

**VENEZOLANOS EN TERRITORIO COLOMBIANO: ESTATUS, CONCEPTOS Y  
CONSECUENCIAS JURÍDICAS SEGÚN EL DERECHO INTERNACIONAL DE  
DERECHOS HUMANOS**

Ana Carolina Arias Arcila

**Proyecto de monografía para optar por el título de abogada**

Asesor:

**JOSÉ ALBERTO TORO VALENCIA**

Profesor de la Universidad EAFIT

**ESCUELA DE DERECHO**

**MEDELLÍN**

**2020**

## Tabla de contenido

1	Introducción.....	3
2	Delimitación del contexto sociojurídico de la problemática migratoria venezolana en Colombia .....	7
2.1	Antecedentes políticos y jurídicos que originaron la crisis migratoria venezolana .....	7
2.2	Momentos clave que precipitaron la crisis.....	11
2.3	Análisis de la problemática migratoria (investigaciones y estudios recientes)	12
3	Estatus y derechos de los venezolanos en Colombia.....	15
3.1	¿Migrantes o refugiados?.....	16
3.2	Definición de conceptos: refugio, asilo, desplazamiento, migrante.....	20
3.2.1	Migrante .....	20
3.2.2	Refugiado.....	24
3.2.3	Desplazamiento .....	25
3.2.4	Asilo .....	28
3.3	Diferencia entre refugiado y asilado refugiado .....	30
3.4	Consideraciones del CONPES en torno a la situación de los ciudadanos venezolanos migrantes.....	34
4	Derechos fundamentales de los venezolanos en Colombia .....	37
5	Precedente jurisprudencial vinculante.....	47
6	Conclusión.....	50
7	Referencias bibliográficas .....	54

## **Lista de figuras**

<i>Figura 1.</i> Distribución de venezolanos en Colombia (septiembre de 2018) .....	366
---	-----

## 1 Introducción

Desde el 20 de octubre de 2016 la crisis del Estado venezolano ha impactado de manera directa su relación diplomática con otros Estados Latinoamericanos. Entre los múltiples factores que ha generado un agravamiento de la crisis, la fuerte caída del petróleo en 2014 ha sido uno de los más decisivos, pues este país ostentaba la calidad de "...ser el mayor productor de petróleo en el mundo" (BBC Mundo, 2019, p. 1), y, en consecuencia, poseía las reservas más grandes del mundo.

No obstante, "...su economía dependía en un 95 % sobre sus ingresos por exportación del combustible fósil" (BBC Mundo, 2019, p. 1). De esta manera, la caída de los precios del petróleo en 2014 comenzó a evidenciar una fuerte crisis que no pudo mitigar este impacto, y por el contrario, la hizo más inestable e incontrolable debido a la carencia de elementos básicos al interior del Estado.

Aunado a lo anterior, también se evidenció una pésima formulación e implementación de políticas públicas que ayudaran al sostenimiento del país para que, de manera coyuntural, se pudiese suprimir paulatinamente el estado de indefensión afrontado por ese país, pues como lo expuso el economista Pedro Palma como se citó en DolarLido (2019):

La principal razón han sido las **pésimas políticas públicas** que se han venido implementando en el país. Por un lado, hemos tenido a un **gobierno** hostigando a la **actividad económica privada**, amenazando a las **empresas** con expropiaciones, con expoliaciones, con imposición de controles que las condenan a trabajar a pérdidas, con amenazas permanentes y señalamientos, muchos de ellos injustos, acerca de una pseudoespeculación extrema que no ha sido la realidad, y que ha llevado a una situación donde se ha diezmado la actividad económica. (párr. 7)

Esa política de hostigamiento persistente ha dado como resultado una **minimización** del sector privado. Muchas empresas han cerrado sus puertas, no están produciendo y han salido de actividad económica. Y eso ha implicado que el aparato productivo privado hoy esté produciendo una fracción de lo que producía anteriormente. (Palma, 2019, p. 32)

Los anteriores factores han definido de manera indefectible el panorama de crisis humanitaria que ha padecido la población venezolana y que ha llevado a que se generen migraciones masivas, de tal suerte para el 31 de diciembre de 2019 Migración Colombia pudo identificar 1 771 237 venezolanos en territorio colombiano, de los cuales 754 085 son ciudadanos regulares, es decir i), con visa y cédula de extranjería; y ii), portadores de PEP (permiso especial de permanencia). Por el contrario, 1 017 151 se encuentran en condición de irregularidad, la cual implica que: i), superaron su tiempo de permanencia y ii), ingresaron sin autorización al país (Migración Colombia, 2019).

De acuerdo con lo anterior, resulta necesario identificar la calidad de vida de los venezolanos migrantes que se encuentran en suelo colombiano, lo que posibilitará determinar las consecuencias jurídicas relacionadas con la protección internacional que el Estado colombiano pueda y deba tomar sobre el asunto, sin vulnerar de manera abrupta el mínimo de derechos y garantías con los que cuenta cada ser humano.

Por lo demás, esta investigación es relevante en tanto se realiza desde la perspectiva del Derecho Internacional y el Derecho Constitucional, sumamente necesaria para estudiar los factores que puedan afectar el proceso de migración desde el ámbito de los derechos humanos. A su vez, esta perspectiva permite la comprensión de los elementos xenofóbicos y de las políticas públicas que pueden influir en la regularización en la regularización de los venezolanos que han ingresado e ingresarán al territorio colombiano, y en general de las personas desplazadas por el problema económico del vecino país.

Para este fin, se empleó la metodología histórico-descriptiva que permite analizar el desarrollo histórico que ha tenido este concepto desde el momento hito de la crisis del vecino país hasta el presente. Inicialmente se recolectó información relevante en bases de datos, bibliotecas, instituciones estatales e internacionales, además de entidades especializadas en temas de migración.

Entretanto, y para complementar la información recolectada en las bases de datos, también se deben conocer las acciones jurídicas tomadas por Colombia en relación con los migrantes venezolanos para así determinar su compatibilidad con el Derecho Internacional de los derechos humanos a partir de la delimitación del contexto sociojurídico de problemática migratoria venezolana en Colombia. Asimismo, se debe

tener conocimiento acerca de la definición de conceptos teóricos frente a la migración, la titularidad de ser acreedores de derechos en el territorio colombiano y su justificación a través del precedente jurisprudencial con el propósito final de dar solución a la pregunta planteada para esta investigación.

De igual modo, es pertinente entender el panorama actual proyectado a futuro respecto a los derechos y garantías que adquieren al estar en suelo colombiano, tal y como lo establece la Constitución Política de 1991 en su artículo 100 que indica:

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

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

Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital.

Por lo tanto, uno de los objetivos de este trabajo es conocer las limitaciones de índole constitucional dentro del contexto del Derecho Internacional y de los derechos humanos frente a la situación de los migrantes venezolanos en el país, y, en caso de que no existan estas limitaciones, proponer unas, puesto que si bien existen tratados internacionales para reforzar la protección en cuanto a derechos humanos se refiere, también es cierto que el Estado colombiano tiene un déficit en garantías para la misma población, por lo que no se justifica un altruismo inoperante para resaltar en la comunidad internacional si esto desemboca en la ausencia de garantías para cubrir tanto los derechos de los nacionales como de los venezolanos que ingresen al territorio.

Además de lo ya dicho, es importante tener en cuenta la postura que ha asumido el Estado dentro de su derecho interno en torno a la violación de los derechos humanos, especialmente en materia laboral, que es pertinente estudiar en este tema ya que no solamente son los ciudadanos venezolanos quienes afrontan la desigualdad proveniente

de la dependencia laboral, sino que incluso es vivenciada cada día por la población colombiana y de una manera preocupante es atribuible a esta condición innumerables problemáticas sociales que afrontan los migrantes y que parten, por ejemplo, desde la trata de personas hasta el trabajo forzado o mal remunerado. De esta manera, se encuentran dos factores principales que pueden ocasionar esta problemática: por un lado, existen vacíos en los ordenamientos de protección, y, de otra parte, hay fallos institucionales que buscan apelar al interés general sobre el particular, pero que jurídicamente apartan al Estado de su deber de intervención respecto a la delimitación y la redistribución del poder que debe ser ejercida sobre el sujeto activo dentro de la relación laboral.

La hipótesis formulada en esta tesis contiene elementos desarrollados desde la perspectiva de la investigación de la realidad social y analiza otros documentos institucionales, entendiendo que para dar una solución al problema planteado ambos elementos no pueden tratarse de manera aislada. Se busca, además, hacer una crítica al Estado respecto a las falencias existentes en su marco normativo, y se intenta postular bajo qué medidas el Estado podría reaccionar ante la crisis, tomando como base las recomendaciones y pronunciamientos dados por los diferentes organismos internacionales e incluso por la Corte Constitucional.

Cabe anotar que la perspectiva filosófica de autores como Zygmunt Bauman (Extraños Llamando a La Puerta, 2016) es de gran relevancia para analizar, desde el enfoque de las crisis migratorias, el límite en el uso por parte del Estado del discurso que defiende su rol de país tercermundista dentro de la economía y que le permite de alguna manera cerrar sus fronteras bajo la premisa de su derecho de admisión, que indiscutiblemente es tácito y propio de cada soberanía, pero que cambia según el rol que asumen los Estados. Además, tal perspectiva ayudará a saber si resulta o no conveniente el ingreso de migrantes dentro de sus territorios.

Así, y de acuerdo con lo anterior, es importante mencionar algunas formulaciones descritas en varias investigaciones adelantadas actualmente en el país con el fin de dar soportes institucionales, científicos e investigativos a este estudio. Estas investigaciones, por lo demás, han surgido a raíz del impacto económico, político y social que generó la crisis de migrantes venezolanos en Colombia.

## **2 Delimitación del contexto sociojurídico de la problemática migratoria venezolana en Colombia**

### **2.1 Antecedentes políticos y jurídicos que originaron la crisis migratoria venezolana**

Para trasladar el estatus del nacional venezolano a colombiano es necesario enmarcarse en las investigaciones académicas según su componente histórico y social a nivel nacional e internacional. La depresión económica venezolana se empezó a advertir en los principales indicadores macroeconómicos de ese país desde 2012 y sus consecuencias se han extendido no solo en el plano económico sino también en el político y social (CEPAL, 2018).

Todas las fuentes que se conocen conceden el mismo origen a la crisis:

En el verano de 2017 el gobierno de Nicolás Maduro decidió romper el orden constitucional por medio de la imposición de una Asamblea Constituyente que reemplazó al poder legislativo legítimo, de mayoría opositora. Antes de aquella decisión existía alguna posibilidad de distender el conflicto por medio de una negociación entre el gobierno y la oposición. El autoritarismo del gobierno y la represión del movimiento opositor continuaron. Todos los protocolos de diálogo, incluyendo el del expresidente español José Luis Rodríguez Zapatero en República Dominicana, se clausuraron. El régimen venezolano, sin embargo, avanzó incólume hacia una reelección de Nicolás Maduro en 2018, sin las condiciones mínimas para un proceso confiable. (Letras Libres, 2019, párr. 1)

Dado que tanto la oposición como el parlamento eran desconocidos por el gobierno, la realización de la contienda presidencial solo podía aspirar a una base electoral minoritaria pero predominantemente oficialista. Tomando en cuenta que la elección de la Asamblea Nacional Constituyente en 2017 se realizó a partir de normas electorales *ad hoc*, las nuevas contiendas se llevaron a cabo con menos de la mitad del censo electoral, arrojando como resultado un alto abstencionismo por parte de los habitantes (BBC, 2019).

Por supuesto, el descontento del pueblo venezolano y del mundo en general no se hizo esperar. El gobierno de Nicolás Maduro no solo recibió críticas de los diarios más

prestigiosos a nivel mundial, sino también de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos, la Unión Europea, la Organización de Estados Americanos, e incluso de organismos como la Comisión Interamericana de derechos humanos. Tales críticas se basaron en cuatro ejes principales: institucionalidad democrática, protesta social y libertad de expresión; violencia y seguridad ciudadana, y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. (Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2019; Unión Europea, 2019; Organización de Estados Americanos, 2019; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017).

El relator especial sobre derechos económicos, sociales, culturales y ambientales realizó un informe completo titulado “Institucionalidad democrática, Estado de Derecho y Derechos Humanos en Venezuela”, en el que expuso algunos de los puntos más importantes en torno a las vulneraciones del principio de separación de poderes que, según dicha entidad, generó un deterioro en la institucionalidad democrática y los derechos humanos en ese país. Asimismo, uno de los apartes de este informe resumió que:

La alteración del orden constitucional en Venezuela fue posible por una serie de factores que determinan que el país, en general, presente serias deficiencias en su institucionalidad democrática. La falta de independencia del poder judicial es, en opinión de la CIDH, un elemento que incide de manera determinante tanto en la injerencia del poder ejecutivo en el judicial, como en la de este último en el legislativo. A su vez, un factor importante en la falta de independencia son los procesos inadecuados de elección y la ausencia de garantías de permanencia en el cargo de magistrados y magistradas del TSJ, como se observa en este informe. Es por ello por lo que la Comisión considera necesario que se adopten medidas para evitar riesgos a la independencia judicial en la elección, nombramiento y permanencia de los miembros de la máxima instancia judicial en Venezuela. En particular, debe asegurarse que en los procesos de nombramiento se cumpla con la difusión previa de las convocatorias, plazos y procedimientos; la garantía de acceso igualitario e incluyente con participación de la sociedad civil; y la calificación con base en el mérito y capacidades profesionales, y en no afinidades políticas. (p. 8)

Sin embargo, y pese a las razones esgrimidas, Maduro continuó empeñándose en su reelección.

