calificada que les impida tener independencia económica.” (Resolución 5477 de 2022)

<p>Término de vigencia¹⁴</p>	<p>La etiqueta tiene una vigencia de cinco años, no obstante, esta se puede renovar a través de traspaso.</p> <p>La calidad de residente se vence cuando expira la etiqueta.¹⁵</p>	<p>La vigencia máxima dependerá del subtipo de visa.</p>	<p>La vigencia máxima dependerá del subtipo de visa.</p>
<p>Efectos del tiempo acumulado</p>	<p>Las visas de residente permiten aplicar eventualmente a la nacionalidad por adopción.</p> <p>El tiempo de espera del titular para aplicar a la nacionalidad por adopción dependerá de la nacionalidad del aplicante y/o si el mismo es</p>	<p>Permite acumular tiempo para una visa de residente por tiempo acumulado.</p> <p>El tipo de visa del titular determinará cuanto tiempo se requiere para poder aplicar a una visa de residente de acuerdo a lo previsto en el artículo 90 de la Resolución.</p>	<p>No permite aplicar a una visa tipo Residente por tiempo acumulado.</p>

¹⁴ En lo que respecta al término de vigencia, este es el máximo, el Ministerio de Relaciones Exteriores con fundamento en su facultad discrecional puede otorgar las visas por un término inferior.

¹⁵ Este es un cambio derivado del cambio de resolución, dado que en la Resolución 6045 de 2017 no se perdía la calidad de residente por cumplirse el término de vigencia de la etiqueta de la visa.

	cónyuge o compañero permanente de un nacional colombiano, de acuerdo a lo previsto en el artículo quinto de la Ley 43 de 1993.		
Nacionalidad por nacimiento de hijos propios ¹⁶	De acuerdo a la Circular Única de Registro Civil e identificación, la visa tipo R, permite acreditar el domicilio en Colombia en los términos del Artículo 96 de la Constitución Política.	De acuerdo a la Circular Única de Registro Civil e identificación, la visa tipo M, permite acreditar el domicilio en Colombia en los términos del Artículo 96 de la Constitución Política.	De acuerdo a la Circular Única de Registro Civil e identificación, la visa tipo V no permite acreditar el domicilio para otorgar la nacionalidad por nacimiento en los términos del Artículo 96 de la Constitución Política.

*Elaboración propia de acuerdo a la Resolución 5477 de 2022

Es importante tener en cuenta que el régimen de visas es esencial para la comprensión de la normatividad y regularización migratoria, tanto así, que la solicitud de refugio y su aprobación llevan consigo la aprobación de una visa tipo Migrante y el nuevo Estatuto por Protección Temporal permite eventualmente aplicar a una visa de Residente por tiempo acumulado amparado en dicho Estatuto.

¹⁶ En todo caso, debe tenerse en cuenta que, si uno de los padres es colombiano, el menor sí podrá solicitar la nacionalidad colombiana por nacimiento, de acuerdo a lo previsto en el artículo 96 de la constitución política.

2.5.2.2. Solicitud de visas en el marco de convenios multilaterales (CAN y MERCOSUR).

Adicionalmente en la regulación compilada en la Resolución, existen mecanismos de facilitación para el proceso de visados surgidos en el marco de acuerdos multilaterales, siendo los más relevantes los de la Comunidad Andina de Naciones – CAN – y Mercado Común del Sur – MERCOSUR –.

En el contexto latinoamericano, estos convenios habían flexibilizado la rigurosidad de los requisitos de las visas, y la necesidad de que la vigencia de la visa este supeditada a la existencia de una inversión, relación matrimonial, trabajo, o acreditación de una calidad en específico, lo que suponía un avance en materia humanitaria para el establecimiento de la población migrante en el territorio colombiano.

No obstante, con la expedición de la Resolución 5477 de 2022, hay retrocesos en materia humanitaria. Por ejemplo, en el caso del convenio MERCOSUR, antes bastaba con acreditar los antecedentes judiciales para los 3 años anteriores en el lugar de residencia y no se requería indicar los medios de subsistencia en el país. En el caso del Estatuto Migratorio Andino de la CAN, surgido a partir de la Decisión 878, la Cancillería siempre ha solicitado acreditar los medios de subsistencia que tendrá el extranjero en el país, lo que supone un limitante material para las poblaciones más vulnerables.

En todo caso, debe tenerse en cuenta, que, para un ciudadano de MERCOSUR, existen ambas opciones, tanto lo previsto en el Estatuto Migratorio Andino, como lo previsto en el MERCOSUR,

por lo que, en la práctica, termina contando con opciones con requisitos prácticamente equivalentes.¹⁷

2.5.2.3. Limitaciones. Los costos asociados a una solicitud de visa son altos para la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad¹⁸, salvo los casos de visas de refugiado en que es gratuita, los costos de estudio y publicación de una visa de Migrante pueden ser hasta de 282 dólares (incluyendo estudio y publicación), dependiendo del subtipo de visa (Ministerio de Relaciones Exteriores, par.1).

Además de esta limitación, debe tenerse en cuenta que, tal como lo establece el artículo el Artículo 18 de la Resolución 5477 de 2022, el cumplimiento de los requisitos no garantiza la aprobación de la visa:

ARTÍCULO 18. Función de los requisitos. El cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Resolución, da lugar y sirve de base al estudio de fondo de la solicitud de visa. La presentación de la totalidad de requisitos no tiene por consecuencia automática el otorgamiento de la visa.

Por tanto, la población migrante, especialmente las personas en situación de vulnerabilidad se encuentran a merced de los criterios aporofóbicos, en los términos de Cortina, para determinar quiénes son las personas deseables y cuál es la migración deseada dentro del territorio nacional.

¹⁷ Bolivia, Ecuador y Perú, miembros de la CAN, hacen parte del Mercosur.

¹⁸ Salvo la visa que se otorga con el reconocimiento de la condición de refugiado, la cual no tiene costos asociados, pero se encuentra supeditada a la aprobación de la CONARE.

2.5.3. Asilo

El procedimiento de asilo como figura independiente al refugio aún no tiene avances normativos claros en Colombia. El mayor avance referente a dicha figura, entendida de manera independiente en la legislación interna colombiana había sido la sentencia C-186/1996 de la Corte Constitucional en el que hace referencia al mismo enunciándolo como una garantía para los ciudadanos (Góngora Mera, 2022, p. 289).

No obstante, con la expedición de la Ley 2136 de 2021, se integró la figura formalmente en la legislación interna:

ARTÍCULO 64. ASILO. A efectos de la presente Ley, se entenderá por solicitante de asilo exclusivamente las personas que tengan un temor, razonable de persecución por motivos o delitos políticos, y por delitos políticos concurrentes en que no procede la extradición.

Se debe anotar que esta figura entendida de manera independiente al refugio resulta innecesaria en el ordenamiento jurídico colombiano, toda vez que la definición que trae el artículo 64 de la Ley 2136 de 2021 se puede circunscribir dentro de la definición de refugiado que trae el literal a del artículo Artículo 2.2.3.1.1.1. del Decreto 1067 de 2015:

ARTÍCULO 2.2.3.1.1.1. DEFINICIÓN. A efectos del presente capítulo, el término refugiado se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones:

a) Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;

Adicionalmente, el proceso para acceder a la misma no ha sido regulado formalmente, dado que se establece que el procedimiento será competencia el Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, el mismo no tiene procedimiento especial y en Colombia solo se encuentra regulado formalmente la figura de refugio en el Decreto 1067 de 2015. De hecho, ambas figuras hasta hace poco eran enunciadas de manera indistinta por ciertos autores.

3.Regularización de migrantes venezolanos

3.1. Antecedentes migratorios venezolanos

Debido a la crisis económica, política y social que ha enfrentado Venezuela en los últimos años, una gran cantidad de nacionales venezolanos han tomado la decisión de abandonar su país y emigrar hacia otros de la región. De acuerdo al Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018), lo anterior se debe principalmente a la caída del valor del petróleo, lo que implicó una disminución del producto interno bruto, del poder adquisitivo, el salario y las tasas de cambio (p.

14). Lo anterior, sumado a la inestabilidad social, política e institucional de Venezuela ha contribuido a una de las mayores crisis migratorias de la región.

