

Conectando Caminos por los Derechos

Patrones de violaciones a los derechos humanos documentados en el contexto de la migración en Cali

ANÁLISIS DE PATRONES Y CASOS COMPLEJOS CON
SOLUCIONES PLANTEADAS EN CLAVE DE INCIDENCIA Y
LITIGIO ESTRATÉGICO

Febrero, 2023



Conectando Caminos por los Derechos

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional - USAID

Anupama Rajaraman
Directora

Elisa Zogbi
Gerente de Oficina de Respuesta e Integración de la Población Migrante (VRIO)

Ileana R. Valle
Especialista en Seguridad Ciudadana de Oficina de Respuesta e Integración de la Población Migrante (VRIO).

Programa Conectando Caminos por los Derechos

Laura Zambrano Robledo
Directora

Efraín Cruz Gutiérrez
Subdirector

Juan Manuel Zarama Santacruz
Líder de Respuesta en Derechos Humanos

Hugo Andrés Mármol Sánchez
Coordinador Regional Sur

Documento elaborado por Universidad Icesi:

Paula Andrea Cerón arboleda
Coordinadora del Grupo de Acciones Públicas de Icesi
Directora del proyecto Conectando caminos por los derechos en Icesi
Universidad Icesi

Diana Ximena González Sánchez
Líder de la línea Litigio Estratégico del proyecto
Universidad Icesi



Conectando Caminos por los Derechos

Este documento fue realizado en el marco del programa Conectando Caminos por los Derechos, implementado por el consorcio integrado por Pact, la American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI), Freedom House e Internews.



Conectando Caminos por los Derechos

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	6
2. CONTEXTO	8
3. METODOLOGÍA	15
A. Identificar patrones de violaciones de derechos humanos documentados:	16
B. Investigación de antecedentes de la problemática social, identificando los actores, intereses, problemas, recursos y mandatos:	17
C. Encontrar casos de alto impacto, referentes al problema jurídico:	18
D. Escoger el enfoque del litigio (jurídico, político o mixto) y la estrategia:	19
E. Identificación de los hechos, derechos vulnerados y determinación de las pretensiones comunitarias:	20
F. Recolección de los medios probatorios:	21
G. Evaluación y elección de los medios e instancias de defensa:	21
H. Acercamiento a los medios de comunicación, solicitud de coadyuvancias y apoyos de ser necesario:	22
I. Seguimiento y control a las acciones jurídicas:	22
4. SELECCIÓN DE LOS PATRONES DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO MIGRATORIO	24
5. DIAGNÓSTICO DE LOS PATRONES DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS	27
1. Nacionalidad	27
1.1 Negación de inscripción en el registro civil de nacimiento de hija(o) de madre/padre colombiano nacido en el extranjero, por no aceptación injustificada de testigo(s).....	27
1.2 Cancelación de nacionalidades y cédulas ciudadanas de colombianos de origen venezolano por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil.....	33
2. Solicitud de refugio	39
2.1. Rechazo de la solicitud de refugio por extemporaneidad superior a dos meses	39
3. Permiso de Protección Temporal	44

Conectando Caminos por los Derechos

3.1 Desistimiento de la solicitud de refugio por autorización de la expedición del Permiso de Protección Temporal para migrantes venezolanos.....	45
3.2 Retraso injustificado en el estudio de aprobación o negación del PPT.....	51
6. ACCIONES DE LITIGIO ESTRATÉGICO PROMOVIDAS.....	56
6.1 Acciones de incidencia ejecutadas por patrón:.....	57
6.1.1. Tutelación	57
6.1.2 Intervención ciudadana (<i>Amicus Curiae</i>) ante la Corte Constitucional	61
6.1.3 Participar como miembro activo de la Mesa Jurídica de Orientación y Atención para la Movilidad Humana.....	62
6.1.4 Participar como miembro activo de la Red de Litigio Estratégico en Migración (Red-LEM)	63
6.1.5 Apoyo a la Alcaldía de Cali para establecer una agenda de trabajo para la creación del Comité Nacional de Atención a la Población Migrante en Cali	64
7. CONCLUSIONES.....	65
8. REFERENCIAS.....	68

I. INTRODUCCIÓN

La recepción masiva de migrantes, especialmente de nacionalidad venezolana, ha sido un fenómeno significativo en Colombia en las últimas décadas. Con más de 2,5 millones de venezolanos que han decidido radicarse en Colombia, incluyendo a población migrante y refugiada, en el Estado colombiano. Esto a conllevado a que las organizaciones civiles, agencias internacionales y la academia han estado preocupados por atender las necesidades y promover la inclusión, seguridad ciudadana y acceso a derechos y servicios de esta población. Sin embargo, aún se siguen presentando barreras en la integración social, económica y cultural de la población migrante y refugiada, así como vulneraciones a sus derechos humanos en territorio colombiano.

Las organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y academia, son conscientes de la necesidad de documentar, analizar y visibilizar las barreras y obstáculos existentes para acceder a los derechos humanos y garantías de las población migrante, refugiada y retornada en Colombia. Es por ello la imperiosidad de asumir la representación y defensa legal de estas poblaciones vulnerables que han sufrido diversos actos de violencia, vulneraciones sistemáticas contra sus derechos humanos y discriminación por parte de las instituciones públicas y, en algunas oportunidades, por parte de las comunidades de acogida.