De una población de más de 30 millones y de un patrón electoral de más de 20, a Maduro, según cifras oficiales que ponen en duda organismos independientes y la propia oposición, lo votaron poco más de 6 millones de venezolanos: apenas el 67 % del 46 % de los electores. Quienes equiparan ese escenario a elecciones ejecutivas con altos grados de abstencionismo en Estados Unidos, Europa o América Latina, se equivocan, ya que no es lo mismo retirarse de un proceso electoral por considerarlo ilegítimo y abstenerse voluntariamente. (Letras Libres, 2019, párr. 5)

Alrededor de la comunidad internacional los países que no reconocieron el gobierno de Maduro por la inconstitucionalidad del mismo fueron más que sus únicos aliados que a decir verdad no se caracterizan por la confiabilidad electoral y asumieron como válida su presidencia y aunque:

Todavía se tenían de espacio varios meses entre la reelección de mayo y la toma de posesión de enero de 2019, el gobierno venezolano no los aprovechó para ofrecer alguna salida negociada. Es cierto que a esas alturas las credenciales del diálogo ya estaban más devaluadas que nunca, pero tampoco hubo gestos mediadores desde el madurismo. (Letras Libres, 2019, párr. 6)

Se debe entender además que la crisis venezolana es ocasionada en parte por la deslegitimación mutua del gobierno y la oposición.

El primero desconoció la elección de la mayoría opositora en 2015 mientras que esta última ha desconocido tanto la elección de la Asamblea Nacional Constituyente como la reelección presidencial de Maduro. Las dos partes justifican sus acciones en el texto constitucional, pero la ruptura del orden propiamente dicho se produjo con la instalación, por fuera de las normas electorales y sin el referéndum previsto por la Carta Magna chavista de 1999, de un poder legislativo paralelo que usurpó las atribuciones del parlamento. (Letras Libres, 2019, párr. 8)

En este contexto, cabe resaltar que la gran mayoría de las izquierdas suelen seguir el estilo demagogo que cubre el origen y el curso de las crisis bajo un telón ideológico. Así, ante la deliberada subordinación de un conflicto doméstico al choque geopolítico del siglo

XXI, es necesario recordar que esta crisis comenzó tras la muerte de Hugo Chávez y se agudizó luego del desconocimiento de la mayoría legislativa en 2015. El deterioro de las condiciones de vida, el aumento de la violencia criminal, la represión sistemática, e incluso las sanciones económicas de Estados Unidos contra algunos funcionarios no son el origen sino las consecuencias de una crisis política.

Al respecto, en una declaración conjunta de las cancillerías de México y Uruguay que circuló el 23 de enero en la noche, se defendió una:

Solución pacífica y democrática” al conflicto venezolano, y se llamó a las “partes involucradas, tanto al interior como al exterior del país” a un “nuevo proceso de negociación incluyente y creíble, con pleno respeto al Estado de derecho y los derechos humanos. (Letras Libres, 2019, párr. 11)

Se trató de una posición que pasa del principio de no intervención al trazado de una hoja de ruta más visible para evitar una catástrofe mayor en Venezuela.

Además, la nota mencionó a la ONU y a la Unión Europea, a España y a Portugal, como actores con una posición similar. No obstante, lo cierto es que hay matices entre las posturas de unos y otros. La ONU, por ejemplo, cuestionó la reelección de Maduro y la Unión Europea, a la que pertenecen España y Portugal, “reconoce plenamente” la legitimidad de la Asamblea Nacional y llama a una convocatoria de “elecciones anticipadas”. México y Uruguay, hasta el momento de redactar este texto, no habían dado ese paso indispensable para acreditarse como interlocutores de las partes involucradas.

En materia económica, las propuestas del gobierno demuestran una desconexión con la realidad, ya que se empeña en acusar al capitalismo internacional de querer derrocarlo. Las medidas implementadas han consistido en el aislacionismo y en regresar a medios primitivos de producción, ha nombrado funcionarios por alineamiento político y no por su capacidad técnica, arrojando como resultado improvisación y profundización de la crisis. (Fondo Monetario Internacional, 2018; Departamento del Hemisferio Occidental, 2017).

En cuanto a seguridad, las fórmulas de Maduro no han resultado mejores. Las denominadas Operaciones para la Liberación del Pueblo -OLP-, que involucran a los diferentes cuerpos de seguridad del país, se han convertido en una política estatal de

violación de derechos humanos. Cada una de estas operaciones termina con un saldo de muertos y centenares de detenciones arbitrarias, sin mencionar la persecución política, que se ha agudizado en el transcurso de los últimos meses y a lo que se le añade el desabastecimiento, la escasez de alimentos y medicinas y la violencia generalizada.

A partir de información suministrada por los gobiernos receptores, la ACNUR indica que hasta la fecha 5 093 987 venezolanos han abandonado su país. De estos, 896 303 han solicitado la condición de refugiados y en Colombia estas solicitudes ya superan las 5000, aunque solo han sido otorgado 140 reconocimientos de esta condición en el país. Se debe anotar que el flujo de la migración venezolana aumentó considerablemente desde 2015, cuando 695 000 ciudadanos abandonaron su país (UNHCR, 2020).

## **2.2 Momentos clave que precipitaron la crisis**

Para empezar, el 20 de junio de 2016 inició un proceso de validación de firmas del referendo revocatorio a Nicolás Maduro. Un día después, dos acontecimientos dejaron ver lo que se aproximaba para el futuro de Venezuela. En primera instancia, el expresidente español José Luis Rodríguez Zapatero se reunió con la OEA en Washington y pidió dar una oportunidad de diálogo entre Venezuela y la oposición. No obstante, y en segunda medida, el poder electoral suspendió el proceso para activar el referendo revocatorio presidencial, acto que la oposición calificó como una clara característica que hace referencia a un golpe de Estado (García, 2016).

Sin embargo, uno de los sucesos de mayor relevancia transcurrió el 30 de marzo cuando el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela asumió las competencias del parlamento, de amplia mayoría opositora. Posteriormente, en dos sentencias emitidas el 1 de abril la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia suprimió dos puntos de sus polémicas decisiones de esa semana en las que asumió todas las competencias correspondientes a la Asamblea Nacional y despojó de inmunidad a los parlamentarios venezolanos. Como consecuencia, las protestas estallaron y la oposición convocó “la mamá de todas las marchas”, exigiéndole a Maduro un nuevo calendario electoral. En contraposición, el gobierno convocó la contramarcha haciendo un llamado a colectivos, milicias y ejército (El Espectador, 2017).

Por otra parte, se deben tener en cuenta tres momentos de gran importancia que con el paso del tiempo propiciarían el flujo migratorio. El primero se produjo en 2001 tras un golpe de dos días a raíz del cual Chávez tomó posiciones mucho más radicales con los medios de comunicación y frente al control de la empresa petrolera PDVSA expulsando a muchos directivos. A esto se sumó una especie de ley de reforma agraria conocida como “Ley de Tierras” en la que “Chávez decreta el reparto de tierra a los campesinos sin cultivar” y produce la salida de personas vinculadas al sector petrolero (Hernández, 2005).

A raíz de esta Ley de Tierras un primer grupo de personas adineradas se vieron en la obligación de migrar a Colombia para proteger su patrimonio por medio de la fundación de empresas como Farmatodo y Pacific Rubiales (Revista Portafolio, 2012). Luego, un segundo grupo de cerca de 1500 colombo-venezolanos abandonaron su país en 2015 cuando Nicolás Maduro advirtió sobre una supuesta amenaza de grupos paramilitares colombianos operando en las fronteras. En la actualidad, Migración Colombia calcula que son 300 000 los colombianos o hijos de colombianos retornados que gozan del derecho a la nacionalidad, aunque retornan en malas condiciones. (CONPES, 2018).

De hecho, el CONPES 3950 señaló que un alto porcentaje de esas personas necesitan Sisbén. Posteriormente, la ola migratoria se produjo con la profundización de la crisis económica y humanitaria del país vecino y se dio seguidamente del segundo momento. Ante esta tercera oleada, el gobierno colombiano acudió a la Unidad de Gestión del Riego, es decir, atendió este suceso como si se tratara de una emergencia o un desastre natural instalando en un primer momento campamentos para los recién llegados, promoviendo campañas de cedulación y expidiendo la tarjeta de movilidad fronteriza (CONPES, 2018).

### **2.3 Análisis de la problemática migratoria (investigaciones y estudios recientes)**

Según Donna Cabrera, especialista en migraciones contemporáneas, se debe tener en cuenta el contexto histórico para analizar el fenómeno de migración actual. Cuando el conflicto armado era más fuerte en Colombia, muchos de sus ciudadanos migraron hacia Venezuela en calidad de desplazados. Ahora, años más tarde, esos mismos

colombianos están regresando al país con sus familias y en compañía de numerosos ciudadanos venezolanos que buscan refugio en Colombia.

Según un estudio realizado por investigadores de la Universidad del Rosario y presentado durante un conversatorio, la población migrante proveniente de Venezuela no presenta niveles educativos particularmente elevados. Uno de los factores que más preocupa a instituciones como la Defensoría del Pueblo o Migración Colombia es que muchas de estas personas están siendo reclutados por bandas criminales que operan en diferentes ciudades del país y que aumentan la inseguridad. En materia laboral, el mismo estudio reveló que mientras que el 67,32 % de los migrantes que llegaron a Colombia hace más de 2 años y menos de 5 están ocupados, la ocupación de los que llegaron hace menos de dos años es menor en 10 puntos porcentuales, es decir, un 57,2 %, contribuyendo a que la tasa de desempleo en el país crezca cerca de un 15,7 %. (Universidad Externado, s.f., párr. 4)

Es de anotar que debido a este contexto la crisis migratoria ha sido objeto de estudio de diversas investigaciones por parte de las distintas facultades de las universidades más prestigiosas del país, siendo objeto de interés no solo de las facultades de Derecho, sino también competencia de otras disciplinas profesionales. Al respecto, un estudio sobre los movimientos humanos que lidera el Grupo de Investigación en Derechos Humanos bajo el tema de “Derechos Emergentes y Enfoque Diferencial”, ha trabajado aspectos como trata de personas, migrantes, desplazados internos y refugiados. Antes de considerar los hallazgos puntuales que brinda la investigación es trascendental hacer algunas claridades que permitirán analizar el tema desde una perspectiva más clara.

El fenómeno migratorio es un tema común y natural del hombre que debe verse y entenderse desde un panorama más extenso. Desde el enfoque de los derechos humanos y considerando el contexto histórico, se debe recordar que fueron los colombianos quienes migraron a Venezuela en los años 70 y 80 como consecuencia de la aguda violencia y crisis económica que atravesaba el país y aprovechando el auge petrolero del vecino país en ese entonces, por lo que la recepción de migrantes se puede ver también como un gesto solidario. Pese a esto:

[...]Con el paso de los años, con la consolidación de los Estados y la defensa de las fronteras, los países redefinen el concepto de territorialidad a partir de la creación de instituciones jurídicas como la nacionalidad y la ciudadanía, que buscan restringir el acceso a los territorios y a los derechos que de manera evolutiva se van reconociendo en sus ordenamientos jurídicos internos, desde el vínculo jurídico político entre la persona y los países, en esas épocas remotas se sensibilizaba a los Estados vecinos sobre la necesidad de que se predicara la solidaridad y hospitalidad entre los pueblos. Basta con remitirse a las consideraciones de Francisco de Vittoria, uno de los padres del Derecho Internacional, quien hacía un llamado a la defensa del *ius migrandi* y el *ius humanitatis* como la posibilidad de circular libremente por los territorios desconocidos con el propósito de encontrar mejores condiciones de vida. (Universidad del Rosario, s.f.)

Para María Teresa Palacios Sanabria, directora del Grupo de Investigación en Derechos Humanos de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, esta situación puede ser una bomba de tiempo si no se visibiliza y se refleja en unas normas jurídicas que den protección eficiente desde los derechos humanos, lo cual supone enormes retos para Colombia tanto en el ámbito jurídico como institucional y operativo (Universidad del Rosario, 2017).

Así, explicó la investigadora: “[...]hoy en día nos enfrentamos a la paradoja de que en un mundo cada vez más globalizado, en el que se predica la libre circulación de información y capitales, se restringe de manera cada vez más fuerte la libre circulación de las personas...” (Universidad del Rosario, 2017, párr. ). Lo anterior supone una lamentable contradicción normativa entre los postulados de universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y la efectividad de protección hacia los derechos de las personas que se movilizan por diversas causas, ya que las motivaciones no siempre son económicas.