De acuerdo con la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2022), en su informe con corte a mayo de 2022, un total de 6.133.473 nacionales venezolanos han migrado hacia otros países. De éstos, aproximadamente 5.083.998 (82,8% del total) se han dirigido hacia países de América Latina y el Caribe (2022, p. 10). En aras de atender esta crisis migratoria y garantizar la protección de los derechos de la población migrante, los Estados y para el caso particular, Colombia, ha avanzado en el diseño e implementación de una serie de mecanismos de regularización que buscan contribuir a la efectiva integración social de los migrantes, pues tal y como indica Ibañez et al. (2022): “abrir una cuenta bancaria, inscribir a los niños en el colegio, atender una emergencia médica, estar registrado en los sistemas de seguridad social. Todas estas actividades tienen algo en común: se requiere presentar un documento de identidad” (p. 6). Lo anterior implica entonces la regularización del estatus migratorio, lo que trae la posibilidad de ejercer sus derechos efectivamente.

Tradicionalmente Colombia se ha caracterizado por ser un país expulsor de migrantes, y era Venezuela uno de los principales destinos migratorios de los nacionales colombianos (Banco Mundial, 2018, p. 14). Sin embargo, en los últimos años se ha invertido la tendencia de los flujos migratorios en el país ya que han llegado una gran cantidad de migrantes provenientes de Venezuela buscando diferentes alternativas para mejorar la calidad de vida (Palacios Sanabria & Londoño Toro, 2019, p. 11). La crisis que experimenta el vecino país puede ser catalogada como

una de las más graves de la historia reciente pues como se establece el Banco Mundial (2018) esta ha traído consigo:

una hiperinflación anual cercana a 500.000% a septiembre de 2018 y la merma significativa del salario real. Esta ha derivado en el incremento de los niveles de pobreza afectando, aproximadamente, un 90% de la población. Así mismo, el deterioro de las finanzas públicas ha impactado la provisión de servicios de salud, llevando a un incremento importante en casos de sarampión y difteria, enfermedades antes erradicadas, así como de tuberculosis y paludismo. (p. 14)

El panorama migratorio de Colombia ha cambiado y supone grandes retos para el país, pues este interviene de manera directa e indirecta en las diferentes dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales (Bedoya, 2020, p. 4). El aumento en los flujos migratorios de venezolanos supone entonces la necesidad de construir e implementar mecanismos idóneos y contar con una normatividad integral con el fin de responder a los actuales desafíos migratorios. Según el Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018) la tendencia migratoria entre Colombia y Venezuela ha cambiado, durante el periodo de 1973 y 2005 el flujo de salida de migrantes hacia Venezuela era mayor que el flujo de ingreso a Colombia. Esto se debía principalmente a la década de bonanza petrolera que experimentaba el vecino país (p. 15). Anteriormente Venezuela era concebido como un país receptor de migrantes, sin embargo, el deterioro de la situación política, económica y social durante los últimos años ha generado el mayor flujo de migrantes en Latinoamérica. Dentro de los principales países receptores de migrantes venezolanos se encuentra Colombia, en la actualidad hay 2.477.588 nacionales venezolanos en el país, de los cuales según

Migración Colombia (2022a) 333.806 son regulares, 1.231.675 se encuentran en proceso de regularización y 295.038 son irregulares. Esto supone un gran avance en materia migratoria, sin embargo, sigue implicando grandes retos para el Estado Colombiano (p. 3).

De acuerdo a lo anterior, Colombia con el propósito de atender la crisis migratoria actual ha expedido una serie de normas e implementado una serie de instrumentos para contribuir a la regularización migratoria. Por esto, en este capítulo se realizará un recuento de los diferentes mecanismos para proteger los derechos de los migrantes venezolanos, tales como la tarjeta de movilidad fronteriza (TMF) el Permiso Especial de Permanencia (PEP), el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), PEPPF y el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV).

3.2. Mecanismos de regularización migratoria implementados por el Estado colombiano.

El artículo 100 de la Constitución Política de Colombia establece que los extranjeros gozarán en el territorio de los mismos derechos civiles y garantías que gozan los colombianos salvo ciertas limitaciones establecidas por la misma Constitución o la ley. Esto ha servido como fundamento para que el país adopte mecanismos y herramientas para la regularización de los nacionales venezolanos.

Ante el éxodo venezolano, Colombia ha expedido una serie de normas con el propósito de atender la crisis y las necesidades de la población migrante. En primer lugar, en 2015 frente a la expulsión masiva de colombianos desde Venezuela se inició un plan de respuesta rápida a través

de cual se instauraron puestos de mando unificado (PMU) en los principales puntos de la frontera¹⁹, estos servían como unidades de control que integraban diferentes entidades buscando aumentar la presencia institucional (Palacios Sanabria & Londoño Toro, 2019, p. 15).

Posteriormente, en 2017 se crearon dos mecanismos para facilitar el control migratorio. El primero de ellos fue la tarjeta de movilidad fronteriza (TMF) la cual no buscaba regularizar la situación migratoria de sus titulares, sino facilitar a la población migrante el acceso a los servicios básicos. Posteriormente, se expidió la Resolución 5797²⁰ de 2017 a través de la cual se creó el Permiso Especial de Permanencia (PEP), este permiso era otorgado a los nacionales venezolanos que se encontraran en el territorio nacional antes del 28 de julio de 2017 sin intención de establecerse siempre y cuando hubieran ingresado por un puesto de control migratorio y no tuvieran antecedentes judiciales (Palacios Sanabria & Londoño Toro, 2019, p. 51). Contar con este permiso les permitía a los nacionales venezolanos ejercer cualquier actividad u ocupación legal en Colombia, incluso tener un vínculo laboral por un término de 90 días prorrogables automáticamente hasta dos años.

Después se expidió la Resolución 542 del 21 de marzo de 2018, a través de la cual se creó el Registro Administrativo de Migrantes venezolanos en Colombia (RAMV). Este registro en principio sirvió como un medio informativo confiable para efectos de control migratorio y como mecanismo para poder identificar las cifras de migrantes regulares e irregulares, pero no otorgaba la regularidad migratoria. Este fue de gran utilidad, pues sirvió de para estructurar políticas acordadas

¹⁹ La Guajira, Norte de Santander y Arauca.

²⁰ La Resolución 5797 de 2017 es implementada a través de la Resolución 1272 de 2017. A través de esta se establecen los lineamientos y procedimientos para la expedición del PEP a los nacionales venezolanos.

a las necesidades la población. Posteriormente se expidió el Decreto 1288 de 2018, a través del cual se le otorgó, a quienes estaban inscritos en el RAMV, un segundo PEP y se les permitió el acceso al Sistema General de Seguridad Social, el Sistema de Riesgos Laborales y a la red hospitalaria. De igual forma, permitía validar los títulos de educación superior de los migrantes venezolanos y facilitar el ingreso al sistema educativo a los menores. Sin embargo, el Decreto advertía que si alguno de los migrantes le daba mal uso al PEP o si estaban por fuera del país por más de 90 días, este podía ser cancelado (Bedoya, 2020, p. 10).

Luego, se expidió la Resolución 740 de 2018 a través de la cual se extendió el término para solicitar el PEP. Inicialmente lo podían solicitar los nacionales venezolanos que hubieran ingresado al territorio nacional antes del 28 de julio 2017, y la Resolución lo extendió para los venezolanos que ingresaran antes del 2 de febrero de 2018. De igual forma se extendió el plazo de la solicitud a cuatro meses contados a partir de la fecha de publicación de dicha resolución. Es importante resaltar que el PEP ha tenido diferentes extensiones y modificaciones a lo largo de los años, las cuales se verán en el próximo capítulo.

Finalmente, en el año 2021 se expidió el Decreto 216 del 2021 marzo a través del cual se creó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos con la finalidad de incentivar y facilitar la regularización de nacionales del vecino país. Este Estatuto regirá por un término de diez años y otorga la regularidad migratoria a su titular por el mismo término. Este instrumento permite la inclusión social del migrante venezolano, ya que “facilita el acceso al trabajo, a la educación, la salud y los servicios sociales del Estado, así como a la bancarización y la inclusión económica” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021).

A continuación, se detallarán los instrumentos empleados por el Estado previo a la implementación del Estatuto.

3.2.1. Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF)

Debido al incremento de flujos migratorios de nacionales venezolanos a Colombia, el Estado se vio en la necesidad de flexibilizar las medidas en esta materia, no solo para proteger a los migrantes, sino también para establecer un control. Por esto, Migración Colombia expidió la Resolución 1220 del 12 de agosto de 2016 en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1325 de 2016, a través de esta se creó la Tarjeta de Movilidad Fronteriza, esta permitía el tránsito en zonas de frontera determinadas a los venezolanos que ingresaran al territorio sin el ánimo de establecerse en él, por un periodo máximo de siete días consecutivos y tenía una vigencia de dos años, siempre y cuando fuera para desarrollar actividades que no requirieran visa.