Las acciones de incidencia y litigio estratégico para la defensa de los derechos humanos y garantías de la población migrante, refugiada y retornada deben ser promovidas e impulsadas desde un enfoque de derechos humanos, como el medio para garantizar el acceso a la justicia, la erradicación de las acciones de discriminación y la superación de las diversas barreras. Por lo tanto, el litigio estratégico o de alto impacto se ha convertido en una herramienta efectiva para abordar problemas complejos que enfrenta esta población mediante la resolución de conflictos a través de la combinación de técnicas legales y no legales, con el objetivo de promover la transformación social y alcanzar cambios significativos en la respuesta a las violaciones a los derechos humanos.

La estrategia de litigio de alto impacto es un proceso complejo y dinámico que involucra la participación de diversas disciplinas, como el derecho, la ciencia política, la comunicación, la educación, el trabajo social, entre otras. Estas disciplinas trabajan en conjunto para diseñar, proyectar y ejecutar acciones que motiven un cambio social significativo en la situación de la población objetivo. En ese sentido, la Universidad Icesi formuló una metodología para la



Conectando Caminos por los Derechos

promoción de acciones de incidencia y litigio estratégico de alto impacto nacional, y así eliminar los patrones identificados y garantizar los derechos y garantías de la población migrante, refugiada y retornada en Colombia.

Así las cosas, en el marco del Proyecto “*Fortalecimiento a la asistencia legal, incidencia y litigio estratégico para la defensa de los derechos humanos de la población migrante, refugiada y retornada*”, desarrollado por la Universidad Icesi con el apoyo del programa Conectando Caminos por los Derechos (CCD) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), implementado por el consorcio integrado por Pact, la American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI), Freedom House e Internews, tiene como objetivo identificar y documentar los patrones de violaciones a los derechos humanos en el Distrito de Cali. A partir de este proceso de documentación y análisis de casos y situaciones, se desarrollan acciones de incidencia y litigio estratégico para la defensa de los intereses de esta población y así, lograr un cambio significativo en la protección y respuesta a las violaciones a los derechos humanos de la población migrante, refugiada y retornada.



Conectando Caminos por los Derechos

2. CONTEXTO

Desde la década de los años 60, Colombia se ha constituido como un país emisor de migrantes y refugiados, experimentando olas masivas de colombianas y colombianos que decidieron abandonar el país huyendo de la violencia sociopolítica, el conflicto armado, la criminalidad organizada, así como en búsqueda de mejores oportunidades de vida. Sin embargo, el agravamiento de las fluctuaciones económicas y las crisis sociales y políticas que atraviesa América Latina, ha generado profundas transformaciones que han llevado a las poblaciones latinas a huir de sus países de origen en busca del "sueño americano" o el "sueño europeo". Muchos latinoamericanos, así como africanos y árabes, llegan a Colombia con el objetivo de unirse a la población migrante en tránsito para cruzar la brecha del Darién o, en su ausencia, optan por quedarse permanentemente y comenzar una vida en Colombia, buscando protección internacional o una mejor calidad de vida.

Sin embargo, la llegada masiva de personas migrantes de diversas partes del mundo a Colombia no es un fenómeno actual. La ruta Panamericana es un sistema de carreteras interconectadas que van desde Alaska en Estados Unidos hasta Tierra del Fuego en Argentina, por la que desde hace décadas centenares de migrantes emprenden este camino a través de varios países con la intención de cruzar la frontera sur de Estados Unidos, a travesando claramente territorio colombiano. Aún así, cabe destacar que la ruta Panamericana se interrumpe en el Tapón del Darién, una región de selva tropical, montañosa y densamente forestada que se encuentra en la frontera entre Colombia y Panamá.

El Tapón del Darién tiene una longitud de unos 100 kilómetros y no cuenta con carreteras, lo que obliga a los migrantes a caminar a través de la selva densa y húmeda, cruzando ríos y arroyos peligrosos, y enfrentando una serie de peligros como animales salvajes, enfermedades tropicales, la falta de alimentos y agua potable, y la posibilidad de encontrarse con grupos armados ilegales. Estos peligros han generado que muchos migrantes paguen a coyotes o traficantes de personas, para que los transporte y guíe a través de la selva.

Las autoridades de Colombia y Panamá han intensificado los esfuerzos para desalentar esta ruta migratoria y ofrecer protección y asistencia a los migrantes que deciden cruzar la selva.

Conectando Caminos por los Derechos

Sin embargo, muchos migrantes continúan utilizando esta ruta debido a la falta de alternativas seguras y legales para llegar a sus destinos finales en los Estados Unidos y Canadá.