Por lo demás, ningún Estado ha escapado a los fenómenos migratorios. En la antigüedad la migración no era entendida como un problema de soberanía, pero a partir del siglo XVIII el concepto rígido de soberanía se intensificó con toda la concepción liberal clásica de la noción del ciudadano y del nacionalismo, lo que imposibilitó una visión más

abierta frente al tema de tránsito de masas de un lugar a otro. Al respecto, la investigación liderada por Palacios reafirmó que la migración es muy importante para el ser humano, para la conformación de los Estados y para el poblamiento de los continentes, porque sin ella el ser humano no sería el mismo en la actualidad. Además, resaltó el valor de la migración para las sociedades de origen y las sociedades de acogida en la medida que la globalización exige intercambio cultural y económico que les deja beneficios a los Estados.

Se ha encontrado además dentro del análisis que el discurso migratorio se utiliza políticamente, se instrumentaliza y utiliza de acuerdo con el beneficio o no de los países más desarrollados. En este sentido, “si necesito mano de obra barata para trabajos, por ejemplo, de servicio doméstico o de agricultura, abro fronteras, pero si me encuentro en crisis económica digo que los extranjeros me están quitando oportunidades laborales, así que cierro fronteras y limitó las posibilidades de circulación”. A este panorama se suma algo inevitable: el pensamiento de muchos colombianos cuando afirman que el país ya tiene muchos problemas como para tener que encargarse de las dificultades de los venezolanos que llegan también con muchas carencias.

Este pensamiento se convierte a la vez en un discurso que polariza la sociedad porque fortalece el estereotipo que asocia a los migrantes con delincuencia o crímenes, situación de irregularidad o indocumentados que abre paso a actitudes de discriminación e incluso xenofobia por parte de muchos colombianos (Universidad del Rosario, s.f.). Sin embargo, y tras la descripción del panorama actual, resulta necesario definir y esclarecer el estatus de los derechos de los venezolanos en Colombia, como se hará a continuación.

### **3 Estatus y derechos de los venezolanos en Colombia**

Con ocasión de la crisis política, económica y social en Venezuela, han llegado al país importantes descargas migratorias de tránsito con ánimo de permanencia, lo que supone un cambio relevante en lo que concierne al perfil migratorio del Estado de conformidad con los derechos humanos y las recomendaciones que en tal sentido hayan hecho los organismos internacionales.

La crisis migratoria, hoy reconocida por ACNUR y la OEA como la más grande en la historia de América (Organización de Estados Americanos, 2019), insta para el

gobierno colombiano la necesidad de encontrar respuestas para atender la llegada de los migrantes. Respuestas que, por lo demás, se deben reflejar en diferentes contextos económicos, sociales y jurídicos. Sobre este último aspecto se pretende hacer una revisión de las condiciones en las que se desarrolla el Derecho de refugio, considerado uno de los compromisos más importantes de los Estados frente a la comunidad internacional. A su vez, se abordará la condición de migrante desde la perspectiva de diferentes organizaciones que tratan temas vinculados a los derechos humanos.

### 3.1 ¿Migrantes o refugiados?

Acorde con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados, y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, así como los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos y la Constitución Política de Colombia (artículo 13), pueden solicitar el derecho de refugio aquellas personas que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a un determinado grupo social, está fuera de su país de nacionalidad y no puede o no quiere 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. (Celys, 2018, p. 3)

Debido a la crisis multidimensional en esta condición se encuadra una parte significativa de la población, de manera que muchos de ellos han logrado adherirse a esta figura bajo la premisa de una violación masiva a los derechos humanos, única forma que poseen estos migrantes de adquirir el estatus de refugiados. Es de anotar que esta violación masiva a los derechos humanos supone una afectación al concepto integral de vida y es vinculante a otros derechos humanos que efectivamente han sido transgredidos por parte del régimen. A lo anterior deben sumarse las propuestas fundadas por las diferentes organizaciones internacionales que invitan a los gobiernos latinoamericanos a abrir sus fronteras para recibir a estas personas en calidad de refugiados considerando que fueron motivos externos a su voluntad lo que los condujeron a abandonar su territorio en busca de una mejor calidad de vida o simplemente de sobrevivencia.

Por el contrario, otro alto porcentaje de esta población reconoce su situación de migrante económico y no de refugiado. A Partir de esto, para los gobiernos resulta mucho más factible adoptar el estatus de migrante económico que supone mayores restricciones y menos garantías en comparación con los derechos y beneficios con los que cuentan las refugiados asilados. A su vez, el estatus de migrante económico favorece a los Estados si se tiene en cuenta estos deben afrontar todo tipo de problemáticas inherentes a la problemática de la migración, que para el caso de los países en vías de desarrollo, resulta ser una situación insostenible.

Otra fuente que ofrece luces acerca de esta problemática es la Declaración de Cartagena sobre Refugiados que considera la necesidad de extender este concepto en toda la región. En ese sentido, se establece que además de lo ya contemplado en la Convención del Estatuto de los Refugiados y el Protocolo sobre el mismo tema, se debe tener en cuenta como refugiados a aquellas 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. (Declaración de Cartagena sobre Refugiados, 1984, p.1)

De allí que Colombia, como Estado suscriptor de esta Declaración, adquiriera compromisos adicionales en cuanto a protección de refugiados se refiere. Así, el Decreto 2840 de 2013 estableció el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado cuyo antecedente es el Decreto 4503 de 2009 incluido en el Decreto Único Reglamentario 1067 de 2015, y adiciona a la definición de refugiado, además de las ya mencionadas, el hecho de 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.

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados contempla dentro de sus parámetros un tratamiento mínimo para los refugiados de regímenes en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951, del Protocolo de Estatuto de Refugiados de

1967 y respecto de la Convención Americana de los Derechos Humanos, considerando adicionalmente las conclusiones emanadas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

En concordancia con estos tratados, el Estado colombiano debe cumplir un conjunto de procedimientos para establecer el derecho de los migrantes a la condición de refugiado, que les permite ciertas garantías y su protección mediante el estatus. Además, tales procedimientos también deben ser acordes a las disposiciones de importantes organismos como la agencia de la ONU para los refugiados que ha establecido:

Desde sus inicios en 1997, la oficina del ACNUR en Colombia ha trabajado de la mano con el gobierno, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y agencias de Naciones Unidas, fortaleciendo los procedimientos de asilo para personas con necesidad de protección internacional, contribuyendo a la prevención del desplazamiento forzado y protección de personas desplazadas, garantizando asistencia humanitaria en casos donde el Estado no tenga la capacidad de respuesta, optimizando políticas públicas relacionadas con soluciones duraderas, y promoviendo el desarrollo del marco legislativo para la prevención y protección de personas apátridas y en riesgos de ser apátridas.

(ACNUR, s.f., párr. 1)

En cuanto a medidas internas, el gobierno nacional ha trabajado de la mano con diferentes entidades en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores o la Registraduría Nacional del Estado Civil para lograr una regulación en cuanto a la situación migratoria de los venezolanos en el territorio colombiano, creando para eso estrategias necesarias para abordar de primera mano este problema. Es a partir de allí que se crea el PEP o PECP a través de la cancillería colombiana, expedido por Migración Colombia y autorizado por la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), lo cual les garantiza servicios básicos de salud, educación y trabajo por un período de dos años. Del mismo modo, el PEP se ha considerado un arma contra el abuso laboral, los trabajos forzados, la trata de personas y la prostitución (Letras Libres, 2019).

A propósito, y teniendo presente el derecho de refugio, la ACNUR define que:

Los refugiados son hombres, mujeres y niños forzados a abandonar sus países temiendo por sus vidas o por su libertad, que han cruzado fronteras internacionales, internándose en otro país desconocido para ellos, tanto en costumbres como de sus leyes. (Celys, 2018, p. 4)

La mayoría de las veces el refugiado huye de confrontaciones políticas, de disturbios sociales y de conflictos armados internos, pero recientemente se han identificado otros factores en las poblaciones refugiadas como las crisis económicas que originan necesidades básicas insatisfechas relacionadas con la salud, la educación y los alimentos. Para atender este problema, la comunidad internacional ha desarrollado y perfeccionado un sistema jurídico especializado en la atención de los refugiados que data de 1951, y es conocido como el Derecho Internacional de los Refugiados. (Celys, 2018, p. 4)

Asimismo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, en inglés UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees), es el organismo de las Naciones Unidas encargado de proteger a los refugiados y desplazados por persecuciones o conflictos, y es quien promueve soluciones duraderas a su situación mediante el reasentamiento voluntario en su país de origen o en el de acogida. (Celys, 2018, p. 4)

Sobre esto, “[...]puede considerarse al Derecho de los Refugiados como un brazo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, pues también, como en el caso del Derecho Humanitario, está basado en esos derechos fundamentales [...]” (Lester, 2001, p. 2).

Se trata entonces de una rama del derecho especializada que debido a esta condición adquiere independencia y autonomía. Si bien se relaciona de manera inmediata con los derechos humanos, mantiene un carácter rigurosamente humanitario ajeno a las condiciones políticas de los contextos históricos o territoriales.

La propia ACNUR señaló que el derecho al refugio es de carácter humanitario y no político, inspirado en el principio de protección internacional y en la no discriminación (ACNUR. 1995). La premisa de este organismo se explica en la reflexión de Dummett: “Todo ser humano tiene derecho a ponerse a salvo de la persecución: negar refugio a los perseguidos es negarles algo que se les debe; es una injusticia manifiesta” (ACNUR,

s.f.). Igualmente, los instrumentos nacionales tienen exclusiones al concepto de refugiado, determinando que no gozarán de este derecho las personas de las que se tengan indicios de haber cometido algunos de los actos estipulados por este organismo internacional:

a. Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos; b. Que ha cometido un grave delito común fuera del país de refugio antes de ser admitida en él como refugiada, y c. Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas. (ACNUR, 2003, p. 3)

### 3.2 Definición de conceptos: refugio, asilo, desplazamiento, migrante.

“Cuando se habla de asilo, trátase del permiso para entrar y permanecer en el Estado, mientras que cuando se habla del refugio, trátase de la prohibición de rechazar al que es víctima de una persecución” (Oliveira, 1999, p. 1).

Aunque no define de manera clara estos conceptos, la doctrina internacional estableció que tanto refugio como asilo son dos conceptos diferentes con implicaciones similares. Así, el asilo se refiere a una institución jurídica que depende de la soberanía del Estado, por lo que se trata de una prerrogativa. Entretanto, el refugio se define como un derecho y obligación aceptado por la comunidad internacional desde la Convención de Ginebra de 1951, por lo cual no hay reparo del Estado para concederlo a quien lo solicite y siendo perentorio acoger al individuo que se encuentre en esta situación.

#### 3.2.1 Migrante

Según la ACNUR los **migrantes** eligen trasladarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas al encontrar trabajo o por educación, reunificación familiar, o por otras razones. A diferencia de los refugiados, quienes no pueden volver a su país de forma segura,

los migrantes continúan recibiendo la protección de su gobierno. (Edwards, 2016, párr. 6)

En lo que respecta a esta condición, la Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se enfoca en promover el respeto y garantía de los derechos de los migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas vulnerables en el contexto de la movilidad humana. Para el cumplimiento de su mandato actual en el tema migratorio, la relatoría sobre los derechos de los migrantes lleva a cabo las siguientes funciones:

- Generar conciencia en cuanto a las obligaciones de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos de los migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas vulnerables en el contexto de movilidad humana.
- Monitorear la situación de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas en el contexto de movilidad humana y visibilizar las violaciones a sus derechos.
- Brindar asesoría y dar recomendaciones en materia de políticas públicas a los Estados miembros de la OEA y a los órganos políticos de la OEA relacionadas con la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas vulnerables en el contexto de movilidad humana, a fin de que se adopten medidas en su favor.
- Elaborar informes y estudios especializados con recomendaciones dirigidas a los Estados miembros de la OEA para la protección y promoción de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas vulnerables en el contexto de movilidad humana.

- Actuar con prontitud respecto a peticiones, casos, solicitudes de medidas cautelares y de elevación de medidas provisionales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en donde se señale que los derechos humanos de los migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas en el contexto de movilidad humana, son vulnerados en algún Estado miembro de la OEA. (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2012, párr. 4)

En este orden de ideas, la Organización Internacional para las Migraciones se encarga de vigilar y velar por una gestión ordenada y humana de la migración, además de promover la cooperación internacional sobre cuestiones migratorias, ayudar a encontrar soluciones prácticas a los problemas migratorios, y ofrecer asistencia humanitaria a los migrantes. Para el cumplimiento de estas labores, la OIM hace uso de una definición de migrante que indica:

Término genérico no definido en el Derecho Internacional que, por uso común, designa a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones. Este término comprende una serie de categorías jurídicas bien definidas de personas, como los trabajadores migrantes; las personas cuya forma particular de traslado está jurídicamente definida, como los migrantes objeto de tráfico; así como las personas cuya situación o medio de traslado no estén expresamente definidos en el derecho internacional, como los estudiantes internacionales. (IOM, s.f., párr. 1)

Los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes afectan a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, por lo que es necesario estrechar la cooperación y establecer un reparto de responsabilidades. Con el fin de estipular tales responsabilidades, la Asamblea General de la ONU acogió en 2016 una reunión de alto nivel para analizar los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes para así unir a los países en torno a un enfoque más humanitario y coordinado. El secretario general preparó el informe "En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes

desplazamientos de refugiados y migrantes" (Secretario General de las Naciones Unidas, 2016)

Las condiciones de seguridad y dignidad en los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes; respuestas amplias y mayor reparto de la responsabilidad en la cuestión de los refugiados, y migración segura, ordenada y regular garantizada.