A pesar de que facilitaba el ingreso, la TMF tenía grandes limitaciones. Esta solo la podían solicitar las personas que demostraran que vivían en zona de frontera²¹ y el acceso que otorgaba al territorio era igualmente solo en zona de frontera²², no estaba permitido ingresar a áreas por fuera

²¹ La tarjeta la podían tramitar quienes demostraran que vivían en: Amazonas: Puerto Ayacucho y San Fernando de Atabapo; Apure: El Amparo, La Victoria y Puerto Páez; Bolívar: Puerto Nuevo (El Burro); Táchira: Ayacucho, Bolívar, Cárdenas, Córdoba, García de Hevia, Independencia, Junín, Libertad, Lobatadera, Pedro María Ureña, San Cristóbal, Rafael Urdaneta y Torbes; Zulia: Mara, Páez, Catatumbo y Jesús María Semprún. (Migración Colombia, 2017)

²² Esta tarjeta permitía la movilización: La Guajira: Riohacha, Maicao, Manaure, Uribia y Albania; Norte de Santander: Cúcuta, Villa del Rosario, San Cayetano, Los Patios, Puerto Santander y el Zulia; Arauca: Arauca, Arauquita, y Puerto Contreras; Vichada: Puerto Carreño; Guainía: Inírida (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017, par. 13-17).

de esta y en caso de hacerlo podían ser objeto de una sanción administrativa por permanencia irregular en el territorio, y como consecuencia, la TMF era anulada. Por otra parte, aunque la TMF les permitía a los nacionales venezolanos ingresar a Colombia para abastecerse de alimentos, asistir a citas médicas, inscribir a los menores de edad a instituciones educativas y comprar productos de primera necesidad, no les permitía tener un vínculo laboral, so pena de invalidación de la Tarjeta, así como tampoco permitía estudiar a los mayores de edad, trabajar, ni afiliarse al sistema de salud (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2017).

En total se expidieron 1.624.915 tarjetas desde su lanzamiento hasta febrero de 2018, cuando fue descontinuada su expedición (Banco Mundial, 2018, p. 54). La suspensión de este documento se debió al mal uso que le estaban dando al mismo, tal y como lo estableció Migración Colombia (2018), sin embargo, quienes a la fecha contaran con la TMF podían seguir haciendo uso de ella para ingresar y transitar por las zonas determinadas en la frontera colombiana (par.4).

3.2.2. Permiso Especial de Permanencia (PEP)

Con la finalidad de permitir la regularización de los nacionales venezolanos que ingresaran al territorio colombiano con vocación de residencia y permitirles el acceso a las ofertas institucionales, se creó el PEP a través de la Resolución 5707 de 2017. Esto se hizo necesario ya que era evidente el ánimo de permanencia de los nacionales venezolanos, pues no retornaban a su país en los tiempos establecidos por la normatividad migratoria. A mediados de 2017, Migración Colombia estimó que “se encontraban residiendo de manera irregular más de 350.000 venezolanos,

muchos de los cuales se encontraban en esa situación debido al vencimiento de los permisos de entrada” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2018, p. 17).

Este permiso era otorgado a los nacionales venezolanos que se encontraran en el territorio nacional antes del 28 de julio de 2017 bajo la condición de que hubieran ingresado por un puesto de control migratorio y no tuvieran antecedentes judiciales (Palacios Sanabria & Londoño Toro, 2019, p. 51). Uno de los objetivos de este permiso era evitar la explotación laboral a los venezolanos y que vivieran en condiciones dignas, es por ello que al contar con este permiso se les permitía ejercer cualquier actividad u ocupación legal en Colombia, incluso tener un vínculo laboral, por un término de 90 días prorrogables automáticamente hasta por dos años. En esta etapa del PEP, en promedio se expidieron 9.720 mensuales y se realizaron 68.038 nuevos registros (Rodríguez Rodríguez, 2022, p. 127).

Posteriormente, debido a la necesidad de continuar flexibilizando las medidas de regularización debido al alto flujo de migrantes se fueron creando diferentes instrumentos basados en condiciones específicas con la finalidad de promover y garantizar los derechos de los migrantes. Por esto, se expidieron Permisos Especiales de Permanencia (PEP) en etapas diferentes (PEP1- PEP4) entre 2017 y 2020.

En 2018 se expidió la Resolución 740, a través de la cual se extendió el término para solicitar el PEP. Inicialmente lo podían solicitar los nacionales venezolanos que hubieran ingresado al territorio nacional antes del 28 de julio 2017 y se extendió para quienes ingresaran antes del 2 de febrero de 2018. De igual forma se extendió el plazo de la solicitud a cuatro meses contados a

partir de la fecha de publicación de dicha Resolución. En etapa del PEP, en promedio mensualmente se expidieron 10.136 PEP y se realizaron 111.501 nuevos registros (Rodríguez Rodríguez, 2022, p. 127).

Luego, se expidió el Decreto 1288 de 2018, reglamentado por la Resolución 6370 del 1 de agosto de 2018 a través de esta se le permitió a quienes estaban inscritos en el Registro Administrativo de Migrantes venezolanos en Colombia, RAMV acceder a un PEP. Esta medida buscaba facilitar y flexibilizar aún más el proceso de regularización, el PEP III o PEP RAMV se otorgó a 442.000 migrantes irregulares. Posteriormente se expidió la Resolución 10677 del 18 de diciembre de 2018, la cual extendió nuevamente el término de solicitud del PEP para los nacionales venezolanos que cumpliendo los requisitos de la Resolución inicial del PEP se encontraran en el territorio colombiano antes del 17 de diciembre de 2018. En esta etapa se expidieron 21.835 PEP y se realizaron 131.010 nuevos registros en promedio mensualmente (Rodríguez Rodríguez, 2022, p. 127).

Después, a través de la Resolución 2278 de 2019 se implementó el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP) dirigido a los nacionales venezolanos a quienes se les rechazó su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en Colombia, siempre que se encontraran en el territorio colombiano para el 31 julio de 2019. Sin embargo, la solicitud de este PEP debía hacerse dentro de los 90 días calendario siguientes a la expedición de la Resolución, por lo que, en esta etapa en promedio mensual solo se expidieron 2 PEP y se realizaron 5 nuevos registros durante su vigencia (Rodríguez Rodríguez, 2022, p. 128).

Más adelante, se expidió el PEP VII a través de la Resolución 0240 del 23 de enero de 2020 a través de la cual se extendió nuevamente el término de solicitud del PEP para los nacionales venezolanos que cumpliendo los requisitos de la Resolución inicial del PEP se encontraran en el territorio colombiano antes del 29 de diciembre de 2019²³.

En 2020, se expidió la Resolución 289 de 30 de enero de 2020 a través de esta se implementó el PEP VIII o Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización PEPFF creado a través del Decreto 117 de 2020. Sin embargo, este solo era otorgado a los trabajadores venezolanos que tuvieran una oferta de trabajo formal en Colombia y que estuvieran en condición de irregularidad. Sin embargo, en este caso la solicitud no la hace el migrante sino el empleador o contratante, por tanto, el permiso tenía la misma vigencia que el contrato laboral o de prestación de servicios, pero en ningún caso podía tener una duración inferior a dos meses ni superior a dos años. No obstante, podría extenderse hasta cuatro años, si se cumplía con la condición de duración del contrato a registrar.

Una vez realizado el recuento de los diferentes Permisos Especiales de Permanencia se puede evidenciar como Colombia ha implementado diferentes medidas para hacer frente al éxodo de Venezuela, sin embargo, es necesario que se adopten no solo medidas de coyuntura sino con un mayor carácter de temporalidad que permitan otorgar garantías a los migrantes. De igual forma, esta gran cantidad de resoluciones da cuenta de la necesidad del país de contar con una política

²³ En 2020 se expidió el PEP XI a través del cual se extendió el termino de solicitud del PEP para los nacionales venezolanos que cumpliendo los requisitos de la Resolución inicial del PEP se encontraran en el territorio colombiano antes del 31 de agosto de 2010

migratoria estable que se ocupe realmente de los flujos migratorios garantizando la protección de derechos.