Por otro lado, no hay que dejar de lado que por la ruta Panamericana en la frontera entre Colombia y Ecuador también se evidencia un gran número de migrantes transitando esta ruta que ha sido históricamente complicada debido a la presencia de grupos armados ilegales, la falta de infraestructura adecuada en los pasos fronterizos y los controles migratorios y aduaneros. No obstante, en los últimos años, ambos gobiernos han trabajado para mejorar la seguridad en la zona y facilitar el tránsito de personas y bienes. En ese contexto, el Distrito de Santiago de Cali se ha convertido en un punto estratégico de tránsito para la población migrante que va hacia el sur o el norte por dicha ruta, a razón de la red de carreteras que la conectan con el resto del país y con otros países de la región y por la facilidad de encontrar servicios de transporte terrestre y aéreo que les permiten desplazarse hacia otras ciudades y países de la región. Estos migrantes utilizan Cali como un punto de escala para descansar, planificar su ruta y conseguir los documentos necesarios para continuar su camino hacia el norte.

Estos migrantes en tránsito pasaron desapercibidos por el Estado colombiano y la sociedad por años, hasta que la crisis política, social y económica en Venezuela causó que millones de migrantes y refugiados venezolanos huyeran de su país debido a la violencia generalizada y la masiva violación de los derechos humanos. La mayoría de ellos optaron por entrar al país de forma terrestre en busca de seguridad y condiciones de vida dignas en Colombia. Como resultado, Colombia dejó de ser solo un país *expulsor*, o emisor de migración, para convertirse también en un país de *acogida*, ante la entrada masiva de personas provenientes de Venezuela que deseaban establecerse y comenzar una nueva vida allí.

De acuerdo con los datos de Migración Colombia, en el 2012, 262,000 venezolanos ingresaron al país, lo que representa un aumento de 40,000 personas en comparación con el año anterior. En diciembre de 2022, la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela – R4V, informó que de los 7.13 millones de personas que abandonaron Venezuela, 2,4 millones decidieron migrar a Colombia, lo que equivale al 33,6% de todos los migrantes venezolanos en América Latina. A día de hoy, casi 10 años después, Migración Colombia ha reportado que 2.5 millones de venezolanos han elegido establecerse en Colombia.



Conectando Caminos por los Derechos

Lo anterior, evidencia como la dinámica migratoria ha cambiado significativamente en los últimos años, lo que ha generado una serie de desafíos aún sin resolver, como la caracterización del perfil migratorio, las necesidades y rutas de acceso a los derechos reconocidos tanto en la Constitución como en tratados y convenios internacionales.

El Estado colombiano sin duda ha hecho un gran esfuerzo en capacitar a sus funcionarias y funcionarios en cuestiones migratorias, pero aún en 2023, la población migrante y refugiada enfrenta graves obstáculos y barreras sistemáticas en el acceso y uso del sistema de salud, en el acceso a la educación y en la orientación sobre su estatus migratorio, entre otras. Entre estos obstáculos, los más importantes son los relacionados con la regularización migratoria. Desde 2017, Colombia ha implementado varias políticas de regularización migratoria para responder a las necesidades de esta población, especialmente de los migrantes venezolanos, al permitirles obtener permisos especiales de permanencia de seis meses. Sin embargo, estas medidas solo se aplicaban a un pequeño porcentaje de los migrantes venezolanos que ingresaron de forma regular al país.

En 2021, el gobierno de Iván Duque promulgó el primer Estatuto Temporal de Protección para los Migrantes Venezolanos (ETPV), lo que les permitió regularizar su situación migratoria incluso si no ingresaron a través de un puesto de control migratorio, a través del denominado Permiso de Permanencia Temporal (PPT). Sin embargo, Migración Colombia, entidad competente de aprobar dichos permisos, no ha podido atender la demanda de la población migrante que solicita la aplicación del Estatuto debido a la afluencia de migrantes venezolanos atraídos por la posibilidad de obtener un estatus migratorio regular. A pesar de establecer fechas límite, esto no ha sido suficiente para evitar el “efecto llamada”.

De acuerdo con los datos del Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, al 30 de junio de 2022, se habían aprobado 1.224.000 permisos, 1.792.000 personas venezolanas habían completado su registro biométrico y 2.381.000 migrantes habían registrado sus datos en el

Conectando Caminos por los Derechos

Registro Único para Migrantes Venezolanos, y se habían entregado 1 millón de permisos de protección temporal¹.

Este fenómeno migratorio muestra que el Estado colombiano, a pesar de no haber estado preparada para atender a las necesidades de la población migrante y refugiada, ha promovido acciones de ayuda humanitaria y actualmente, se encuentra en una fase de promoción de la integración social y económica de esta población, incluyendo las herramientas legales para regularizar y proteger a los migrantes y así, acceder a derechos y garantías. Sin embargo, aún es necesario que el gobierno nacional y las autoridades locales trabajen juntos y de manera coordinada para abordar las desigualdades estructurales y obstáculos que impiden una integración efectiva de la población migrante en la sociedad. Lograr esta integración es fundamental para garantizar la seguridad humana de los migrantes y fomentar su participación y contribución al desarrollo humano de Colombia.