De otro lado, la ONU a través de la OIM ha regulado dentro del Derecho Internacional los compromisos a los cuales deben someterse los Estados para el reconocimiento efectivo de los derechos de los migrantes, de tal manera ha expresado:

Los Estados miembros de las Naciones Unidas adoptaron un conjunto de compromisos conocido como la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, que expresa la voluntad política de los dirigentes mundiales de salvar vidas, proteger derechos y compartir la responsabilidad a escala mundial. Esta declaración reconoce la contribución positiva que hacen los migrantes al desarrollo sostenible e inclusivo y se compromete a proteger la seguridad, la dignidad y los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio. (Naciones Unidas, 2016, párr. 5)

Como consecuencia de la Declaración de Nueva York, los Estados miembros acordaron cooperar en la elaboración de un Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular que se ha aprobado en la conferencia intergubernamental sobre Migración Internacional en diciembre de 2018, en Marruecos.

El Pacto Mundial cubre diversos temas como el fortalecimiento de los derechos laborales de los trabajadores migrantes, la mejora de los datos sobre migración como base para elaborar políticas basadas en datos empíricos, salvar vidas y establecer esfuerzos internacionales para los casos de migrantes desaparecidos, entre muchos otros asuntos. (Naciones Unidas, 2016, párr. 11)

Frente a esto, y conforme al bloque de constitucionalidad y control de convencionalidad, la Corte Constitucional estableció el reconocimiento de la personalidad jurídica a las personas venezolanas y considerando a través de diferentes sentencias que también los migrantes venezolanos, aún en condición de irregularidad, tienen garantía de los derechos fundamentales dentro del territorio colombiano solo por

su condición de persona, visto desde el iusnaturalismo y a la luz del derecho nacional e internacional.

### **3.2.2 Refugiado**

Son personas que se encuentran fuera de su país de origen por temor a la persecución, al conflicto, la violencia generalizada, u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público y, en consecuencia, requieren protección internacional. La definición de refugiado se puede encontrar en la Convención de 1951 y en los instrumentos regionales relativos a los refugiados, así como en el Estatuto de ACNUR. (Noticias ONU, s.f., párr. 5)

En un esfuerzo por frenar la xenofobia contra las personas venezolanas y promover la solidaridad, ACNUR, en coordinación con sus socios, ha lanzado diferentes campañas en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Perú y ha establecido:

Se necesita con urgencia incrementar la asistencia humanitaria, así como un mayor apoyo a los mecanismos de inclusión socioeconómica para complementar los esfuerzos de los gobiernos y garantizar que las comunidades sigan recibiendo a las personas refugiadas y migrantes en un entorno seguro y acogedor. Para garantizar una respuesta integral a nivel de Naciones Unidas, y para apoyar los esfuerzos de los principales gobiernos de acogida, la Plataforma de Coordinación Interagencial para la Situación de Venezuela, liderada por ACNUR y OIM se ha lanzado el Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela (RMRP) el 14 de diciembre de 2018. (ACNUR, s.f., párr. 16)

El plan, desarrollado en conjunto con unos 95 socios, tiene como objetivo priorizar las necesidades de más de 2,2 millones de personas refugiadas y migrantes de Venezuela, así como de unas 500 000 personas de las comunidades de acogida. Es la primera iniciativa de este tipo en las Américas, constituyendo a la vez un plan estratégico y operativo, un modelo de coordinación, y un mecanismo de financiación para los venezolanos y venezolanas en movimiento. Según este plan, ACNUR requiere una financiación inicial de 158,2 millones de dólares en 2019 para continuar respondiendo a las necesidades más urgentes de las personas

refugiadas y migrantes de Venezuela en los 16 países de acogida más afectados por esta situación. (ACNUR, s.f., párr. 16)

De otro lado, dentro de la Convención del Estatuto de Refugiados de 1951, se considera como refugiado a la persona 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. (Art. 1)

A nivel regional, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984 - aunque carezca de fuerza vinculante - recomendó la extensión de esta definición para la región de manera que abarque también 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. (Bernal y Guzmán, 2014, p. 54)

Por último, desde hace por lo menos 3 décadas la OEA se ha ocupado de la cuestión de los solicitantes de la condición de refugiados y de los refugiados en la región, como lo evidencian las resoluciones adoptadas cada año por la Asamblea General de la Organización, como una de sus funciones establecida en la Carta de la Organización de los Estados Americanos. (OEA, s.f., párr. 3)

### **3.2.3 Desplazamiento**

Un desplazado interno es alguien que se ve forzado a dejar su hogar, pero que se mantiene dentro de las fronteras de su país. Las causas más frecuentes para que se propicie este fenómeno son: la violencia generalizada, conflictos armados y violaciones a los derechos humanos. La Oficina de Coordinación de Asuntos

Humanitarios de las Naciones Unidas ha establecido unos principios rectores del desplazamiento interno los cuales contemplan necesidades específicas, derechos y garantías para la protección de las personas víctimas de desplazamiento forzado. (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, s.f., p. 1)

Como fuente de derecho, estos principios se pueden entender de dos formas diferentes. Por un lado, que se trate de normas no coactivas en el sentido de que su incumplimiento no trae consigo una sanción, y de otra parte, como enunciados que ni serían normas ni tendrían influencia alguna sobre las consecuencias normativas del sistema (Atienza, 2001). A la vez, para Atienza (2001) los principios cumplen una doble función, de explicación y de justificación. Los principios en la explicación del derecho tienen dos sentidos, en primer lugar por su capacidad de sintetizar información entendiendo que “referencia a unos pocos principios nos permite entender cómo funciona una institución jurídica en el conjunto del ordenamiento jurídico, y en relación con el sistema social” (Atienza, 2001, p. 114).

En segundo lugar, los principios permiten entender el derecho como un conjunto ordenado de sentido, ya que conocer los principios de una determinada institución u organización permite predecir cuáles son las soluciones a los problemas jurídicos fijadas en disposiciones específicas. Por su parte, la dimensión justificatoria los expresa como una argumentación más modesta que las reglas, aunque en esta dimensión también se realiza una diferencia entre principios primarios y principios secundarios, donde los primeros se dirigen a la “gente en general” (Atienza, 2001) y los segundos a los órganos jurisdiccionales.

Esto, por lo demás, significa que para los primeros son simples guías sobre cómo actuar, mientras que para los segundos, los principios deben servir no solo para resolver el problema sino también para justificar lo que se ha hecho o se hará, es decir, la toma de decisiones jurídicas. En ese sentido, los principios establecidos por La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas se deben entender y contextualizar por parte de los Estados como la toma de decisiones jurídicas para darle solución a una problemática, tal y como es el desplazamiento interno de las comunidades.

La Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos contextualiza y define los derechos de las personas desplazadas internas y una serie de estándares interamericanos en la materia. Como un aporte novedoso, desarrolla un informe que incluye lineamientos dirigidos a la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos para la atención del fenómeno del desplazamiento interno elaborados a partir los estándares Interamericanos relacionados con las obligaciones estatales de prevenir, proteger, brindar asistencia humanitaria a las víctimas y garantizar el retorno a sus lugares de origen. (OAS, 2019, párr. 1)

Entretanto, la CIDH reconoce que el desplazamiento interno es un fenómeno complejo y multicausal en dicha región. En su labor de monitoreo de derechos humanos ha identificado a lo largo de los últimos años, de conformidad con la información recibida a través de sus distintos mecanismos, un gran número de personas desplazadas internas en El Salvador, Guatemala y Honduras. En particular, la CIDH ha tomado conocimiento de un crecimiento gradual de la movilidad humana interna provocada por los altos niveles de violencia que están experimentando esos países consecuencia del deterioro de las condiciones socioeconómicas y de seguridad. Asimismo, la CIDH ha venido observando cómo se viene generando una práctica de desalojos forzados que conlleva al desplazamiento interno en perjuicio de comunidades indígenas y campesinas, con un impacto devastador en los derechos de estos grupos. (OAS, 2019, párr. 2)

El fin del informe titulado “Desplazamiento interno en el triángulo norte de Centroamérica-Lineamientos para la formulación de políticas públicas” pretende brindar una herramienta práctica a los funcionarios y funcionarias en la materia que tienen a su cargo el cumplimiento de las obligaciones en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos, así como a las organizaciones sociales que trabajan en la promoción y protección de los derechos de las personas desplazadas internas y que demandan al Estado la adopción de medidas y de políticas pues participan en el diseño y formulación de las políticas públicas destinadas a la prevención del desplazamiento interno forzado y a la protección de los derechos de las personas desplazadas internas.

Este informe se acompaña de una guía práctica que contiene lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno,

dirigidos a orientar la actuación de los Estados, así como brindar herramientas a la sociedad civil y a las personas desplazadas para demandar, acompañar, incidir y controlar la actuación estatal. (OAS, 2019, párr. 8)

Por su parte, la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados realizó un Manual para la Protección de los Desplazados Internos, que busca prevenir el desplazamiento forzado y proteger a quienes son víctimas de este. Pese a que este organismo hace responsables de esta protección a las autoridades nacionales, también brinda un apoyo para garantizar sus derechos, por lo que el papel de la comunidad internacional es fundamental. Concretamente, este manual pretende:

- A. Que el personal humanitario se familiarice con los conceptos, principios y estándares jurídicos internacionales fundamentales que conforman el marco del trabajo de protección.
- B. Asistir al personal sobre el terreno en la aplicación práctica de estos conceptos, principios y estándares jurídicos, así como en el ejercicio de su responsabilidad de protección.
- C. Brindar orientación sobre cómo prevenir y responder, a través de diversas actividades, a los riesgos de protección a los que se enfrentan los desplazados internos.
- D. Fortalecer la capacidad del personal humanitario de llevar a cabo el trabajo de protección.
- E. Promover una respuesta de protección coherente y bien coordinada en las diferentes operaciones humanitarias. (ACNUR, 2010, p. 2)

Según un informe de ACNUR (2018) para 2018 la población global de desplazados forzados ascendía a 70,8 millones debido a persecución, conflictos, violencia y violación de derechos humanos, de los cuales 41,3 millones correspondían a desplazamiento interno. De acuerdo con el mismo informe, desde 2015 Colombia reporta el mayor número de población desplazada llegando a una cifra de 7 816 500 para 2018.

#### **3.2.4 Asilo**

La figura del asilo se refiere a una práctica mediante la cual un Estado garantiza la protección, el amparo y la asistencia de aquellas personas que han huido de su

país de origen por diversas razones, generalmente relacionadas con la violación de uno o varios de sus derechos fundamentales. Aunque suele asociarse al plano netamente político, en realidad se trata de un recurso más amplio que también engloba a quienes sufren persecución por su raza, religión, nacionalidad, pertenecer a un determinado grupo social o por sus opiniones políticas. (ACNUR Comité Español, 2016, párr. 1)

La petición de asilo se realiza a un segundo o tercer país que ofrezca las garantías de seguridad y protección que el Estado del que procede el solicitante no está en condiciones de brindar. Generalmente, este país realiza un estudio pormenorizado de la solicitud y, al final del proceso emite un veredicto positivo o negativo. (ACNUR Comité Español, 2016, párr. 3)

En la actualidad, las cifras de solicitudes de asilo son directamente proporcionales a las crisis humanitarias que se registran en algunas regiones, como por ejemplo en África u Oriente Medio. Diferentes organizaciones humanitarias, entre las que se encuentra ACNUR, calculan que para el año 2015 había más de 2 millones de solicitantes de asilo. (ACNUR Comité Español, 2016, párr. 4)

A pesar de que se considera que el derecho de **asilo** es un Derecho Internacional de los Derechos Humanos que puede disfrutar cualquier persona fuera de su país de origen en caso de persecución política y que toda persona tiene derecho a buscar **asilo** y a disfrutar de él, a la fecha Colombia no hace parte de los Estados miembros del convenio de asilo diplomático, por lo cual existe una restricción en torno a esta figura.

No obstante, si bien esto es cierto, también se debe mencionar que la migración, definida como el “movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo” tal y como lo ha definido la Organización Internacional para las Migraciones, genera retos para los países receptores de migrantes, quienes en cumplimiento de sus compromisos internacionales e incluso internos, deben garantizar a estos grupos de personas una serie de derechos de los cuales son titulares precisamente por su condición de seres humanos.

### 3.3 Diferencia entre refugiado y asilado refugiado

Tanto para el refugio como para el asilo las motivaciones tienen que ver con una persecución política o por motivos de raza, credo, nacionalidad o pertenencia a un determinado grupo. El estatuto de asilado es otorgado en un acto discrecional del Estado. La condición de refugiado es reconocida: es un acto declaratorio de carácter universal. El asilo lo otorga el Estado firmante de las convenciones de asilo, por lo que no hay procedimiento universal, mientras que el reconocimiento de refugiado lo realiza un país firmante de la Convención de Ginebra o el ACNUR bajo su mandato, es decir, existe un procedimiento universal. De otro lado, el asilo tiene una modalidad diplomática y otra territorial, en tanto que el refugio no admite modalidad diplomática sino solo territorial, de manera que es necesario cruzar la frontera.