3.2.3. Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV)

En 2018 se expidió la Resolución 542 de 2018, a través de la cual se creó el Registro Administrativo de Migrantes venezolanos en Colombia (RAMV). Este registro se realizó entre el 6 de abril y el 8 de junio de 2018 en diferentes departamentos del país y se invitó a participar a los venezolanos que, viviendo en Colombia, tuvieran vocación de permanencia, independientemente de su situación de regularidad o irregularidad migratoria (Ibáñez, et al., 2022, p. 6). En principio servía únicamente como un medio informativo confiable para efectos de control migratorio y poder identificar las cifras de migrantes regulares e irregulares, pero no otorgaba ningún estatus migratorio ni autorización de permanencia o regulación, tampoco reemplazaba los documentos de identificación y no generaba derechos ni garantías (Bedoya, 2020, p. 17).

Debido a la gran cantidad de migrantes incluidos en este registro, el RAMV es considerado como una de las regularizaciones a migrantes más importantes y definitivamente sirvió como base para los demás mecanismos implementados en Colombia con posterioridad, como el nuevo Estatuto Temporal de Protección (Ibáñez et al., 2022, p. 17).

3.2.4. Limitaciones

Tal como se pudo evidenciar, si bien los permisos temporales expedidos en el marco de los flujos masivos de migrantes venezolanos facilitaron en gran medida la regularización de distintos flujos migratorios, estos se encontraban limitados temporalmente y en ocasiones se encontraban supeditados al cumplimiento de requisitos como la existencia de un contrato laboral, como en el caso del PEPFF, lo cual suponía una barrera *ex ante* para la población migratoria venezolana al mercado laboral, además de ser un criterio cuestionable desde la perspectiva constitucional.

En el marco de las carencias de estos mecanismos, fue expedido el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos.

3.3. Procedimiento actual para regularización de migrantes venezolanos

A raíz de los flujos abundantes de migrantes venezolanos, el Estado colombiano se vio abocado a la implementación de un sistema de facilitación migratoria que permitiera a los nacionales venezolanos regularizar su situación de manera masiva. Asimismo, dicho mecanismo tiene como fin efectuar una caracterización poblacional a través de la información que debe ser suministrada a lo largo del proceso, con el fin de implementar políticas públicas que estén acordes a las características poblacionales de los migrantes venezolanos en el territorio colombiano (Insignares Cera, 2022, pp. 390-391).

En este sentido, vale la pena entonces hacer un análisis del procedimiento para ser titular del Permiso por Protección Temporal (PPT), expedido bajo el Estatuto Temporal de Protección para

Migrantes Venezolanos regulado en el Decreto 216 de 2021 e implementado por Migración Colombia en la Resolución 971 de 2021.

3.3.1. Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos

Para una comprensión integral de los procedimientos e implicaciones de la normatividad aplicable al Estatuto, es necesario comprender el proceso para ser titular de un Permiso por Protección Temporal – PPT –. El proceso para acogerse al Estatuto es principalmente a través de las TICs²⁴, los procedimientos iniciales (Pre-registro, diligenciamiento de encuesta socioeconómica) se realizan a través del portal web de Migración Colombia. La única etapa que requiere presencialidad es el Registro Biométrico.

Una vez completadas estas etapas, Migración Colombia contará con un término de 90 días calendario para requerir información adicional²⁵, negar o autorizar el permiso de acuerdo a lo previsto en el artículo 17 de la Resolución 971 de 2021 expedida por dicha autoridad. A partir de su autorización la autoridad cuenta con un término de treinta días calendario para emitir constancia virtual de la expedición del PPT y noventa días calendario²⁶ para la entrega del permiso físico.

En lo que respecta a la naturaleza jurídica del Estatuto la misma viene descrita en el Decreto 216 de 2021 como

²⁴ En todo caso Migración Colombia ha habilitado puntos para realizar el pre-registro de manera asistida presencialmente conforma lo dispuesto en el artículo 8vo de la Resolución 971 de 2021.

²⁵ La Resolución 971 de 2021 establece que el aplicante al Estatuto cuenta con un término de 30 días calendario para atender el requerimiento de la autoridad so pena de que opere el desistimiento tácito.

²⁶ En la Resolución 971 de 2021 se dice que la autoridad entregará el permiso aproximadamente en este término.

un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales, y a ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas.

En este sentido, es relevante hacer énfasis en su carácter temporal y lo que ello conlleva, dado que los PPT tendrán vigencia hasta el 30 de mayo de 2031, de acuerdo a lo previsto en la Resolución 971 de 2021. Por tanto, el propósito de estos permisos es facilitar e implementar un mecanismo para que una población, en su mayoría vulnerable, pueda aplicar eventualmente a una visa, tal como fue previsto expresamente en el Decreto 216 de 2021: “Previo a la terminación de la vigencia del Estatuto, el migrante venezolano que desee permanecer en el territorio colombiano deberá tramitar y obtener una visa expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores bajo los requisitos contemplados en la ley.”

El Estatuto previó que, las personas titulares de PPT podrían aplicar a una visa de residente por tiempo acumulado, y que adicionalmente, en caso de que hubieran sido titulares de un Permiso Especial de Protección -PEP- al momento de su entrada en vigencia, esto se tendría en cuenta a efectos del tiempo acumulado que estableciese el Ministerio de Relaciones Exteriores en su reglamentación de visas.

De acuerdo a lo anterior, con ocasión de la expedición de la Resolución 5477 de 2022, el Ministerio de Relaciones Exteriores reguló los requisitos para la aplicación a una visa de residente en amparo del Estatuto:

ART. 91. —Visa R venezolanos bajo ETPV.

Alcance: Para ciudadanos venezolanos acogidos bajo el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos ETPV.

Requisitos específicos:

1. Haber sido titular de permiso especial de permanencia vigente durante 5 años; o documento que demuestre que ha sido titular de permiso de protección temporal, PPT, vigente, durante 5 años; o haber completado 5 años de tiempo acumulado entre los dos anteriores;
2. Contar con un permiso de protección temporal vigente.

La misma Resolución prevé que las aplicaciones a este tipo de visa no serán recibidas sino hasta el primero de junio de 2023. En todo caso, es incierto si la aplicación a este tipo de visas será a través del proceso regular en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores o si contará con un procedimiento especial de solicitud. Dicha incertidumbre se debe a lo previsto en el

parágrafo de la misma resolución, el cual estipula que la solicitud podrá hacerse de manera automática a través de interoperabilidad administrativa entre las plataformas del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Migración Colombia.

3.3.1.1. Ventajas. El Estatuto supone un avance en materia procedimental y de acceso al estatus regular por parte población migrante vulnerable en situación de irregularidad. Ello debido a que, en comparación de otros mecanismos de regularización migratoria, los requisitos para acceder al régimen de protección cuentan con mayor laxitud. A continuación, se hará un recuento de los avances más importantes que trajo el Estatuto.

3.3.1.1.1. Requisitos de acceso más laxos. El Decreto 216 de 2021²⁷ trae cuatro supuestos en los cuales se puede aplicar al régimen de protección temporal: (i) encontrarse en el territorio colombiano de manera regular amparado en alguno de los permisos especiales expedidos para migrantes venezolanos (ii) ser titular de un salvoconducto de permanencia SC-2, expedido en el marco de un procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado ante la CONARE (iii) haberse encontrado en el territorio colombiano de manera irregular antes del 31 de enero de 2021²⁸ (iv) ingresar al territorio colombiano durante los dos primeros años de vigencia del Estatuto, es decir hasta el 28 de mayo de 2023.

Ello supone un avance con respecto a los medios de regularización pre-existentes para migrantes venezolanos, dado que se amplía en el ámbito temporal para la aplicación al mecanismo

²⁷ Estos supuestos son recogidos igualmente por la Resolución 971 de 2021 expedida por Migración Colombia.

²⁸ El parágrafo 2 del artículo cuarto del Decreto 216 de 2021 establece que deberá aportarse prueba sumaria que acredite dicha permanencia.

de regularización migratoria. Asimismo, habilita a las personas que se encuentran con una solicitud de refugio en curso a aplicar al Estatuto.

Es relevante hacer la contraposición con el régimen de visas en Colombia, dado que el Estatuto no tiene costo alguno para el aplicante. Adicional a ello, no requiere acreditar el estatus de migrante regular en el país para aquellos venezolanos que entraron antes del 31 de enero de 2021, a diferencia del régimen de visas donde es un requisito necesario demostrar la situación de regularidad durante todo el proceso.

3.3.1.1.2. Enfoque de género. A pesar de que no se incluye la posibilidad para las personas no binarias de identificarse como tal y de que el Decreto 216 de 2021 no previó inicialmente la posibilidad para las personas trans de escoger el género con el que se identifican, la Resolución 971 de 2021 sí contempló la posibilidad para las personas trans de identificarse en su PPT con su género identitario, siempre y cuando adjunten en el proceso de diligenciamiento del RUMV una escritura pública donde conste la voluntad de identificarse con dicho género.