Ahora bien, Colombia como país de acogida no es el único fenómeno presente en los desafíos del contexto migratorio contemporáneo. Como se explicó inicialmente, por décadas, Colombia se caracterizó por ser principalmente un país expulsor de su propia población, con cientos de miles de migrantes y refugiados colombianos que han buscado protección en diversos contextos a nivel global. En oposición a los flujos migratorios históricos de colombianos hacia otros países que han formado la diáspora colombiana, el fenómeno migratorio actual no se enfoca en la emigración, sino en el retorno masivo de colombianos que han decidido regresar a su país de origen.

Un gran número de los y las colombianas que decidieron salir del país por motivos voluntarios o involuntarios, han regresado al país debido a razones económicas, familiares, migratorias, entre otros. Cabe resaltar que en los años 60 a 80, la República de Venezuela atrajo a un gran número de colombianos debido a su prosperidad económica y la demanda de mano de obra. Durante ese período, aproximadamente el 32% de los colombianos que vivían en el extranjero

¹ Universidad del Rosario (2020), “Retos y oportunidades de la integración migratoria: análisis y recomendaciones para Barranquilla”. Recuperado de: <https://www.kas.de/documents/287914/0/Migracion+BARRANQUILLA-AJ-03-12-2020.pdf/ba201662-6f9d-4cdc-3a1b-e32b2582aeac?t=1607987521705>

Conectando Caminos por los Derechos

se estableció en Venezuela, convirtiéndose en el país con la mayor población colombiana en el mundo².

No obstante, en el 2015, se presentó la mayor oleada de retornados colombianos como resultado de la crisis económica, social y humanitaria en Venezuela, así como las deportaciones y expulsiones arbitrarias promovidas por el gobierno de ese país³. Este aumento se debió principalmente a la interrupción de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Venezuela debido a la presunta presencia de grupos paramilitares en Venezuela, lo que llevó al gobierno de Nicolás Maduro a militarizar la frontera y posteriormente declarar un estado de emergencia por 60 días en los estados fronterizos con Colombia como medida para restaurar la paz, tranquilidad y seguridad del país.

Después de la proclamación del estado de emergencia, el gobierno venezolano lanzó la operación policial llamada "Operación de Liberación del Pueblo" en busca de paramilitares colombianos en el sector de La Invasión, ubicado en la ciudad de San Antonio de Táchira, cerca de la frontera con Colombia. Este sector estaba habitado en un 90% por personas colombianas, mayoritariamente sin documentos legales para permanecer en Venezuela. La policía venezolana allanó y desalojó sus casas de manera arbitraria, marcando las casas con una "D" para demolición o una "R" para revisión, según informaron los residentes. De acuerdo con los datos de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (2015), en un período de aproximadamente un mes desde el inicio de la Operación de Liberación del Pueblo, se deportaron cerca de 14,500 personas y 133,000 colombianos regresaron a su país.⁴

A partir del 2015, la crisis política, económica y social interna de Venezuela causó la huida de cientos de colombianos que regresaron a Colombia, muchos de ellos quienes habían solicitado refugio o protección en el vecino país. Aunque las cifras exactas son inciertas y los retornados son difíciles de rastrear, se estima que entre 300.000 y 500.000 colombianos han vuelto a Colombia debido a la crisis y se espera que este número continúe aumentando en el futuro.

² Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2007). Colombia. Estimación de la Migración 1973 - 2005.

³ Centro Nacional de Memoria Histórica, "Exilio colombiano Huellas del conflicto armado más allá de las fronteras", 2018.

⁴ Organización Internacional para las Migraciones, "La OIM ayuda a colombianos deportados por Venezuela", 2015.

Conectando Caminos por los Derechos

Esta población en su mayoría está compuesta por personas en edad laboral (el 75% está en el grupo de 19 a 65 años), con un alto nivel de informalidad y una educación elevada⁵.

En 2020, una segunda ola de retornos masivos se como consecuencia de la precaria situación económica y social causada por la pandemia de Covid-19 en Colombia. Muchos países tuvieron que cerrar sus fronteras aéreas y terrestres para frenar la propagación del virus y declarar cuarentenas estrictas, lo que resultó en la disminución del empleo informal y un aumento del desempleo y la desigualdad social. Como resultado, miles de colombianos que vivían en el extranjero perdieron sus trabajos, lo que dificultó su acceso a servicios básicos y los obligó a regresar a Colombia.

Debido a la gran cantidad de colombianos que regresaron de Venezuela y otros países debido a la pandemia de Covid-19, se encontraron con una insuficiente cobertura estatal. Colombia no estaba preparada para recibir este alto flujo migratorio, lo que resultó en dificultades para acceder a servicios básicos y barreras estatales que dificultaron su integración social, económica y cultural. Por esta razón, desde 2011, el poder legislativo identificó pequeños pero importantes flujos migratorios de regreso, lo que llevó al estudio, debate y sanción de la Ley 1465 de 2011, que creó el Sistema Nacional de Migraciones para fortalecer los lazos del Estado con los colombianos retornados. También se expidió la Ley 1565 de 2012, que crea incentivos aduaneros, tributarios y financieros para el retorno de los colombianos.