Básicamente la diferencia entre las dos figuras es que el refugiado huye de su país por el temor de sufrir persecución por motivos de raza, religión, ideas políticas o nacionalidad y los migrantes, especialmente los migrantes económicos, lo hacen, no por un temor, sino en la búsqueda de un mejor futuro económico para ellos y de sus familias. Esta diferencia es muy importante pues determina varios aspectos: por ejemplo, si la persona adquiere derechos propios de la condición de refugiado, si las personas están sujetas a una deportación a su país natal o si el país receptor puede o debe darle asilo. Troyano (1994), citado por García y Labraga, indicó que en el caso de las personas que salen de su país como consecuencia de los conflictos internos o de las catástrofes naturales se trata de migrante, "...aunque a este colectivo se le suele denominar refugiados (matiz jurídico)" (García y Labraga, 1997). El concepto de migrante excluye la condición jurídica de la que se desprenden las características y consecuencias propias del refugiado, y se pueden identificar aspectos específicos. (Celys, 2018, p. 11)

- Se asienta en el país receptor con intención de permanecer indefinidamente en él.
- Tiene una condición laboral independiente o dependiente.
- Está dispuesto a desempeñar las tareas más bajas que ofrece el mercado laboral.
- Por regla general la condición es del grupo familiar. (Celys, 2018, p. 12)

En este sentido se habla de que los migrantes pueden volver a sus países en cualquier momento pues no ha habido razones, diferentes a su voluntad, para salir de ellos, y, por lo tanto, continúan gozando de la protección de sus gobiernos. En cambio, la situación de los refugiados se torna tan difícil que deben cruzar las fronteras para buscar seguridad en países cercanos y regresar a sus lugares de origen puede ser tan peligroso, que les urge buscar asilo en aquellos. Negarles tal asilo, según ACNUR, *“puede traerles consecuencias mortales”*.

Como ya se ha señalado, los refugiados tienen un temor fundado de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social o por sus opiniones políticas, que se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no puede o, a causa de lo dicho, no quiere acogerse a la protección de tal país. No obstante lo anterior, se debe aclarar que la Declaración de Cartagena sobre Refugiados basada en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, la Convención Americana de Derechos Humanos, la doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Convención sobre los Refugiados adoptada por la Organización de la Unidad Africana en 1969, amplía la definición de refugiado contenida en la Convención de 1951, incluyendo a las personas que han huido de su país: “[...]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” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2001, p. 14).

En los términos de la Convención, el refugiado tiene los mismos derechos que un ciudadano del país receptor, independientemente del tiempo de permanencia. De hecho, entre más tiempo pase en país receptor mayores derechos adquirirá, pues se entiende que al prolongarse su estancia las necesidades serán mayores y deberán ser cubiertas. (Celys, 2018, p. 14)

Entre los derechos del refugiado previstos en los instrumentos internacionales como la Convención del Estatuto sobre Refugiados de 1951 se encuentran:

- **No castigo por entrada irregular al país.** Este aspecto constituye el núcleo esencial del derecho de los refugiados. Los Estados receptores no pueden negarse a recibir al refugiado, ni devolverlo a su país de origen, ni sancionar por

el ingreso irregular. Es frecuente que a raíz de las crisis humanitarias que se producen en los países se originen migraciones masivas de personas provenientes, de manera tal que las personas ingresen a un país de forma irregular y en cantidades tales que obligan a los países a tomar medidas de control. No obstante, ello no puede ser considerado como una razón para que sean deportados o devueltos a sus sitios de procedencia, sino que, por el contrario, es en esos casos en los que se materializa el derecho de los refugiados, en las situaciones excepcionales. (Celys, 2018, p. 14)

- **“Empleo remunerado.** Los refugiados tienen derecho a un empleo digno que garantice su manutención y a un salario acorde con sus necesidades en las mismas condiciones que los nacionales” (Celys, 2018, p. 14).

- **Libertad de circulación dentro del territorio.** Los refugiados tienen derecho a circular por el país receptor sin ninguna limitación; la única limitación que se puede imponer en este sentido es la necesaria para su identificación y las necesarias para garantizar la atención en salud. (Celys, 2018, p. 15)

- **Vivienda digna.** Los refugiados tienen derecho a una vivienda digna durante el tiempo de su estancia en el país receptor. Para atender este aspecto los países receptores organizan, generalmente con el apoyo de organismos multilaterales, centros de acogida o campamentos para atenderles provisionalmente. (Celys, 2018, p. 15)

- **“Educación pública y gratuita.** Los niños son una de las principales víctimas del desplazamiento forzoso. Los países de acogida deben garantizar su derecho a una educación gratuita y de calidad durante su estancia” (Celys, 2018, p. 15).

- **Asistencia Médica.** Los refugiados tienen derecho a recibir atención médica oportuna y de calidad en idénticas condiciones que las que reciben los nacionales del país receptor. Debe resaltarse el hecho de que no se trata de la atención de urgencias sino del servicio pleno. (Celys, 2018, p. 15)

- **“Libertad de religión.** Los refugiados recibirán la protección del Estado receptor para profesar la religión o culto que profesaban en su país de origen” (Celys, 2018, p. 15).

- **“Acceso a los tribunales.** Los refugiados accederán a la justicia en las mismas condiciones que los nacionales del país receptor, esto implica los derechos al debido proceso, la presunción de inocencia y las garantías judiciales” (Celys, 2018, p. 15).

- **Obtención de documentos de identidad y viaje.** Así como no se podrá restringir la libre circulación de los refugiados en el país de acogida, tampoco se les negará el derecho a la obtención de un documento de identidad o de viaje que les permitan ser identificados y acreditar su situación de refugiados ante las distintas autoridades y agentes de la sociedad. (Celys, 2018, pp. 15-16)

De acuerdo con lo establecido en el numeral 2º del artículo 189 de la Constitución, le corresponde al presidente de la República dirigir las relaciones internacionales. Además, corresponde al presidente de la República como jefe de Estado, jefe del gobierno y suprema autoridad administrativa dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso. (Celys, 2018, p. 17)

En estos términos es deber del gobierno definir políticas migratorias que regulen el ingreso, la permanencia y la salida de personas de su territorio, lo que hace por medio del Decreto 1067 de 2015 que modifica los anteriores, mediante el cual se estableció que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el coordinador de la política migratoria en Colombia, lo que implica adelantar el procedimiento administrativo a través del cual se otorgan, niegan, conceden y cancelan las respectivas visas. (Celys, 2018, p. 17)

Sobre este aspecto señaló la Corte Constitucional en la Sentencia T-250 de 2017: “La Constitución de 1991 no alude expresamente en su articulado a los refugiados ni a sus derechos fundamentales”. Por otro lado, el que los Estados adopten la calidad de migrantes para los venezolanos y no de refugiados es una condición que en última instancia termina favoreciendo a los primeros, ya que si bien abren las puertas de su territorio, en los momentos que decidan cerrar sus puertas podrán hacerlo sin ningún tipo de inconveniente según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esto significa que al encontrarse ante una situación de migrante económico, el Estado tiene

la posibilidad de elegir quién puede ingresar o no. En contraposición a esta medida, si un ciudadano venezolano adquiere el estatus de refugiado quiere decir que el Estado deberá garantizarle beneficios especiales que pueden asegurar su ingreso al país, además de una serie de acciones mínimas pactadas dentro del derecho internacional.

En cuanto a las necesidades que ha enfrentado el país respecto a la masiva migración de venezolanos al territorio colombiano, el gobierno nacional decidió expedir a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social el documento CONPES 3950 de 2018, definido como una Estrategia para la Atención de la Migración desde Venezuela.

### **3.4 Consideraciones del CONPES en torno a la situación de los ciudadanos venezolanos migrantes**

En noviembre de 2018 se expidió el CONPES 3950, orientado a atender la situación de la población venezolana a mediano plazo. Constituye un plan pensado para ejecutarse entre 2019 y 2021 en donde se estableció un costo estimado de 422 779 millones de pesos (CONPES 3950, 2018). De igual modo, este plan pretende tomar medidas más sostenibles orientadas, por ejemplo, a formalizar a los trabajadores venezolanos con medidas como la convalidación de títulos para que puedan conseguir trabajo y aporten al servicio de salud y pensión, incluyendo también cobertura en salud y educación. El Departamento de Derecho Constitucional y el Observatorio de Migraciones del Externado realizaron un conversatorio en el que diferentes instituciones académicas, sociales y gubernamentales expusieron la situación que viven los venezolanos migrantes en Colombia en materia de salud, empleo y protección social.

Frente a la situación de los migrantes venezolanos, en 2018 Migración Colombia se pronunció al respecto a través de un comunicado oficial sosteniendo que 819 034 venezolanos se encontraban en Colombia, de los cuales 376 572 tenían condición de regulares y 442 462 estaba en la condición contraria, es decir, eran irregulares (Migración Colombia, 2018). El gobierno expidió algunas normas que garantizarían la regularización migratoria y acceso a servicios básicos para estos. Sin embargo, su condición de irregularidad supone obstáculos para un asentamiento de dicha población si se busca brindar una cobertura a la oferta social y al deber estatal.

Para esto fue necesaria una estrategia por parte del gobierno donde se flexibiliza la ley en cuanto a la condición de los migrantes en el país. Además de la elaboración del documento CONPES que es objetivo en abordar los puntos más vulnerables de la problemática que tienen que ver con la inclusión no solo de la población migrante sino también de víctimas de la violencia interna colombiana y retornados, que salieron del país, y como consecuencia de la coyuntura económica, política y social que atraviesa Venezuela han regresado a Colombia, enfrentándose a serias dificultades de acceso a bienes y servicios, debido a una insuficiente cobertura estatal y barreras de acceso a las medidas para el restablecimiento de derechos. A su vez, la respuesta no tangible del gobierno representa un espejismo, puesto que aun si se tiene el presupuesto para llevar a cabo el desarrollo de los puntos establecidos allí, difícilmente se puedan concretar las soluciones expuestas sin existir una fecha de ejecución de estos en términos de corto, mediano o largo plazo.

De conformidad con el documento CONPES 3950, Colombia clasifica a los migrantes dentro de tres categorías: en la primera se encuentran los venezolanos regulares quienes cumplen con toda la reglamentación migratoria que establece la ley y además cuentan con la documentación exigida, bien sea visa o cédula de extranjería. Esta categoría también incluye a quienes ya han adquirido el permiso especial de permanencia. En la segunda se encuentran incluidos aquellos migrantes irregulares que se encuentran tramitando la documentación respectiva. Finalmente, la tercera categoría se encuentran las personas que habiendo hecho su proceso y adquiriendo la documentación, vencieron los términos de permanencia que establece la ley y por lo tanto deben abandonar el territorio pero no lo hacen. En esta categoría también se encuentran los venezolanos que no ingresan al país por los límites fronterizos acordes con la política migratoria establecida por la entidad encargada, como se muestra en la Figura 1 (CONPES 3950).

Regulares	Irregulares en proceso	Irregulares
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>70.616</b> portadores de visas o cédula de extranjería</li> <li>• <b>119.348</b> que ingresaron por un punto de control migratorio y se encuentran dentro del tiempo de ley permitido</li> <li>• <b>383.358</b> portadores del Permiso Especial de Permanencia (PEP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>240.596</b> registrados en el PEP-Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) que aún no solicitan PEP III (-RAMV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>137.718</b> que ingresaron legalmente pero superaron el tiempo de permanencia</li> <li>• <b>80.380</b> que ingresaron de manera ilegal a Colombia. (proyección de Migración Colombia)</li> </ul>
<b>573.322</b>	<b>240.596</b>	<b>218.098</b>

Figura 1. Distribución de venezolanos en Colombia (septiembre de 2018)

De este documento se han extraído algunas de las recomendaciones más relevantes y que servirán para los derechos que se pretenden desarrollar, siendo además recomendaciones totalmente necesarias para el establecimiento de una política migratoria efectiva.

- Identificar, a través de las secretarías de educación certificadas, la oferta disponible para el acceso al sistema educativo y diseñar e implementar una estrategia de comunicación de la oferta educativa disponible.
- Actualizar los sistemas de información de convalidaciones de educación preescolar, básica y media, y diseñar e implementar una estrategia para agilizar la convalidación de estudios de los estudiantes provenientes de Venezuela (tanto venezolanos como retornados colombianos) en todos los niveles educativos.
- Diseñar e implementar, en el marco del Plan de Formación para la Ciudadanía de las instituciones educativas, estrategias para el desarrollo de competencias ciudadanas y socioemocionales para la prevención de la xenofobia y otras situaciones que afectan la convivencia escolar.
- Diseñar y socializar con las secretarías de educación certificadas focalizadas, pautas para la realización de pruebas de suficiencia para los estudiantes provenientes de Venezuela (tanto venezolanos como retornados colombianos), así como una estrategia de nivelación para estos estudiantes, reconociendo las diferencias de aprendizaje en el sistema educativo.
- Diseñar y aplicar cursos de contextualización sobre normativa, derechos laborales y acogida para retornados y extranjeros en el país, con el fin de

facilitar su adaptación al mercado de trabajo, tanto a migrantes regulares como irregulares.