Si bien esto supone un avance en materia de diversidad sexual, dado que es reconocida abiertamente la libertad de las personas de identificarse con un género y de ser reconocidas por el Estado y por los miembros de la sociedad de acuerdo a dicho género, ciertos autores consideran estos avances como insuficientes y que el Estatuto aún tiene grandes carencias en lo que respecta a la perspectiva de género dado que

Si al momento de hacer el registro el migrante transgénero no tiene ese documento, puede diligenciar el RUMV y solicitar un cambio más adelante, bajo la modalidad de duplicado. El costo asociado con la expedición de la escritura pública debe ser asumido directamente por la persona interesada. Además, se deberá adjuntar alguno de los siguientes documentos: pasaporte, cédula de identidad venezolana, acta de nacimiento venezolana o el PEP.

Todos estos aspectos dejan, de nueva cuenta, en incertidumbre y sin opciones de acceder a esta protección a quienes no tengan estos documentos y se encuentren en irregularidad migratoria, por lo que, de entrada, hay profundos vacíos que deja el ETPMV y que deben ser atendidos para efectos del cumplimiento del objetivo para el que se ha propuesto. (Pinillos Quintero, 2022, pp. 231-232)

En todo caso, el hecho de que haya sido incluida la posibilidad de identificarse con el género identitario del aplicante y que dicha posibilidad haya sido incluida en un instrumento expedido por la autoridad migratoria sienta un precedente en materia de política migratoria y reduce la litigiosidad constitucional para el reconocimiento de estas libertades sexuales.

3.3.1.1.3. Posibilidad de acceder a una visa de residente. El Estatuto Temporal de Protección, tal como se enunció previamente, trae la posibilidad para aquellos titulares de PPT de aplicar a una visa de residente, acreditando la titularidad de permisos especiales de permanencia²⁹ por un tiempo de cinco años.

²⁹ Tanto permisos especiales vigentes al momento de la entrada en vigencia del Estatuto como el PPT.

Ello supone un avance en materia migratoria, ya que no será necesario aplicar a una visa de migrante primero para empezar a acumular tiempo para visa de residente, sino que bastará con acreditar la titularidad de los permisos por el tiempo requerido.

3.3.1.2. Limitaciones. A pesar de que el Estatuto Temporal de Protección supuso en avance en los procesos de regularización migratoria de los nacionales venezolanos, incluyendo puntos que no estaban antes previstos como la perspectiva de género, se quedó corto en otros aspectos que resultan en contravía de derechos fundamentales y que en algunos casos, podría ponerse en entredicho su constitucionalidad, dado que dichas transgresiones a derechos fundamentales no se encuentran amparadas en la facultad discrecional del Estado.

3.3.1.2.1. Requisitos de otorgamiento. La Resolución 971 de 2021 previó ciertos supuestos que se requieren para el otorgamiento de un PPT. No obstante, algunos requisitos tienen un carácter abiertamente cuestionable:

“2. No tener antecedentes penales, anotaciones o procesos administrativos sancionatorios o judiciales en curso en Colombia o en el exterior.

3. No tener en curso investigaciones administrativas migratorias”

Dichos requisitos son una clara afrenta a la presunción de inocencia establecida en la constitución política tal como lo indican Pereira y Rodríguez (2021):

El hecho de negar el otorgamiento del PPT, en razón de que el migrante tiene un determinado número de procesos en curso (judicial, administrativo, administrativo migratorio), trasgrede significativamente la presunción de inocencia, establecida en el artículo 29 de la Constitución Política y los tratados internacionales de derechos civiles, políticos y derechos humanos suscritos por Colombia. (p. 11)

Lo anterior con el agravante de que la misma resolución en el parágrafo 3 del artículo 15, indica que los procesos en curso por permanencia o ingreso irregular estarán sujetos a la evaluación por parte de la autoridad migratoria. Es un contrasentido que exista la posibilidad prohibir el otorgamiento del PPT por encontrarse en un proceso administrativo por haber incurrido en permanencia irregular, cuando uno de los supuestos para aplicar al Estatuto es haber ingresado irregularmente antes del 31 de enero de 2021.

Asimismo, Migración Colombia, dada la poca claridad de las causales de inadmisión previstas tanto en el Decreto 216 de 2021 como en la Resolución 971 de 2021, cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para la toma de sus decisiones, tanto en el proceso inicial de estudio, como al momento de revisar la subsanación para el cumplimiento de los requisitos (Insignares Cera, 2022, p. 395).

Ambas situaciones originadas en el marco de la solicitud del permiso son abiertamente transgresoras de principios constitucionales como el debido proceso. En el primer caso, en lo que respecta a la presunción de inocencia y en el segundo, en relación con el principio de contradicción que deben tener las partes en cualquier actuación de la administración.

3.3.1.2.2. Causales de cancelación. En lo que respecta a las causales de cancelación resulta gravoso para la población migrante venezolana el margen de discrecionalidad con el que cuenta la autoridad migratoria, dado que el Decreto 216 de 2021 prevé lo siguiente: “3. Que la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, considere que la presencia del extranjero en el territorio nacional es inconveniente o que representa un riesgo para la seguridad nacional”

En dicha causal se puede evidenciar una amplia zona gris en el cual el Estado puede moverse para fundamentar sus decisiones, abriendo la puerta a que se presenten arbitrariedades en la cancelación de los PPT. Además, existe el agravante de que contra la cancelación no procede recurso alguno, poniendo a los aplicantes en una situación abiertamente inconstitucional, la cual se vuelve más perjudicial por el hecho de que lo que busca el Estatuto es la protección de una población que se encuentra en condiciones de especial vulnerabilidad y que se verá afectada por la decisión de la autoridad migratoria (Insignares Cera, 2022. pp. 396-397).

3.3.1.2.3. Protección a los menores de edad. Los niños son sujetos de especial protección constitucional. Ello se puede desprender de una interpretación teleológica del artículo 44 de la Constitución Política y por lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia T-731 de 2017. Así, el Estado es garante del cumplimiento de las garantías constitucionales y debe propender al acceso a sus derechos a los menores edad, incluyendo a los que hacen parte de la población migrante.

Por lo que, si bien el Estatuto contempló algunas medidas para la protección de los menores de edad en su implementación a través de la Resolución 971 de 2021, estas resultan insuficientes para enfrentar las problemáticas a las que se enfrentan los menores de edad venezolanos en el territorio colombiano.

Pelacani (2022), enumera las tres principales falencias del Estatuto en lo referente a la protección de la población migrante perteneciente a este grupo: (i) se excluyen del ámbito de aplicación aquellos menores que se encuentran irregularmente en Colombia después del 31 de enero de 2021, (ii) no extiende las protecciones previstas por el PPT al núcleo familiar del menor, y por último, (iii) se refiere desde una perspectiva macro al doble rasero existente por parte de las autoridades colombianas en el tratamiento a los niños migrantes venezolanos que no puedan acreditar encontrarse irregularmente en Colombia antes del 31 de enero de 2021 así como aquellos de nacionalidades distintas a la venezolana, dado que estos no cuentan con procedimientos de regularización especiales (p. 48).

La autoridad migratoria es consciente de que el estatus migratorio regular es un presupuesto necesario en la práctica para el ejercicio de los derechos, tal como lo dejó plasmado en el Estatuto, no obstante, decidió no tomar medidas de protección generales para toda la población migrante infantil que se encuentra en situación de irregularidad y no cumple las condiciones para acogerse al Estatuto (Pelacani, 2022, p. 36).

3.3.1.2.4. Aplicación a visa de residente en el amparo del Estatuto. El párrafo del artículo 91 de la Resolución 5477 de 2022 previamente mencionado, abre un amplio margen interpretativo,

dado que no es claro entonces si la solicitud de visa una vez cumplido el término de tiempo acumulado debe ser rogada por parte del titular del PPT o bien, sin que medie solicitud expresa una vez se cumpla con el requisito de tiempo la autoridad procederá a la expedición de una visa de residente.

Dicha comunicación e “interoperabilidad” de las plataformas para hacer solicitudes automáticas de visa de la que habla la resolución supone un reto técnico y práctico. De hecho, en la actualidad en los trámites de visado debe aportarse la documentación expedida por Migración Colombia³⁰ a la solicitud de visa ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, a pesar de que Migración Colombia es una entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por lo que, dicha solicitud automática podría convertirse en un obstáculo para las personas que desean contar con su visa de residente y con ello poder aplicar eventualmente a la nacionalidad colombiana por adopción, por lo que, es posible que dicho trámite de visa termine convirtiéndose en rogado por parte del solicitante, directamente ante Migración Colombia o a través del proceso regular en la página web de Cancillería.