Aunque el Estado colombiano ha tratado de apoyar la integración social de la población retornada, la Ley 1565 de 2012 requiere que los retornados hayan estado en el extranjero por al menos tres años antes de ser elegibles para los incentivos establecidos en dicha ley. Sin embargo, esto puede ser un obstáculo para muchos retornados que han huido de su país extranjero sin documentos oficiales que los acrediten como retornados y porque este requisito excede el plazo establecido por organismos internacionales, que definen a un retornado como alguien que regresa a su país de origen o residencia después de haber estado al menos un año en otro país; generando diversas barreras administrativas y dificultades para obtener documentación, registros necesarios para acceder a servicios básicos, como la atención médica, la educación y la vivienda.

⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores (s.f), “Antecedentes históricos y causas de la migración”. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/historia>

Conectando Caminos por los Derechos

Teniendo en cuenta estos múltiples desafíos frente al acceso a derechos y servicios, el fortalecimiento de la asistencia legal, incidencia y litigio estratégico para la defensa de los derechos humanos de la población migrante, refugiada y retornada, se documentó los patrones de vulneración de derechos humanos en el Distrito de Santiago de Cali, con el fin de recolectar y analizar información sobre un problema o violación de derechos que se repite en diferentes casos, tendencias y situaciones.

La documentación de patrones es fundamental para promover acciones de incidencia y litigio en el Distrito de Santiago de Cali, porque permite demostrar la magnitud y la persistencia de un problema o violación de derechos humanos, y ayuda a identificar las causas subyacentes y los actores e instituciones responsables. Este proceso ayudará a entender la naturaleza y las razones por las que ocurre cada uno de los patrones identificados y así, proporcionará una base sólida para la elaboración de acciones de incidencia jurídicas y políticas.

3. METODOLOGÍA

El litigio de alto impacto se define como la técnica de seleccionar y fomentar casos legales que tengan un efecto significativo en políticas públicas, leyes y la sociedad civil de un estado o región. Aunque en un principio se deben tener en cuenta los obstáculos y limitaciones, pues los procesos de cambio social son naturalmente largos, el verdadero valor radica en la expectativa de cambio de las poblaciones y en la motivación y disposición de las actividades para lograrlo.

La Universidad Icesi como gestor de cambio, decidió abordar una estrategia de litigio de alto impacto basada en analizar las causas sociales desde un enfoque jurídico, y así, ofrecer soluciones colectivas en lugar de individuales. Este enfoque fortalece las actividades de las y los abogados, del litigio en defensa del interés público y promover la superación de vulneraciones a los derechos humanos o barreras estructurales que van más allá de lo personal. En comparación con otras formas de litigio, lo que distingue el litigio de alto impacto es su capacidad para lograr un cambio social significativo y duradero.

La migración en Colombia, en cualquiera de sus escenarios, es un fenómeno complejo que afecta a miles de personas, muchas de las cuales se encuentran en situación de vulnerabilidad y enfrentan desafíos legales y humanitarios. Para abordar estos desafíos, la Universidad Icesi identificó la necesidad de adoptar un enfoque de litigio estratégico que tenga en cuenta las necesidades y circunstancias únicas y diferenciales de la población migrante, refugiada y retornada. Este enfoque requirió una combinación de investigación exhaustiva, colaboración con organizaciones de la sociedad civil y expertos en derechos humanos, y una estrategia a largo plazo para lograr un impacto duradero.

La metodología de litigio estratégico propuesta en este informe se basa en tres pilares fundamentales: (i) la identificación de casos emblemáticos que ilustren las violaciones de los derechos humanos de la población migrante, refugiada y retornada; (ii) la colaboración con organizaciones de la sociedad civil y expertos en derechos humanos para desarrollar argumentos legales sólidos y estrategias efectivas, y (iii) la implementación de una estrategia de comunicación integral que sensibilice a la opinión pública y a los actores clave sobre la importancia de proteger los derechos de la población migrante.

En resumen, la metodología de litigio estratégico propuesta en este informe busca garantizar los derechos de la población migrante, refugiada y retornada a través de un enfoque coordinado, colaborativo y a largo plazo. Al implementar esta metodología, la Universidad Icesi,



Conectando Caminos por los Derechos

planteó una metodología con una serie de fases guiadas por unos objetivos y propósitos que buscan fortalecer los derechos y garantías de la población migrante, refugiada y retornada:

A. Identificar patrones de violaciones de derechos humanos documentados:

Para la identificación de los cuatro (4) patrones de violación de derechos humanos, la Universidad Icesi, a través de su Consultorio Jurídico, analizó sus datos estadísticos respecto a las acciones jurídicas interpuestas desde junio de 2021 hasta julio de 2022, obteniendo los siguientes resultados:

ACCIONES JURÍDICAS	No.
1. Solicitudes de refugio	622
2. Solicitudes de inscripción en el registro civil con partida venezolana sin apostillar	81
3. Trámite administrativo y/o constitucional por negación de reconocimiento de la condición de refugiado por presentación extemporánea de la solicitud – Pasados dos (2) meses	39
4. Trámite administrativo y/o constitucional por cancelación de cédulas colombianas sin justificación alguna.	22

Estos casos atendidos permitieron documentar los patrones que se presentaban dentro de los trámites de cada uno, obteniendo que de las 622 solicitudes de refugio en el transcurso de un año, se evidenció que desde la entrada en vigencia del Decreto 216 de 2021, “Por medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal y se dictan otras disposiciones en materia migratoria”; dispuso al migrante venezolano a escoger entre el PPT o la solicitud de refugio, una vez el primero fuera aprobado.