- Implementar el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC) con el fin de caracterizar la migración laboral formal en el país.
- Certificar el aprendizaje y la experticia adquirida a lo largo de la vida laboral de la población retornada y migrantes venezolanos regulares para contribuir a la inserción laboral en el territorio colombiano.
- Fortalecer las estrategias de seguimiento que permitan identificar los servicios de salud prestados por las Instituciones Prestadoras de Salud a la población migrante desde Venezuela.
- Fortalecer la capacidad y competencia del talento humano de los prestadores de servicios de salud para la identificación oportuna de los eventos de interés en salud pública.

Los puntos anteriores del CONPES respecto a derechos como la salud, la educación, la nacionalidad y el trabajo no son parcialmente objetivos y se quedan cortos ya que obvian otros problemas que esta población enfrenta en la vida real. En conclusión, puede afirmarse que un documento como el CONPES es solo un bosquejo inicial de la problemática y que en este sentido, no posee la capacidad de resolver coyunturalmente las diferentes situaciones analizadas, limitándose a recomendar nuevos estudios que deben ser realizados por organizaciones e instituciones a nivel nacional e internacional. Esto, a efectos prácticos, significa postergar las soluciones reales frente a las necesidades sociales y jurídicas de la población y del mismo Estado (CONPES, 2018).

Más adelante podrá verse que si bien existe una ausencia del gobierno nacional frente a la problemática, también existe del mismo modo un acompañamiento por parte de la Corte Constitucional quien por vía jurisprudencial intenta llenar los vacíos legales que no fueron previstos ni tenidos en cuenta conforme a los derechos.

#### **4 Derechos fundamentales de los venezolanos en Colombia**

El dilema del reconocimiento en cuanto a los derechos fundamentales de los venezolanos y las garantías que se desprenden de los mismos, plantea varios inconvenientes jurídicamente establecidos por diferentes entidades del Estado

colombiano, los cuales son producto de vacíos legales, que impiden hacer efectiva la aplicación y goce de los derechos que corresponden a esta población y que a través de las normativas legales y administrativas, que sean facultades de las mismas, se ven limitados en cuanto a la existencia y reconocimiento de estos. Sin embargo, queda claro que través de las acciones de control de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha sido la encargada de ir generando un esquema de amplia protección. Para ello se hace referencia a un nicho constitucional cuya temporalidad surge aproximadamente a partir del año 2015 hasta el presente 2020 , desarrollando tres temáticas fundamentales, salud, nacionalidad y educación.

Se ha dicho que los ciudadanos venezolanos son identificados en calidad de migrantes, en su gran mayoría no regularizados, esto último entonces supone frente a la ley y frente a la misma Constitución en su artículo 100 un problema de limitaciones antinómicas y que se convierten en obstáculos que impiden el ejercicio de estos derechos, de tal suerte que la Corte ha manifestado que en los casos de extranjeros con permanencia irregular en situaciones de crisis humanitaria se debe aplicar el principio de solidaridad que es un principio de cubrimiento universal contemplado en el Sistema General de Seguridad Social (Ley 100 de 1993, art. 2º) y es deber de las entidades territoriales proteger el derecho a la vida y el derecho fundamental a la integridad física de toda persona. El artículo 241 de la CPC, adjudica la competencia a la Corte Constitucional quien puede definir mediante precedentes, medios procesales (reglas y subreglas) que vinculen a las demás ramas del poder público en la medida en que puedan presentarse situaciones que dependiendo del caso concreto o casos analógicos, generen soluciones similares, para solucionar las contradicciones entre los principios Constitucionales y la Ley, en materia migratoria y más aún a nivel de la problemática que se vive con los ciudadanos venezolanos. De cualquier manera el artículo 100 constitucional se refiere concretamente a los derechos de los extranjeros en territorio colombiano y dispone que estos gozan de los mismos derechos civiles y garantías que son concedidos a los colombianos. En este mismo artículo el constituyente dispuso que, por razones de orden público, el ejercicio de determinados derechos civiles de los extranjeros puede ser limitados o negados. Así mismo, estableció que el goce de las

garantías dadas a los colombianos se harán igualmente con base a las restricciones establecidas en la Constitución y en la ley. Respecto de los derechos políticos, señaló que estos están reservados a los colombianos, aunque contempló la posibilidad de que el legislador reconociera a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares municipales o distritales”. (T-210-18, Corte Constitucional) .

En materia de salud la Corte constitucional ha elevado dicho derecho a la categoría de fundamental (Corte Constitucional, Sentencia T-760 de 2008), anteriormente lo avalaba conexas a otros Derechos Humanos y fundamentales, pero para tal finalidad, se deben tener en cuenta una serie de principios constitucionales asociados a reglas, subreglas y valores constitucionales. Es así como se hace referencia al artículo 49 de la Constitución Política que define el derecho a la salud y que según su interpretación no discrimina al titular de este, por el contrario reconoce a la persona desde su estatus, sin otra otra condición; para la Corte Constitucional la existencia de la personalidad jurídica de todo individuo dentro del territorio colombiano, es reconocida y automáticamente, por el simple hecho de ser persona, eso lo convierte en titular de derechos que son inherentes a su condición humana. Si tienen o no estas personas derecho a la Salud es una respuesta que involucra de manera directa figuras constitucionales que atienden al bloque de constitucionalidad y directrices generales de orden constitucional, así como al derecho Internacional. Por tanto, si el Estado desconociera el derecho fundamental a la salud de los extranjeros en Colombia se vulneraría de manera generalizada y sistemática múltiples Derechos Humanos reconocidos por el DI y los tratados suscritos por Colombia en dicha materia (Recomendación general No. 24 sobre la mujer y la salud, adoptada por el Comité para la eliminación de la discriminación de la Mujer de las Naciones Unidas, Declaración de Lisboa de la Asociación Médica Mundial (adoptada por la 34 Asamblea de la Onu en 1981, sobre los derechos de los pacientes, Ley 691 de 2001), y por lo mismo, le corresponde al Estado social de Derecho asumir bajo la supremacía de la constitución la garantía de aplicación por medio de la jurisprudencia del tribunal

constitucional. De tal modo que las sentencias evaluadas que se referencian en el presente trabajo se fundamentan, sin lugar a dudas, en las condiciones particulares de los accionantes así, se aclara que la decisión adoptada constituye un alto estándar de protección que no es predicable para todos los extranjeros de manera indiscriminada, sino que se tienen en cuenta por ejemplo a los sujetos de especial protección constitucional en la medida en que algunos fallos puedan resultar más favorables o asistencialistas que otros.

La Corte Constitucional a través de las acciones de tutela ha desarrollado una línea jurisprudencial en torno al derecho a la salud que se expresa y se condensa por medio de la sentencia SU 677/17 adoptada también dentro del marco de la crisis migratoria venezolana. En este sentido, el Estado debe dar trato a los venezolanos en condiciones igualitarias a los ciudadanos colombianos, se les debe proporcionar un mínimo de atención en salud, en materia de urgencias en situaciones específicas: cuando no haya un medio alternativo para tratar el padecimiento; en caso de que las personas no cuenten con recursos necesarios para costear su tratamiento cuando existe un caso grave y excepcional que ponga en riesgo inminente la vida.

De otro lado existen también sentencias que favorecen el interés del Estado frente a los derechos humanos. Se debe entender que en algunas sentencias analizadas dentro de la línea jurisprudencial del derecho a la salud tenemos como resultado un balance constitucional enmarcado desde dos puntos de vista con un mismo resultado, pues si bien es cierto que las sentencias T-212/13 y T421/17 fallan de forma favorable a los tutelados, las sentencias T834/07 y T-314/16 fallan desfavorablemente.

La corte constitucional a fin de unificar, ha fijado un criterio frente al factor de legalidad, pues para reconocer derechos fundamentales es necesario cumplir con los requisitos interpuestos por la ley en materia migratoria con el objetivo de tener acceso pleno a los beneficios que se desprenden de la seguridad social y que tienen que ver con salud, educación, vivienda, entre otros. De manera que en las sentencias estudiadas la Corte

Constitucional no solo protege los derechos fundamentales de la población que habita en el territorio nacional sino que hace valer la constitución y la ley, protegiendo los intereses políticos, sociales y económicos del Estado colombiano, puesto que tanto nacionales como extranjeros tienen derechos y deberes, y en este caso se resalta el derecho a la vida, salud, integridad, seguridad social y el deber de cumplir con los requisitos migratorios sobre todo a los extranjeros para acceder completamente que conlleva el Estado Social de Derecho colombiano. La Corte en sus decisiones ha ratificado que los migrantes venezolanos en el territorio nacional así como les asisten deberes tiene derecho a demandar del Estado la protección de sus derechos fundamentales simplemente como persona titular de derechos, para garantizar el derecho a la salud, como regla a tener en cuenta, se debe prestar atención en casos de **urgencia**, por lo tanto las diferentes entidades pública y privadas no pueden desconocer ni tampoco dilatar la prestación de estos servicios como es el caso muchas veces de trámites documentales, formalismos necesarios que hacen más precaria la situación de estas personas en Colombia, vulnerando su derecho a la vida digna, la dignidad humana, la salud entre otros; para el caso específico de las mujeres venezolanas en estado de gravidez, ostentan una condición especial que requiere de atención médica especial, como lo son los controles prenatales y la asistencia al parto, la cual es catalogada como **atención urgente y no puede ser negada**, sin importar si se encuentran de manera irregular en Colombia.

Para consolidar la información anterior previamente se tiene en cuenta la sentencia realizada por la Corte en donde la última señala las reglas sobre la materia, contenidas en la SU 667/17 que define el alcance del derecho a salud de los extranjeros, dicha sentencia sistematiza per se, toda la jurisprudencia anterior respecto de derechos fundamentales de los venezolanos, siendo estas las siguientes reglas a tener en cuenta:

1. El derecho a la salud es fundamental y uno de sus pilares es la universalidad, situación que no excluye la posibilidad de imponer ciertos límites para acceder a su uso o disfrute.

2. Los extranjeros en Colombia gozan de los mismos derechos de los civiles nacionales, luego también se encuentran obligados a cumplir la constitución, las leyes u obedecer a las autoridades.
3. los extranjeros con permanencia irregular en el territorio nacional tienen derecho a recibir atención básica y de urgencias con cargo al régimen subsidiado toda vez que carezcan de recursos económicos.

En consecuencia y atendiendo a que la dignidad humana es la espina dorsal de nuestro Estado Social de Derecho, todos los extranjeros, regularizados o no **TIENE DERECHO A LA ATENCIÓN BÁSICA DE URGENCIAS** en el territorio, sin que sea legítimo imponer barreras a su acceso. Sin embargo, los extranjeros que buscan recibir atención médica integral es decir, más allá de la atención médica de urgencia en cumplimiento de los deberes impuestos por la ley deben acatar las normas de afiliación al sistema de seguridad social en salud y por tanto lo que incluye la regularización de su situación migratoria. Además la misma sentencia reitera que en el concepto de urgencias **se puede incluir procedimientos, intervenciones médicas, tratamientos si y sólo si se logra acreditar su urgencia para preservar la vida y la salud del paciente, máxime cuando** la misma entidad es clara en manifestar que la situación de las mujeres gestantes requieren de la prestación de los servicios relacionados con el embarazo y el parto de forma urgente, en consideración a los riesgos que pueden presentar las mujeres en ese estado, que incluso pueden llevar a su muerte y la del nasciturus.

La Corte, analizó concretamente las decisiones donde los jueces de tutela se han apartado de los precedentes en torno al derecho a la salud de la población migrante y resaltó que como órgano de cierre es la máxima autoridad de la jurisdicción constitucional (art. 243 CPC). Frente a una tacita contradicción entre el artículo 13 y 100 de la constitución, que en efecto genera confusión a las entidades del Estado sobresalen las posturas que debe tener el gobierno y la corte constitucional es por eso que está en la jurisprudencia de la corte que la igualdad como mandato de optimización prevalece frente al mencionado artículo 100 como se puede ver en la Sentencia T-210/18.

La Corte Constitucional también ha dejado a responsabilidad del ministerio de salud y protección social en compañía de otras entidades públicas abordar la problemática de embarazos no deseados dentro de esta población, ya que se ha venido presentando un aumento en la tasa de natalidad. También ha dicho que frente a estos casos es necesario favorecer el acceso a los controles prenatales y detectar anticipadamente a los signos de peligro que supongan un riesgo a la vida del nasciturus o de la madre. En este sentido identifica además dentro de la población migrante a los sujetos de especial protección reiterando que el principio de solidaridad, es un pilar fundamental de la Constitución Política y al Estado Social de Derecho; es exigible a todas las personas y al Estado; y con fundamento en él, el Estado debe garantizar en la medida de lo posible unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, de tal forma que debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad, concluyendo lo siguiente: “el principio de solidaridad “impone una serie de “deberes fundamentales” al poder público y a la sociedad para la satisfacción plena de los derechos”. (Corte constitucional, Sala plena, SU 667,2017).

Por lo tanto, **este principio se manifiesta como deber del Estado Social de Derecho a través de estos “deberes fundamentales” que en ciertos escenarios se refuerzan, cuando se trata de asegurar a sujetos en condiciones desfavorables, la protección de todas las facetas de sus garantías fundamentales.** La Carta proyecta este deber de solidaridad, de manera específica, a partir de los mandatos constitucionales que establecen una obligación de especial protección para personas y grupos humanos en situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, como las mujeres cabeza de familia (art. 43 CP), los menores de edad (arts. 44 y 45), las personas enfermas y discapacitadas (art. 47) y los ancianos (art. 46), entre otros”. (Corte constitucional, Sala plena, SU 667,2017).