3.4. “Otras migraciones”

Luego de haber hecho un abordaje de los mecanismos de regularización migratoria existentes para todos los extranjeros y del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos es

³⁰ Por ejemplo, deben aportarse los PIP o los salvoconductos expedidos, así como la constancia de desvinculación en el sistema SIRE de Migración Colombia cuando se hace una aplicación a visa vinculada a un contrato de trabajo, en vigencia de otra visa que también está vinculada a un contrato de trabajo, por ejemplo, una visa M-trabajador.

relevante visibilizar ciertos flujos migratorios que han sido invisibilizados a raíz del carácter masivo de la migración venezolana.

Estos flujos migratorios son diversos y no se circunscriben a una nacionalidad en específico, lo que termina siendo en perjuicio de ellos dado que el Estado no se ve en la necesidad de establecer un instrumento que les permita regularizar su situación para facilitar el ejercicio de sus derechos.

Si bien algunos de estos movimientos migratorios no tienen vocación de permanencia, como el caso del paso por el Tapón del Darién, urge que sean visibilizados al igual que los flujos migratorios venezolanos de modo que el Estado incluya en su agenda la adopción de políticas públicas para atender las necesidades de esta población flotante. Para algunos autores esta invisibilización obedece a las lógicas propias del sistema capitalista, que tiende a usar lógicas utilitaristas a la hora de decidir si se implementan o no políticas públicas:

Aquí, ciertos sectores poblacionales, como los migrantes y refugiados, son vistos desde la perspectiva del sistema capitalista globalizado como personas “sobrantes”: aquellos que no aportan, pero sí sobran, de forma perjudicial para la sociedad en su conjunto, pero, en especial, para el desarrollo económico del país receptor. (León Rojas & Antolínez Uribe, 2021, p. 94)

Por otro lado, se debe tener en cuenta que por la misma naturaleza de los flujos migratorios irregulares existe un subregistro en los mismos, por lo que, no es posible determinar con exactitud

cuantas personas se encuentran de manera irregular en Colombia, con las implicaciones para el ejercicio de sus derechos que ello acarrea.

Hasta agosto de 2021 se habían detectado más de 67.000 migrantes entrando a Colombia de manera irregular, siendo estos ingresos de nacionales haitianos prevalentemente, una nacionalidad con acceso restringido al país, es decir, requieren visa para su ingreso al territorio colombiano. Si bien gran parte de este flujo se dirige a cruzar el paso fronterizo entre Colombia y Panamá, no es posible determinar con exactitud cuantas personas se quedan en el país de manera irregular. (DW, 2021, par.3)

Todo ello agravado por el hecho de que, tal como se ha sostenido a lo largo del presente trabajo, los mecanismos de regularización generales son de difícil acceso para las poblaciones vulnerables de nacionalidades distintas a la venezolana.

4. Conclusiones

Colombia es un país que históricamente se había caracterizado por ser fuente de emigrantes y no receptor de inmigrantes. A raíz de los flujos migratorios de migrantes venezolanos se ha masificado el ingreso de extranjeros cambiando las lógicas preponderantes previos al inicio de la diáspora venezolana. En el marco de dichos flujos se han visibilizado las carencias de la política migratoria adoptada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, viéndose abocado a expedir normatividad de manera reactiva a la presentación de las coyunturas presentadas en el país. Dichos cambios intempestivos de normatividad crearon un panorama de inseguridad jurídica para la

población migrante que permanece hasta hoy día, a pesar de la promulgación del Decreto 1067 de 2015 que recopiló parte de la normatividad en materia migratoria.

Enfrentados a esta cantidad de normatividad se encuentran las poblaciones migrantes, especialmente las que cuentan con un carácter irregular y buscan regularizar su situación, de modo que puedan ocupar un rol activo en la sociedad productiva. Con ocasión de la necesidad de regularizar la situación migratoria de millones de migrantes surgió el Estatuto, pensado específicamente para nacionales venezolanos, el cual sin lugar a dudas supuso un avance sin precedentes en materia humanitaria en el país a pesar de sus limitaciones en los aspectos enunciados en el presente escrito.

Sin embargo, han quedadas rezagadas las “otras migraciones” que no cuentan con una regulación propia y deben atenerse entonces al régimen general de regularización migratoria, el cual resulta problemática por dos motivos principalmente:

1.El régimen de visados en Colombia es abiertamente aporofóbico: como se sostuvo previamente, varios tipos de visado requieren acreditar solvencia económica³¹ o al menos un contrato laboral o de prestación de servicios. No obstante, muchos migrantes requieren un documento que acredite su regularidad para contar con este contrato. Adicionalmente, los costos asociados a una solicitud de visa pueden ascender a más de un millón de pesos, los cuales, monto que podría no estar al alcance de la población migrante en situación de vulnerabilidad. Asimismo, para poder presentarse la solicitud requieren de acceso a las TICs:

³¹ Es usual que Cancillería, en el marco de las solicitudes de visa solicite los extractos bancarios a pesar que estos no sean un requisito preestablecido.

Artículo 8. Presentación de la solicitud de visa. Toda solicitud de visa se deberá efectuar a través de la plataforma digital dispuesta para ello a través del sitio web oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores https://www.cancilleria.gov.co/tramites_servicios/visa, aportando los requisitos que correspondan.

Lo previamente mencionado se encuentra en contravía de las dificultades fácticas con las que pueden contar las personas en situación de irregularidad migratoria, especialmente, cuando se trata de población vulnerable, dado que el manejo de dicha plataforma requiere de conexión a internet, además de un conocimiento intermedio en el manejo de los sistemas de información digital.

A pesar de lo anterior y de la vigorización de los requisitos para las aplicaciones de visa que trajo la Resolución 5477 de 2022, debe reconocerse los esfuerzos del Ministerio de Relaciones Exteriores por implementar tipos de visa acordes a las nuevas realidades, por ejemplo, la visa de nómadas digitales. No obstante, estas nuevas tipologías más ajustadas a un mundo globalizado no se compadecen con la realidad a la que se enfrentan las poblaciones migrantes vulnerables, por lo que el Estado, en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores debe fortalecer los convenios multilaterales existentes, como es el caso del MERCOSUR o la CAN, sin hacer solicitudes atendiendo a criterios económicos.

2.El proceso de reconocimiento de la condición de refugiado ante la CONARE puede tardar años³²: si bien las solicitudes de refugio no tienen costos asociados, durante el tiempo de estudio de la solicitud solamente se expide un salvoconducto SC-2, el cual no permite trabajar, lo que es una clara afrenta al derecho fundamental al trabajo, además termina condenando al ostracismo y a la informalidad a la población migrante que busca ser reconocida como refugiada, la cual no puede ejercer formalmente actividades remuneradas durante el periodo en que se estudia el reconocimiento de su condición. Es por ello que en virtud del principio de igualdad, debe permitírsele a las personas que se encuentran en el proceso de reconocimiento de la condición de refugiado ejercer actividades remuneradas en Colombia mientras reciben una respuesta por parte de la CONARE.

Asimismo, es innegable los avances que ha supuesto el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos en materia de regularización migratoria, pero se queda corto. Si bien el Estatuto ha permitido la regularización de millones de venezolanos, además de suponer un hito que en un instrumento de facilitación migratoria reconozca la posibilidad de las personas trans de identificarse con su género identitario, en materia procedimental cuenta con muchas falencias que pueden dar lugar al desconocimiento de derechos fundamentales, tales como la imposibilidad de recurrir la decisión que cancela un PPT o los criterios para la aplicación a un PPT, que como ya se mencionó, desconocen la presunción de inocencia.

Es por esto, que el Ministerio de Relaciones Exteriores debe crear mecanismos de regularización migratoria que reconozcan todas las nacionalidades y permitan el ejercicio de sus

³² Los autores de la presente monografía tuvieron conocimiento de ello en virtud de conversaciones informales sostenidas con personas que presentan este tipo de solicitudes.

derechos constitucionales. Si bien el Estatuto contribuyó a la regularización de gran parte de los migrantes irregulares en Colombia, este desconoce las realidades de las otras poblaciones migrantes.