Esta disposición, tal y como se explicará más adelante, es contraria a la obligación del Estado colombiano de proporcional protección internacional y, además, compromete los derechos humanos de una población vulnerable como son los migrantes venezolanos en territorio colombiano. Por tal motivo, se escogió este primer patrón de violación para realizar un litigio

Conectando Caminos por los Derechos

estratégico en la materia, pues los derechos de las 622 personas y sus beneficiarios podrían verse afectados por dicha medida.

Respecto a los patrones de “Solicitudes de inscripción en el registro civil con partida venezolana sin apostillar”, “Trámite administrativo y/o constitucional por negación de reconocimiento de la condición de refugiado por presentación extemporánea de la solicitud – Pasados dos (2) meses” y “Trámite administrativo y/o constitucional por cancelación de cédulas colombianas sin justificación alguna”, se ha evidenciado de forma sistemática la vulneración de derechos humanos en el transcurso de un año, siendo las tres causas con mayor interposición de acciones jurídicas sobre cada uno de ellos, después de la solicitud de refugio.

Después de haber identificado los cuatro patrones, la Universidad Icesi se vio en la necesidad de incorporar un patrón adicional, respecto al retraso injustificado en el estudio de aprobación o negación del PPT. Lo anterior, debido a que, aunque en un principio este patrón no tuvo mayor injerencia estadística en el transcurso del año de análisis, el Consultorio Jurídico en el mes de septiembre de 2022, recibió más de 50 solicitudes de asesoría jurídica por dicha causal.

Por tal razón, se decidió incorporar este nuevo patrón de violación de derechos humanos, toda vez que en los últimos meses se ha constatado que miles de migrantes venezolanos han tenido que repetir el registro Biométrico ante Migración Colombia en repetidas ocasiones y pese a que han transcurrido más de 90 días (tiempo legal para la aprobación o negación del documento), la autoridad migratoria hace caso omiso a dicha obligación, ocasionado que la población migrante continúe en un estado migratorio irregular, sin la posibilidad de ejercer la gama de derechos reconocidos en la Constitución. Incluso, ha generado que el migrante realice el biométrico hasta dos o más ocasiones, y como consecuencia, los términos para aprobación o no del PPT se reinician, generando un reproceso y una espera adicional de forma injustificada.

B. Investigación de antecedentes de la problemática social, identificando los actores, intereses, problemas, recursos y mandatos:

Después de identificar los patrones de violación de derechos humanos en el contexto de la migración en el Distrito de Cali, la Universidad Icesi llevó a cabo una investigación sobre los

Conectando Caminos por los Derechos

antecedentes de cada uno de ellos. Este análisis interdisciplinar permite comprender el origen de la problemática social, sus actores, intereses, recursos y mandatos principales, con el fin de contextualizar y dilucidar el qué y el para qué del litigio estratégico.

Investigar los antecedentes de la problemática social es crucial para entender y abordar adecuadamente la situación. Al identificar los actores, intereses, problemas, recursos y mandatos, se puede establecer una estrategia de litigio estratégico efectiva. Esto permitirá a los abogados y a las comunidades afectadas entender los desafíos y oportunidades en su camino hacia la justicia.

La investigación de antecedentes proporciona una comprensión más profunda de los factores subyacentes que contribuyen a la problemática y permite identificar soluciones a largo plazo. Además, la identificación de los actores y sus intereses es esencial para establecer alianzas y negociar soluciones. En resumen, investigar los antecedentes de la problemática social es esencial para el éxito de cualquier estrategia de litigio estratégico y para garantizar una solución justa y sostenible a la problemática.

C. Encontrar casos de alto impacto, referentes al problema jurídico:

Gracias a la investigación realizada en la etapa anterior, es posible identificar a la población, actores y beneficiarios principales sobre los cuáles se ejercerá las acciones del litigio estratégico. La idea de esta fase es escoger por lo menos tres casos pilotos con vulnerabilidades individuales evidentes y de alto impacto nacional, que sirvan como reflejo de otros casos ejemplares en el país, con el fin de que la vulneración sea colectiva y se evidencie conductas sistemáticas de las entidades sobre las que se pretende ejecutar el litigio estratégico.

En ese sentido, lo que se busca en esta fase es escoger casos pilotos, donde los intereses de los involucrados (individuales en un primer momento), se extiendan hacia lo colectivo. Encontrar casos de alto impacto es fundamental para el éxito del litigio estratégico. Estos casos representan una oportunidad para abordar problemas jurídicos graves y de gran envergadura. Al elegir casos de alto impacto, se pueden establecer precedentes importantes y lograr una solución significativa para la comunidad afectada. Además, los casos de alto impacto atraen la

Conectando Caminos por los Derechos

atención de los medios de comunicación y de la opinión pública, lo que puede generar presión adicional para lograr una solución justa y efectiva.