El derecho a la nacionalidad desde su concepto y alcance en palabras de la Corte define: “La nacionalidad es el mecanismo jurídico mediante el cual el Estado reconoce la capacidad que tienen sus ciudadanos de ejercer ciertos derechos y es reconocida como un derecho fundamental frente al cual las autoridades competentes

tienen deberes de diligencia y protección, entre los que está la obligación de realizar los trámites registrales estipulados en el ordenamiento jurídico para efectuar su reconocimiento.”

En las sentencias C-893 de 2009, C-622 de 2013 y C-451 de 2015 se plasmó que la nacionalidad es el vínculo legal, o político-jurídico, que une al Estado con un individuo y se establece como un verdadero derecho fundamental<sup>[36]</sup> en tres dimensiones, el derecho a adquirir una nacionalidad; el derecho a no ser privado de ella; y el derecho a cambiarla. A causa de lo anterior ha sido junto con el derecho la salud, uno de los objetos más frecuente de utilización de la acción de tutela por parte de los migrantes venezolanos. Además, este derecho por sí mismo les ofrece las mismas garantías necesarias para constituir la vida digna y el acceso a las demás garantías en cuanto a los derechos económicos, políticos y culturales.

Según la Corte se han establecido tres formas de adquirir la nacionalidad, sin embargo la reglamentación de estas impedía que los niños extranjeros nacidos en territorio colombiano se les pudiera reconocer su personalidad jurídica y su derecho a la nacionalidad por el *ius soli*. En relación con los menores de edad, se requirió que la Corte pidiera al gobierno juntar esfuerzos además en acompañamiento de la Registraduría nacional del Estado civil para generar condiciones más flexibles dentro del trámite para la inscripción de nacimiento en el registro civil, para que de esta manera primará en todo caso el interés superior del menor, desde entonces se ha permitido registrar el nacimiento fuera del término prescrito en el artículo 48 del Decreto-ley 1260 de 1970 excepcionalmente.

Sin embargo, esta solamente es una de las soluciones alternativas que se han llevado a cabo en torno al derecho. Diferente en relación con el trámite para adultos que deciden someterse a las otras dos formas de adquirir la nacionalidad y frente a esto el PEP (Permiso Especial de Permanencia) es la única solución que aplica exclusivamente para dos de las tres categorías en las que se encuentran los migrantes venezolanos. Muchas de las respuestas a la negativa del reconocimiento del derecho a nacionalidad se ven

reflejadas en las consecuencias que se asocian directamente al gobierno, solamente si se analiza el derecho a la nacionalidad como requisito para acceder al derecho a un trabajo digno y demás vinculados a este último, es por eso que se está en presencia de una masiva violación a los derechos humanos, que denota otro tipo de problemáticas sociales frecuentes que paulatinamente han aumentado con la condición de irregularidad en la que se encuentran la mayoría de migrantes y estos problemas van desde explotación sexual e infantil, trabajo forzado, violencia , hasta el crimen organizado y otros más.

Otro derecho tutelado sin duda el derecho a la educación impone nuevos retos al gobierno específicamente al Ministerio de Educación Nacional, porque los niveles de desertación escolar en Colombia han aumentado con regularidad, con causas como la violencia, de una manera forzosa o en algunos casos debido a la extrema pobreza en el país y sus periferias. Esto sumado a casos de explotación infantil obliga a los jóvenes y niños a asumir un rol que no les corresponde constitucionalmente. En el caso del derecho a la educación de los venezolanos en Colombia se evidencia que la mayoría de estos tienen un bajo nivel educativo, y en un gran porcentaje las tutelas que son presentadas ante la Corte Constitucional son referidas hacia la población infantil, lo que indica que las masas de venezolanos que ingresan al territorio en su edad productiva, pueden quedarse sin estudio, lo cual es una situación alarmante para Colombia, que a largo plazo puede retroceder en sus índices de desarrollo humano.

En torno al derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes la Corte se ha referido a su permanencia en el sistema educativo como parte del núcleo esencial y la connotación de ser un derecho-deber que impone cargas mínimas:

La jurisprudencia constitucional de vieja data ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la educación de los niños, las niñas y los adolescentes, el cual ha identificado que goza de cuatro componentes estructurales en su núcleo esencial, siendo dos de ellos la accesibilidad y la adaptabilidad que refieren de

manera integrada a la garantía de permanencia de los menores en el sistema educativo sin discriminaciones ni exclusiones injustificadas o inadmisibles constitucionalmente. Así mismo, la educación además de ser un derecho también entraña un deber que primeramente debe asumir el Estado como obligado a satisfacer el respeto, la protección y el debido cumplimiento de los procesos y sistemas formativos; sin embargo, dada la faceta de servicio público con función social que tiene educación, a la carga de deberes también concurren la familia y la sociedad. Aquella definida constitucionalmente como el núcleo básico de la sociedad, es la responsable primigenia de asegurar la educación de los hijos menores de edad, por lo cual se les exige a los padres que cumplan con los trámites tendientes a regularizar la escolaridad de sus hijos menores, sin que en principio se evidencie en ello una carga desproporcionada que vulnere derechos fundamentales, pero que a su vez no puede constituirse en barrera de acceso para proteger los derechos de los menores de edad. (Corte constitucional, sala novena de revisión de tutelas, ST-660,2013).

El derecho cuenta con un problema de fondo y es que para un migrante poder acceder al él se presentan una serie obstáculos a la hora de adelantar los tramites, que en ocasiones se prolongan por un considerable periodo de tiempo, no todos los migrantes interponen acciones constitucionales para acceder a su derecho fundamental a la educación, según la perspectiva de la Corte la exigencia implica una bilateralidad que se traduce en una obligación proporcional tanto para los padres, como para el Estado, pero además en sus sentencias T-074/19, T660/13, SU677/17 crea un precedente que vincula a los planteles educativos a recibir niños e incluso mayores de edad indocumentados temporalmente, por medio de la vía tutela ,mientras se pruebe ante la corte que en efecto la responsabilidad de los padres de adelantar la documentación exigida está llevándose a cabo dentro de un proceso.

## 5 Precedente jurisprudencial vinculante

El precedente jurisprudencial se refiere a toda norma o normas jurídicas de carácter general y abstracto que motivan la decisión de declarar exequible o inexecutable una determinada disposición –esto es, la *ratio decidendi* de las sentencias de constitucionalidad–, sí constituyen precedentes judiciales en el derecho colombiano. Ello es así a partir de la Sentencia C- 104 de 1993 en la que la Corte Constitucional sostuvo que la *ratio decidendi* de las sentencias de constitucionalidad es precedente judicial de carácter obligatorio, y añadió que este era el único precedente aplicable en Colombia, pues, en tanto “heredera de la tradición jurídica latina” en el país, la jurisprudencia de los demás tribunales y jueces solo podría jugar un papel auxiliar o “secundario”.

El precedente judicial es definido por la Corte a través de la sentencia unificada SU 354/17:

Es la sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”. Asimismo, la doctrina lo ha definido como el mecanismo jurisdiccional que tiene su origen en el principio *stare decisis* o estar a lo decidido, el cual consiste en la aplicación de criterios adoptados en decisiones anteriores a casos que se presenten en situaciones posteriores y con circunstancias similares.  
(preámbulo)

En lo que respecta a los derechos humanos, un precedente de la jurisprudencia de la Corte Constitucional de carácter vinculante no solo tiene la función de dirigir la justicia constitucional y hacerla compatible con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sino que además de ella depende el funcionamiento del Estado y en buena medida el actuar de este desde la figura ficticia que se concibe de él. El Estado cobra existencia según el nivel de cobertura y la presencia que se establezca de él dentro de un territorio, y puede transmutarse también según la legitimación que los habitantes de un determinado círculo social le atribuyen. Es así por lo que para darle forma a esa estructura se necesita un poder que se visibilice con independencia y coercitividad en la

realidad cotidiana. Del mismo modo, debe ser un actor neutral dentro de los conflictos de toda índole que puedan existir entre la relación ciudadanos y el poder público.

Concretamente, los precedentes jurisprudenciales vinculantes toman valor dentro de este problema jurídico especialmente en el caso de migrantes irregulares como única alternativa judicial de acceso a la administración de justicia con el fin de eludir un perjuicio irremediable a los derechos y principios constitucionales que se puedan lesionar desde la posición de migrante, cualquiera que sea su naturaleza.

De allí que sea importante contrastar la crisis migratoria venezolana a la luz de la Constitución y el Derecho Internacional. A su vez, la Corte Constitucional es la corporación legítima y plenamente competente para conocer de fondo este problema cuya preocupación a nivel nacional e internacional hace referencia a la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran los migrantes por parte no solo de los Estados a los que acuden, sino también en consideración a actos delictivos e ilegales.

Así, la existencia de la Corte Constitucional ha contenido un poco el caos que se ha presentado y ha sido de gran ayuda a la población, aunque el planteamiento de ese problema jurídico supone una divergencia institucional que puede explicarse desde la organización jerárquica del ordenamiento jurídico y las competencias del gobierno y de la Corte, es decir, un Estado donde manejan dos posturas con puntos focales que atienden de manera separada el problema.

Es importante tener en cuenta que la positivación de las necesidades que presenta y ha presentado con anterioridad la población colombiana ha dependido en su desarrollo no solo del fenómeno de politización, sino que esta cobertura radica fundamentalmente en el respaldo que la Corte Constitucional ha mostrado de una manera abierta y progresista frente a las realidades sociales induciendo al gobierno nacional a tomar medidas en torno a los mandatos de optimización y cuando considera necesaria una regulación por vía legislativa y gubernamental.

A través de sus sentencias, la Corte realiza el control constitucional y encuentra los argumentos suficientes para indicar si efectivamente se han transgredido los derechos de las personas migrantes por parte del Estado o de particulares; toma una decisión en torno al alcance del derecho y presenta una amplia definición normativa de este y de su

propio alcance. Es así como la creación de jurisprudencia y precedentes con poder vinculante, a raíz de sus decisiones, generan consecuencias jurídicas tanto para las víctimas como para los transgresores a través de las medidas y órdenes adoptadas para el caso concreto que desembocan en analogías futuras que pueden ser aplicadas más tarde como precedentes.

En consecuencia, es posible entender a lo que se hace referencia con el ya dicho contraste entre el poder constitucional y gubernamental de una manera más clara, si se tiene en cuenta que en Colombia en pleno siglo XXI se siguen discutiendo temas que se topan ética y moralmente con el iusnaturalismo y además confrontan a la escuela histórica y positiva, lo cual, en última instancia, retrasa el avance de las dinámicas sociales cambiantes que hace mucho tiempo otros países ya han incorporado y regulado dentro de su normatividad. La Corte Constitucional es la única vía posible ante el problema anterior, incluso ha sido en los últimos años fuertemente criticada por sus visiones y decisiones de carácter progresivo y moderno.

El gobierno influye en la preservación de ese pensamiento conservador típico de la ultraderecha que se mantiene en el tiempo y que todavía hoy supone el retraso de una normativa que no es la adecuada para las nuevas generaciones y los tiempos futuros. Como lo ha reflejado la experiencia, Colombia, según sus lineamientos de moral política, ha decidido no pronunciarse en torno a la regulación de problemáticas sociales como el matrimonio homosexual, la eutanasia, el aborto o la adopción por parte de parejas del mismo sexo. No se ha visto en ningún momento esfuerzos dentro del periodo de Iván Duque, y ni siquiera se ha evidenciado una iniciativa gubernamental que represente la regulación de cualquiera de ellas. Caso distinto en el que la Corte ha sido quien establece un acercamiento hacia el reconocimiento de los derechos fundamentales en cuestión.

De esta manera, y a partir de lo anterior, se puede deducir a partir de una analogía que en el simple hecho de la no existencia de una ley migratoria adecuada a la situación, en cualquier caso, los precedentes judiciales emitidos por esta corporación harán las veces de esta. Mientras que una ley fructífera no prospere y logre abordar el problema de la crisis migratoria seguirá siendo competencia de la Corte preservar la constitucionalidad de las decisiones emitidas por el poder administrativo, como hasta el

momento ha venido haciendo. Los migrantes venezolanos, en especial los no regulares, por suerte se han encontrado con el rol proteccionista de una Corte latinoamericana, la cual les sirve de acceso a la administración de justicia y es quien media en representación suya como único recurso legal que les permite ejercer la titularidad de sus derechos fundamentales dentro del territorio colombiano y hacer efectivo el ejercicio de estos.

## 6 Conclusión

La conclusión toma como base la obligación de por parte del Estado de atender la necesidad migratoria actual desde todos sus ángulos, especialmente desde el jurídico ya que, tácitamente está llamada a hacer parte del deber humanitario al que está vinculada con el derecho internacional.

El hecho de que el Estado se de el lujo reservarse su derecho de admisión no implica igual una disminución en el flujo de personas que están ingresando al país de manera irregular, el efecto es por el contrario adverso. Es cierto que el Estado ha tomado medidas para tratar de mitigar mínimamente las consecuencias jurídicas expuestas, pero las medidas institucionales no son iguales y de ningún modo equivalentes a las acciones jurídicas, la ausencia de una ley migratoria, la cual es la única salida concreta al problema, cada día se hace más y que indispensable.