Debe reconocérsele el valor que pueden aportar a la sociedad los migrantes y en el marco de dicho reconocimiento facilitarle el acceso al reconocimiento de la regularidad migratoria, sobre este punto, Sotomayor (2007) trae una crítica a las políticas securitistas en materia migratoria:

Pero el extranjero de hoy no es el bárbaro que atenta contra el Imperio Romano, es más bien una persona proveniente de otro país, uno que se desplaza, un ser humano como cualquiera, y hoy día, un ciudadano del mundo. Es desde el paradigma del ser humano y de los derechos fundamentales de que es titular que deben evaluarse sus reclamos, así como sus necesidades. (p. 192)

En conclusión, teniendo en cuenta el marco del cumplimiento de la Ley 2136 de 2021 y de la Constitución Política de Colombia, el Estado, en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores, debe implementar mecanismos de regularización migratoria de carácter permanente que no desconozcan los derechos fundamentales de las poblaciones migrantes independientemente de su nacionalidad.

Referencias

- Alarcón, F., Barrera, J., Barrera, J., Bonil, A., Cabrera, D., Cano, G., Castro, A., González, L., López, S., Mayorquín, D., Milkes, I., Nuñez, M., & Scopetta, O. (2019). *Venezuela migra: Aspectos sensibles del éxodo hacia Colombia*. Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia.
- Banco Mundial. (2018). *Migración desde Venezuela a Colombia: impactos y estrategia de respuesta en el corto y mediano plazo*.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30651/131472SP.pdf>
- Bedoya, M. R. (2020). Migración venezolana hacia Colombia: respuestas del Estado (2015 -2019). *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 7(2). 9-28 DOI 10.21500/23825014.4554
- Ciurlo, A. (2015). Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración. *Revista Internacional De Cooperación Y Desarrollo*, 2(2), 205–245.
<https://doi.org/10.21500/23825014.2276>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019, febrero 27). *CEPAL: impacto social, económico y cultural de la migración es notoriamente positivo para los países de origen y destino*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-impacto-social-economico-cultural-la-migracion-es-notoriamente-positivo-paises>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. 7 de diciembre de 2019.
<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2018, 23 de noviembre). *Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela*. Documento CONPES 3950. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>

Constitución Política de la República de Colombia. Art 100. Julio 7 de 1991. (Colombia). <https://www.constitucioncolombia.com/titulo-3/capitulo-3/articulo-100>

Corte Constitucional de Colombia. Sala Cuarta de Revisión. Sentencia T-143/2019. (M.P. Alejandro Linares Cantillo; marzo 29 de 2019). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/T-143-19.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-031/1995. (M.P. Hernando Herrera Vergara; febrero 2 de 1995). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/C-031-95.htm>

Corte Constitucional. Sala Tercera de Revisión. Sentencia T-250/2017. (M.P. Alejandro Linares Cantillo; abril 26 de 2017). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-250-17.htm>

Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre*. Ediciones Paidós. https://www.planetadelibros.com/libros_contenido_extra/36/35365_Aporofobia_el_rechazo_al_pobre.pdf

Declaración de Cartagena sobre Refugiados. 22 de noviembre de 1984. <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

Decreto 1067/2015 [Ministerio de Relaciones Exteriores]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores. Mayo 26 de 2015. D.O. N49.523. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_1067_2015.htm

Decreto 2107/2001[Presidencia de la República]. Por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control y regularización de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de inmigración. Octubre 8 de 2001. D.O. N44.576.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76607#:~:text=Por%20el%20cual%20se%20dictan,disposiciones%20en%20materia%20de%20inmigraci%C3%B3n.>

Decreto 216/2021 [Ministerio de Relaciones Exteriores]. Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria. Marzo 1 de 2021. D.O. N51.603.
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20216%20DEL%201%20DE%20MARZO%20DE%202021.pdf>

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. (2017). *Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses*.
<https://unstats.un.org/unsd/statcom/48th-session/documents/BG-4a-Migration-Handbook-E.pdf>

DW. (2021, septiembre 22). *Colombia reporta ingreso irregular de 27.000 migrantes en un mes*.
[https://www.dw.com/es/colombia-reporta-ingreso-irregular-de-27000-migrantesenunmes/a59149479#:~:text=M%C3%A1s%20de%2027.000%20personas%20de,viernes%20\(10.09.2021\).](https://www.dw.com/es/colombia-reporta-ingreso-irregular-de-27000-migrantesenunmes/a59149479#:~:text=M%C3%A1s%20de%2027.000%20personas%20de,viernes%20(10.09.2021).)

Feline Freier, L., & Castillo Jara, S. (2020). El presidencialismo y la “Securitización” de la política migratoria en América Latina: Un análisis de las reacciones políticas frente al desplazamiento de ciudadanos venezolanos. *Internacia: Revista De Relaciones*

Internacionales, (1), 1-28.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/internacia/article/view/21840>

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2020). *Nota técnica - La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana.*

https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_migratoria_y_derechos_nna.pdf

Góngora Mera, M. (2022). VI. Influencia de los estándares universales e interamericanos en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana relativa a los derechos de personas en situación de movilidad. En C. Hernández Parra & M.A. de la Isla Portilla (Eds.), *Ius commune en migración y constitucionalismo transformador en Colombia. Un enfoque de derechos para la movilidad humana* (pp. 269-321). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. <https://estudiosfronterizos.org/2022/04/19/ius-commune-en-migracion-y-constitucionalismo-transformador-en-colombia-un-enfoque-de-derechos-para-la-movilidad-humana/>

Ibañez, A.M., Moya, A., Ortega, M.A., Rodríguez, M., Rozo, S., & Urbina, M.J. (2022). *Salir de la sombra: Cómo un programa de regularización mejoró la vida de los migrantes venezolanos en Colombia.* <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Salir-de-la-sombra-como-un-programa-de-regularizacion-mejoro-la-vida-de-los-migrantes-venezolanos-en-Colombia.pdf>

Insignares Cera, S. (2022). VIII. Los derechos de los trabajadores migrantes y refugiados en Colombia a la luz de los estándares internacionales. En C. Hernández Parra & M.A. de la

- Isla Portilla (Eds.), *Ius commune en migración y constitucionalismo transformador en Colombia. Un enfoque de derechos para la movilidad humana* (pp. 369-411). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
<https://estudiosfronterizos.org/2022/04/19/ius-commune-en-migracion-y-constitucionalismo-transformador-en-colombia-un-enfoque-de-derechos-para-la-movilidad-humana/>
- Jaeger, G. (2001). On the history of the international protection of refugees. *International Review of the Red Cross*, 83(843), 727- 738. doi:10.1017/S1560775500119285
https://www.icrc.org/ar/doc/assets/files/other/727_738_jaeger.pdf
- León Rojas, A., & Antolínez Uribe, A (2021). Necropolítica y migración. Colombia y sus dos caras en la gestión de flujos migratorios transnacionales y transcontinentales. *Necropolítica en América Latina*, 87.
https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/52021/Necropol%C3%ADtica%20PIPEC_Uniandes.pdf?sequence=2&fbclid=IwAR0oS2NBOTM7WvKam-3jrks4HpUkZ4Gh_n1pPS2O7UiG_KUQ_vKPAsgNoJI#page=87
- Ley 2136/2021. Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones. 4 de agosto de 2021. D.O. N51.756.
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202136%20DEL%204%20DE%20AGOSTO%20DE%202021.pdf>
- Migración Colombia. (2018, febrero 9). Movimiento migratorio de venezolanos debe darse de forma controlada, regulada y dentro de la legalidad.
<https://www.migracioncolombia.gov.co/noticias/movimiento-migratorio-de-venezolanos->

debe-darse-de-forma-controlada-regulada-y-dentro-de-la-legalidad?highlight=WyJ0YXJqZXRhIiwZGUiLCJtb3ZpbGlkYWQoLCJmcm9udGVyaXphIiwidGFyamV0YSBkZSIsInRhcmlldGEgZGUgbW92aWxpZGFkIiwZGUgbW92aWxpZGFkIiwZGUgbW92aWxpZGFkIGZyb250ZXJpemEiLCJtb3ZpbGlkYWQgZnJvb nRlcml6YSJd

Migración Colombia. (2022a). *Distribución de Venezolanos en Colombia*. [Infografía] <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte28-de-febrero-de-2022>

Migración Colombia. (2022b, 29 de julio). Más de dos millones 477 mil venezolanos se encuentran radicados en Colombia y de ellos, el 96% busca hacer parte del estatuto temporal de protección - visibles. <https://migracioncolombia.gov.co/noticias/mas-de-dos-millones-477-mil-venezolanos-se-encuentran-radicados-en-colombia-y-de-ellos-el-96-busca-hacer-parte-del-estatuto-temporal-de-proteccion-visibles>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017, abril 27). Venezolanos que transitan frecuentemente por zona de frontera deberán tramitar inmediatamente Tarjeta de Movilidad Fronteriza TMF. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/venezolanos-transitan-frecuentemente-zona-frontera-deberan-tramitar-inmediatamente>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021, marzo 23). *Canciller Claudia Blum presentó el Estatuto de Protección Temporal a Migrantes Venezolanos en evento con autoridades alemanas*. <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/canciller-claudia-blum-presento-estatuto-proteccion-temporal-migrantes-venezolanos>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f). *Costos, pagos y oficinas de trámites.*

https://www.cancilleria.gov.co/tramites_servicios/visa/costos-medios-pago-oficinas-atencion

Naciones Unidas. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención contra la Tortura y*

Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, 10 de diciembre de 1984, Vol.