Finalmente, los casos de alto impacto también son una oportunidad para demostrar la importancia y el impacto del litigio estratégico como una herramienta efectiva para resolver problemas jurídicos complejos y promover un cambio social positivo.

D. Escoger el enfoque del litigio (jurídico, político o mixto) y la estrategia:

Conforme a los hechos e intereses individuales de cada caso piloto, se proyecta un enfoque de litigio estratégico, a saber: jurídico, político o mixto, con el fin de generar un cambio social a favor de la población migrante, refugiada y retornada, bajo el entendido sobre como la sociedad colombiana percibe cada uno de los patrones identificados. La elección del enfoque y la estrategia adecuados para el litigio estratégico es fundamental para el éxito del proceso. La selección de un enfoque jurídico, político o mixto dependerá de la naturaleza del problema social y de la situación específica, específicamente:

- **Enfoque jurídico:** Se enfocará en la aplicación y respeto de la ley y los derechos establecidos en la normativa. A menudo, la falta o insuficiencia del Estado en abordar un problema social se debe a su incumplimiento o cumplimiento defectuoso de las funciones asignadas constitucionalmente. Por esta razón, la estrategia de litigio de alto impacto requiere un enfoque jurídico para que la comunidad se organice, se capacite y realice acciones legales y administrativas para hacer valer sus derechos violados.

El enfoque jurídico es importante debido a la posible responsabilidad del Estado, una institución estatal o un individuo que desempeña funciones públicas en caso de violación de derechos o una amenaza latente de daño a ellos. Aunque no es el aspecto más importante en la estrategia de litigio de alto impacto, el aspecto jurídico y, en particular, la vía judicial es crucial, ya que es el medio establecido por el Estado para resolver conflictos y es considerado como el más legítimo en términos de la organización social.

- **Enfoque político:** Buscará soluciones políticas y sociales para el problema. Un litigio estratégico político busca tener un impacto significativo mediante una iniciativa de influencia política que se

Conectando Caminos por los Derechos

origina a partir de un proceso de negociación y tiene como objetivo convertirse en una política pública. La naturaleza política se justifica en la medida en que se demuestra la necesidad de un cambio profundo en las instituciones, las cuales posiblemente no pueden ser manejadas solo desde un enfoque jurídico y necesitan un apoyo crucial desde la legislación y la administración a través de la concienciación de estas instancias de toma de decisiones.

El análisis, diseño y defensa de propuestas políticas comunitarias que buscan convertirse en políticas públicas a través de procesos como: el cabildeo y acciones de incidencia, que permitan que los gobiernos a nivel territorial y nacional consideren su realidad sociológica en lugar de ser limitados por su existencia formalista jurídica.

- **Enfoque mixto:** Combinará ambos enfoques, jurídico y político, para lograr una solución que sea efectiva tanto desde un punto de vista jurídico como político.

Además, la elección de la estrategia apropiada es igualmente importante, ya que esta determinará el camino a seguir en el proceso de litigio y será crucial para lograr las pretensiones comunitarias. Por lo tanto, es necesario evaluar cuidadosamente los recursos disponibles y las posibilidades para determinar la mejor estrategia a seguir.

E. Identificación de los hechos, derechos vulnerados y determinación de las pretensiones comunitarias:

En esta fase se comienza a proyectar la acción a realizar, por lo que se redactará los hechos, derechos vulnerados y las pretensiones a nivel individual, bajo un enfoque colectivo que refleje los intereses de otras personas en la misma situación, para así determinar los medios probatorios a solicitar a los sujetos e instituciones sobre las que se ejercerá el litigio estratégico.

Estas identificaciones son importantes para entender el significado y propósito de la comunidad. Es esencial que las comunidades, los actores y aquellos afectados directamente se reconozcan como grupos colectivos cuyos derechos han sido violados directa o indirectamente por las acciones o inacciones del Estado. Deben comprender que las violaciones individuales, aunque reales, se combinan en violaciones colectivas mucho más graves y complejas, que pueden revelar comportamientos sistemáticos de aquellos que causan la violación. Por lo tanto, estos casos pueden tener un gran impacto y los intereses individuales pueden trascender hacia

Conectando Caminos por los Derechos

lo colectivo y lo público, lo que justifica desde un punto de vista jurídico una intervención a través de una estrategia de litigio de alto impacto.

Es por ello que se determinarán los hechos a través del trabajo en la comunidad, reconstruyendo el pasado y la memoria histórica a través de evaluaciones y análisis del contexto social por parte de los propios actores que lo conforman.

F. Recolección de los medios probatorios:

Esta fase es crucial y decisiva para el éxito del litigio estratégico, pues de acuerdo a los hechos, derechos y pretensiones individuales identificados en la fase anterior, se procede a construir y recopilar los medios probatorios pertinentes, como son testimonios, informes, oficios, actas, etc., que acompañarán la acción que permitan evidenciar la violación, la amenaza y/o vulneración a los derechos fundamentales de la población migrante, refugiada y retornada.

En el litigio estratégico de alto impacto, las pruebas no son fácilmente accesibles en todos los casos. Las pruebas en este tipo de litigios deben ser construidas y recopiladas a partir de los procesos sociales. Este proceso es crucial para el éxito del aspecto jurídico, y puede ser una de las actividades más demandantes del proceso.