A la fecha, no existe, no se ha establecido ni siquiera la existencia de la misma a largo plazo y prueba de ello es la elaboración de documento CONPES 3950 de 2018 que no ofrece ninguna solución y por el contrario hace pensar que el Estado está evadiendo su responsabilidad, de todos modos, sería insensato desconocer a nivel institucional que los desafíos que deberá asumir el gobierno y que para nada fáciles desde la perspectiva de un país Latinoamericano en vía de desarrollo, que de por sí ya ha venido a lo largo del tiempo presentando falencias en muchos aspectos y que no tiene económicamente la capacidad de sobrellevar una carga migratoria tan pesada. Sin embargo el ordenamiento jurídico colombiano proyecta un país con normas muy débiles respecto a las nuevas dinámicas sociales y que no responden en absoluto a la nueva realidad que implica la llegada de extranjeros a territorio colombiano.

Puesto que se trata de un problema de índole constitucional, la única manera en que el Estado puede garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos fundamentales es a través de la adhesión a un proyecto de ley estatutaria. Asimismo, sería de gran ayuda implementar una política pública que incluya el enfoque de garantías y protección hacia los grupos sujetos de especial protección constitucional, los cuales se hace debe reconocer son las víctimas directas del fenómeno migratorio, pues en últimas resultan siendo blancos de vulneración constante por parte del Estado y terceros. Así las cosas, para el país, el ejercicio de esta tarea implica la modificación de su derecho interno ajustándose a los parámetros descritos por el derecho internacional, ya que casi todas las situaciones en la realidad actual colombiana involucran los derechos fundamentales, que por vía jurisprudencial han sido atendidos y protegidos por parte de la Corte Constitucional pero que no pueden ser cubiertos parcialmente sino a través de una normatividad totalmente capaz.

Finalmente, mientras se espera la llegada de esas medidas, la corte a través de diferentes precedentes y sentencias continúa marcado pautas que señalan rutas de acción entorno al deber estatal, a la luz de las interpretaciones autorizadas dadas por las organizaciones internacionales que simultáneamente ha servido de instrumento de apoyo para establecer como garantía dignidad humana que como principio, soporta el sentido ontológico de la constitución del 1991 y todo su contenido normativo.

En coherencia con los fallos de la Corte Constitucional el gobierno debería ser menos rígido si de educación se trata y abrir sus puertas a los emigrantes, generando diferentes alternativas sin excusa que un niño, niña u adolescente o una persona con ánimo de estudiar no puede ejercer su derecho fundamental a educación a causa de las negativas gubernamentales, amparados en la legalidad.

Sobre el tema de la educación, debería considerarse incluso que tanto migrantes venezolanos como colombianos al recibir educación van a aportar al Estado de diferentes maneras, primero reduciendo los niveles de pobreza extrema que consumen a Colombia y a su vez permitiendo que la población tenga más oportunidades y una mejor calidad de vida en tanto que todo lo invertido en educación beneficia de manera directa la productividad y la economía del país.

Siendo el derecho a la salud, un derecho fundamental, en principio no se excluye la posibilidad de imponer ciertos límites para acceder a su uso o disfrute a través de reglas básicas de legalidad en relación con el estatus de los migrantes venezolanos.

Como los extranjeros en Colombia gozan de los mismos derechos de los civiles nacionales, se encuentran obligados a cumplir la constitución y a obedecer las leyes, los venezolanos migrantes deben buscar su formalización adecuada para poder ser sujetos plenos de derechos en Colombia. Los extranjeros con permanencia irregular en el territorio nacional tienen derecho a recibir atención básica y de urgencias con cargo al régimen subsidiado toda vez que carezcan de recursos económicos. (esto lo ha dicho la Corte Constitucional)

En consecuencia y atendiendo a que la dignidad humana es la espina dorsal de nuestro Estado Social de Derecho, todos los extranjeros, regularizados o no TIENE DERECHO A LA ATENCIÓN BÁSICA DE **URGENCIAS** en el territorio, sin que sea legítimo imponer barreras a su acceso. Los extranjeros que buscan recibir atención médica integral es decir, más allá de la atención médica de urgencia en cumplimiento de los deberes impuestos por la ley deben acatar las normas de afiliación al sistema de seguridad social en salud y por tanto lo que incluye la regularización de su situación migratoria.

La Corte Constitucional también ha dejado a responsabilidad del ministerio de salud y protección social en compañía de otras entidades públicas abordar la problemática de embarazos no deseados dentro de esta población, ya que se ha venido presentando un aumento en la tasa de natalidad. También ha dicho que frente a estos casos es necesario favorecer el acceso a los controles prenatales y detectar anticipadamente a los signos de peligro que supongan un riesgo a la vida del nasciturus o de la madre.

La Corte Identifica además dentro de la población migrante a los sujetos de especial protección reiterando que el principio de solidaridad, es un pilar fundamental de la

Constitución Política y al Estado Social de Derecho; La Carta proyecta este deber de solidaridad, de manera específica, a partir de los mandatos constitucionales que establecen una obligación de especial protección para personas y grupos humanos en situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, como las mujeres cabeza de familia (art. 43 CP), los menores de edad (arts. 44 y 45), las personas enfermas y discapacitadas (art. 47) y los ancianos (art. 46), entre otros”. (Corte Constitucional, Sala plena, SU 667,2017).

El derecho a la nacionalidad desde su concepto y alcance en palabras de la Corte define: “La nacionalidad es el mecanismo jurídico mediante el cual el Estado reconoce la capacidad que tienen sus ciudadanos de ejercer ciertos derechos y es reconocida como un derecho fundamental frente al cual las autoridades competentes tienen deberes de diligencia y protección, entre los que está la obligación de realizar los trámites registrales estipulados en el ordenamiento jurídico para efectuar su reconocimiento.” (Sentencias C-893 de 2009, C-622 de 2013 y C-451 de 2015). La Registraduría Nacional del Estado Civil, ha permitido registrar el nacimiento fuera del término prescrito en el artículo 48 del Decreto-ley 1260 de 1970 excepcionalmente, en el tema de los migrantes venezolanos.

## 7 Referencias bibliográficas

- ACNUR. (2003). *Directrices sobre protección internacional*. Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2554.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2554>
- ACNUR. (2010). *Manual para la protección de los desplazados internos*. Obtenido de <https://www.acnur.org/5c6c3ae24.pdf>
- ACNUR. (2018). *Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2018*. Obtenido de <https://www.acnur.org/5d09c37c4.pdf>
- ACNUR Comité Español. (2016). *Asilo: definición y características básicas*. Obtenido de <https://eacnur.org/blog/asilo-definicion-caracteristicas-basicas/>
- ACNUR. (s.f.). *ACNUR en Colombia*. Obtenido de <https://www.acnur.org/colombia.html>
- ACNUR. (s.f.). *Situación en Venezuela*. Obtenido de <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>
- Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (12 de julio de 2019). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela*. Ginebra.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2001). *Guía sobre el derecho internacional de los refugiados*. Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8951.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política*. Bogotá: Legis.
- Atienza, M. (2001). Sobre principios y reglas. *Biblioteca virtual Miguel de Cervantes*, 20.
- Bernal, J., & Guzmán, C. (2014). *Los derechos humanos. Una mirada transdisciplinar*. Barranquilla: Grupo Editorial Ibañez.
- Celys, Y. (2018). *El derecho al refugio de los migrantes venezolanos en Colombia*. Obtenido de Universidad Libre: <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/11652/EL%20DERECHO%20AL%20REFUGIO%20DE%20LOS%20MIGRANTES%20VENEZOLANOS%20EN%20COLOMBIA%20AGOSTO%202018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2012). *Mandato y funciones*. Obtenido de <https://www.oas.org/es/cidh/migrantes/mandato/mandato.asp>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela*. Washington: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica*. OEA.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). CIDH expresa preocupación por nuevas medidas para responder a la migración forzada de personas venezolanas en Ecuador. *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, 1.

Corte Constitucional de la República. (2013). Sentencia T-660 de 23 de septiembre de 2013. M.P: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, Colombia.

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2017). Sentencia SU354 de 25 de mayo de 2017. M.P: Iván Humberto Escrucería Mayolo. Bogotá, Colombia.

Corte IDH. (2019). *Cuadernillo de jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos no 7: control de convencionalidad*. Obtenido de <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf>

Declaración de Cartagena sobre Refugiados. (1984). Declaración de Cartagena sobre Refugiados. En *Declaración de Cartagena sobre Refugiados* (pág. 5). Cartagena.

Departamento del Hemisferio Occidental. (2017). *Perspectivas económicas: Las Américas*. Washington.

DolarLido. (2019). *¿Cómo se originó la crisis económica en Venezuela?* Obtenido de <http://dolarlido.com/como-se-origino-la-crisis-economica-en-venezuela/>

Edwards, A. (2016). *¿'Refugiado' o 'Migrante'? ¿Cuál es el término correcto?* Obtenido de ACNUR: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2016/7/5b9008e74/refugiado-o-migrante-cual-es-el-termino-correcto.html>

Fondo Monetario Internacional. (2018). Declaración del Directorio Ejecutivo del FMI sobre la República Bolivariana de Venezuela. *Fondo Monetario Internacional*, 1.

García, D. (2016). *"Se dio un golpe de Estado": la oposición llama a la "Toma de Venezuela" tras la suspensión del revocatorio a Nicolás Maduro*. Obtenido de BBC News: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-37738193>

Hernández, C. (2005). *Chávez decreta el reparto a los campesinos de tierras sin cultivar*.  
Obtenido de El País:  
[https://elpais.com/diario/2005/01/12/internacional/1105484416\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2005/01/12/internacional/1105484416_850215.html)

IOM. (s.f.). *Definición de la OIM del término "Migrante"*. Obtenido de  
<https://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante>

Lester, R. (2001). Derecho de los refugiados y derecho internacional humanitario: paralelismos, enseñanzas y perspectivas para el futuro. La opinión de una organización no gubernamental. *Revista Internacional de la Cruz Roja*.

Letras Libres. (2019). *El origen de la crisis venezolana*. Obtenido de  
<https://www.letraslibres.com/mexico/politica/el-origen-la-crisis-venezolana>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (4 de Septiembre de 2018). *Cancillería de Colombia*.  
Obtenido de Sitio Web de Cancillería de Colombia:  
<https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/2018-09-04/19850>

Naciones Unidas. (2016). *Antecedentes*. Obtenido de  
<https://www.un.org/es/observances/migrants-day/background>

Noticias ONU. (s.f.). *Migrantes y refugiados*. Obtenido de  
<https://news.un.org/es/focus/refugiados-y-migrantes>

OAS. (2019). *CIDH presenta Informe sobre Desplazamiento Interno en países del Triángulo Norte de Centroamérica*. Obtenido de  
<https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/204.asp>

OEA. (s.f.). *Introducción*. Obtenido de <http://www.oas.org/es/sla/ddi/refugiados.asp>

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas. (s.f.). *Principios Rectores De Los Desplazamientos Internos*. Obtenido de  
<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPSpanish.pdf>

Organización de Estados Americanos. (2019). *Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región*. OEA.

Organización de Estados Americanos. (2019). *Informe sobre Crisis de Migrantes y Refugiados Venezolanos en la Región*. Washington.

Organización Internacional para las Migraciones. (2006). *Glosario sobre migración*.  
Obtenido de [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_7\\_sp.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf)

- Palma, P. (2019). *¿Cómo se originó la crisis económica en Venezuela?* .
- Revista Portafolio. (2012). *Crece presencia de compañías venezolanas en el país.*  
Obtenido de <https://www.portafolio.co/economia/finanzas/crece-presencia-companias-venezolanas-pais-97836>
- Revista Semana. (2017). *¿Es el fin de la separación de poderes en Venezuela?* Obtenido de <https://www.semana.com/mundo/articulo/tribunal-supremo-de-venezuela-asume-funciones-de-parlamento-venezolano/520239>
- Secretario General de las Naciones Unidas. (2016). *En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes.*  
Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10614.pdf>
- UNHCR. (2020). *Home.* Obtenido de <https://data2.unhcr.org/es/situations/platform>
- Unión Europea. (2019). *International solidarity conference on the Venezuelan refugee and migrant crisis - live streams.* Obtenido de [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/68374/international-solidarity-conference-venezuelan-refugee-and-migrant-crisis\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/68374/international-solidarity-conference-venezuelan-refugee-and-migrant-crisis_en)
- Universidad del Rosario. (2017). *Youtube.* Obtenido de [https://www.youtube.com/watch?v=3TQBIGoaxw8&feature=emb\\_title](https://www.youtube.com/watch?v=3TQBIGoaxw8&feature=emb_title)
- Universidad del Rosario. (s.f.). *Universidad del Rosario.* Obtenido de <https://www.urosario.edu.co/UCD/Venezuela-una-realidad-migratoria-que-hoy-nos-pon/>
- Universidad Externado. (s.f.). *Impactos de la inmigración de venezolanos a Colombia.*  
Obtenido de <https://www.uexternado.edu.co/derecho/impactos-de-la-inmigracion-de-venezolanos-colombia/>