1465. [https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-](https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading)

[torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading](https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-against-torture-and-other-cruel-inhuman-or-degrading)

Naciones Unidas. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Convención sobre el Estatuto de los*

Refugiados, 28 de julio de 1951. Vol. 189, No. 2545.

<https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Organización

Internacional del Trabajo & Unión Parlamentaria. (2015). *Manual para parlamentarios*

N.24: Migración, derechos humanos y gobernanza.

[https://acnudh.org/load/2018/04/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP-](https://acnudh.org/load/2018/04/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP-ilovepdf-compressed.pdf)

[ilovepdf-compressed.pdf](https://acnudh.org/load/2018/04/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP-ilovepdf-compressed.pdf)

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiado. (2017). *Todo lo que*

usted como ciudadano venezolano debe saber sobre PEP – TMF al momento de ingresar a

Colombia

[Infografía].

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/TMF_PEP_20

[17.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/TMF_PEP_20)

Organización Internacional para las Migraciones. (2012). *Gestión Fronteriza Integral en la*

Subregión Andina. Organización Internacional para las Migraciones. Modulo II: Movilidad

Humana. <https://peru.iom.int/sites/g/files/tmzbdl951/files/Documentos/Modulo2.pdf>

Ortega Velásquez, E. (2014). La consolidación histórica de la migración irregular en Europa: leyes y políticas migratorias defectuosas. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, (14), 637-686.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1870465414700182#sect0045> .

Palacios Sanabria, M.T. (2018). *El acceso a los derechos de los migrantes en Colombia Cartilla. práctica e informativa*. Editorial Universidad del Rosario

https://www.oas.org/es/sadye/documentos/FUPAD_CartillaDerechos.pdf

Palacios Sanabria, M. T., & Londoño Toro, B. (2019). *Migración y derechos humanos: El caso colombiano, 2014-2018*. Editorial Universidad del Rosario.

Pelacani, G. (2022). Niñez migrante en Colombia: grises del aclamado estatuto temporal de protección. *Foro: Revista De Derecho*, (37), 33–51.

<https://doi.org/10.32719/26312484.2022.37.2>

Pereira, D.& Rodríguez, A. (2021). Análisis jurídico del estatuto temporal de protección a los migrantes venezolanos en Colombia. *Vis Iuris. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 7 (13).

<https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/visiuris/article/view/1.Introducción>

Pinillos Quintero, G. (2022). V. El Estatuto Temporal de Protección para Migrantes en Colombia (2021-2031) y experiencias comparativas. En C. Hernández Parra & M.A. de la Isla Portilla (Eds.), *Ius commune en migración y constitucionalismo transformador en Colombia. Un enfoque de derechos para la movilidad humana* (pp. 219-266). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. <https://estudiosfronterizos.org/2022/04/19/ius-commune-en-migracion-y-constitucionalismo-transformador-en-colombia-un-enfoque-de-derechos-para-la-movilidad-humana/>

Pizarro, J., Maldonado, C, & Martínez, R. (2018) *Protección social y migración: Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de la migración y de la vida de las personas.*

Naciones

Unidas.

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44021/S1800613_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. (2022).

Programas de regularización y facilidades administrativas para las personas refugiadas y migrantes de Venezuela Análisis comparativo de ordenamientos jurídicos y buenas prácticas en América Latina y el Caribe. [https://www.r4v.info/es/document/programas-de-](https://www.r4v.info/es/document/programas-de-regularizacion-y-facilidades-administrativas-para-las-personas-refugiadas-y)

[regularizacion-y-facilidades-administrativas-para-las-personas-refugiadas-y](https://www.r4v.info/es/document/programas-de-regularizacion-y-facilidades-administrativas-para-las-personas-refugiadas-y)

Resolución 2357/2020 [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. Por la cual se establecen los criterios para el cumplimiento de obligaciones migratorias y el procedimiento sancionatorio de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Octubre 22 de 2020. D.O. N51.475

https://normograma.info/migracion/docs/resolucion_uaemc_2357_2020.htm

Resolución 3167/2019 [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. Por la cual se establecen los criterios para el ingreso, permanencia y salida de nacionales y extranjeros del territorio colombiano; además, los mecanismos y normas aplicables en el proceso del control migratorio. Octubre 25 de 2019. D.O. N51.158

https://www.migracioncolombia.gov.co/jdownloads/Resoluciones/Resoluciones%20%202019/RESOLUCION%203167%20DE%202019%20%20Compilatoria%20del%20proceso%20de%20control%20migratorio_compressed.pdf

Resolución 5477/2022 [Ministerio de Relaciones Exteriores]. Por la cual se dictan disposiciones en materia de visas y se deroga la Resolución 1980 del 19 de marzo de 2014 y la Resolución 6045 del 2 de agosto de 2017. Julio 22 de 2022. D.O. N52.103. <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/5477%20del%202022%20de%20julio%20de%202022%20%281%29.pdf>

Resolución 740/2018 [Ministerio de Relaciones Exteriores]. Por la cual se establece un nuevo término para acceder al Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado mediante Resolución número 5797 del 25 de julio de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores, y se dictan otras disposiciones sobre la materia. Febrero 5 de 2018. D.O. N50.498 https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_minrelaciones_0740_2018.htm

Resolución 971/2021 [Unidad Administrativa Especial Migración Colombia]. Por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021. Julio 1 de 2021. D.O. N51.660. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_0971_2021.htm

Riascos Valencia, Y. Z. (2020). Principio de no devolución y su aplicación extraterritorial: Pilar fundamental en el marco del Derecho de los Refugiados. *Trans-Pasando Fronteras*, (16). <https://doi.org/10.18046/retf.i16.4167>

Rodríguez Rodríguez, A. (2022). II. Situación de derechos humanos de los migrantes en Colombia. En C. Hernández Parra & M.A. de la Isla Portilla (Eds.), *Ius commune en migración y constitucionalismo transformador en Colombia. Un enfoque de derechos para la movilidad humana* (pp. 99-151). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

<https://estudiosfronterizos.org/2022/04/19/ius-commune-en-migracion-y-constitucionalismo-transformador-en-colombia-un-enfoque-de-derechos-para-la-movilidad-humana/>

Ruiz-Santacruz, J.S & Recaño Valverde, J. (2019). La migración internacional latinoamericana y su participación en el sistema global de migraciones. En Pardo, F (Ed.), América Latina en las dinámicas de la migración internacional: perspectivas críticas. (pp. 23-54). Universidad Externado de Colombia. <https://www-digitaliapublishing-com.ezproxy.eafit.edu.co/visor/82901>

Sotomayor, A. (2007). Migración irregular, soberanía y derechos humanos: la opinión consultiva OC-18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Jurídica Universidad de Puerto Rico*, 76(1), 169-192. https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/rjupurco76&div=19&g_sent=1&asa_token=TOiVs238_yEAAAAA:HnjoZjzQnU9SPb9iSByaS6U58K9FBnM_j5RG787DZnOpPs-y_Uqw878rBrgWyER2HEQmLTg&collection=journals

Subgerencia Cultural del Banco de la República. (s.f). *Historia del pasaporte y del visado en Colombia*. https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Historia_del_pasaporte_y_del_visado_en_Colombia

Texidó, E. & Gurrieri, J. (2012). *Panorama Migratorio de América del Sur 2012*. Organización Internacional para las Migraciones. https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/migrated_files/pbn/docs/Panorama_Migratorio_de_America_del_Sur_2012.pdf

Wooldy, E. (2017). *Introducción a los estudios migratorios: migraciones y derechos humanos en la era de la globalización*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.