Las pruebas a menudo surgen del proceso social y de la reconstrucción de la memoria histórica. Aunque los medios probatorios tradicionales, como testimonios, informes e actas institucionales, son importantes, también es necesario fortalecer los vínculos comunitarios y la confianza en los mecanismos judiciales. Cuando las comunidades pierden la esperanza en las instituciones, puede ser más difícil recopilar pruebas, especialmente los testimonios de las personas afectadas, quienes pueden estar en situaciones de rechazo y discriminación y en peligro personal y de su familia.

G. Evaluación y elección de los medios e instancias de defensa:

Conforme a las fases anteriores y teniendo claro la información recopilada hasta este punto, se procede a evaluar las posibles acciones jurídicas y/o políticas a realizar, como su procedencia y eficacia, para así, materializar las pretensiones comunitarias de la población migrante,

Conectando Caminos por los Derechos

refugiada y retornada. Esta fase finaliza con la interposición de las acciones elegidas ante la autoridad competente.

El litigio estratégico requiere una planificación cuidadosa y un enfoque analítico. Es importante tener en cuenta todas las opciones legales disponibles y evaluar su viabilidad y efectividad para lograr los objetivos comunitarios. Aunque los componentes legales son similares a los de un abogado tradicional, el litigio de alto impacto requiere un enfoque más amplio que trascienda la simple elaboración de una problemática jurídica. Se requiere un análisis sistemático y una implementación estratégica para lograr un impacto en el entramado social y generar un cambio en la sociedad en su conjunto.

H. Acercamiento a los medios de comunicación, solicitud de coadyuvancias y apoyos de ser necesario:

Una vez ejecutada la fase anterior, se entrará a evaluar la pertinencia de involucrar a los medios de comunicación, organizaciones civiles o internacionales que den visibilidad al litigio o de coadyuvar las acciones impetradas. Por lo tanto, simplemente identificar un catálogo de derechos no es suficiente, es necesario sensibilizar y capacitar a las comunidades a través de los medios para que comprendan sus derechos, las violaciones y los mecanismos para acceder a la justicia como herramientas válidas y efectivas para reconocer y reclamar sus derechos y visualizar un futuro mejor.

La estrategia en este punto hacen referencia a cómo se transmitirá el componente comunicativo. La selección de los medios de comunicación, solicitudes de coadyuvancia y apoyos adecuados para llegar efectivamente al público objetivo es crucial.

I. Seguimiento y control a las acciones jurídicas:

Por último, una vez interpuestas las acciones del litigio estratégico, se realizará un seguimiento, evaluación y control constante a cada una de ellas hasta su éxito. El seguimiento y control de las acciones jurídicas dentro del litigio estratégico es fundamental porque permite a las partes involucradas conocer el estado actual de su caso y tomar decisiones informadas sobre cómo proceder.

Conectando Caminos por los Derechos

Además, el seguimiento y control también ayuda a garantizar que se cumplan los plazos y requisitos legales, y que se adopten medidas oportunas para resolver cualquier problema o obstáculo que surja. Esto a su vez, aumenta la eficiencia del proceso y reduce el riesgo de incurrir en costos innecesarios o retrasos, y así, lograr una solución efectiva y justa en un litigio estratégico.



4. SELECCIÓN DE LOS PATRONES DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO MIGRATORIO

Con el fin de construir acciones estratégicas en casos de alto impacto nacional donde se involucren personas con necesidad de protección internacional, la Universidad Icesi ha identificado cinco (5) patrones de violaciones de derechos humanos en el contexto de la migración documentados en el Distrito de Santiago de Cali, conforme a las estadísticas y problemáticas jurídicas actuales relevantes de los casos atendidos y de compleja solución en el último año por el Consultorio Jurídico de la Universidad, entre el 01 de junio de 2021 y el 01 de junio de 2022, tal y como se evidencia a continuación:

Identificación de patrones de violaciones de derechos humanos		
Categoría	Patrón	Descripción
Nacionalidad	1. Negación de inscripción en el registro civil de nacimiento de hija(o) de madre/padre colombiano nacido en el extranjero, por no aceptación injustificada de testigo(s).	La Registraduría Nacional del Estado Civil se ha negado sistemáticamente y de manera injustificada a no aceptar los testigos para la inscripción del registro civil, que trata el artículo 2.2.6.12.3.1 del Decreto 1069 de 2015. Generando que los colombianos nacidos en el extranjero no puedan ejercer libremente su derecho a la nacionalidad y por ende, los derechos fundamentales que conlleva.
	2. Cancelación de nacionalidades y cédulas ciudadanas de colombianos de origen venezolano por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil.	La Registraduría Nacional del Estado Civil de forma arbitraria e injustificada ha vulnerado el debido proceso y el derecho a la nacionalidad de la población colombiana de origen venezolano, al cancelar más de 42.000 nacionalidades y cédulas de ciudadanía, bajo el argumento de un presunto fraude.
Solicitud de refugio	3. Rechazo de la solicitud de refugio por	El Viceministro de Asuntos Multilaterales ha rechazado de forma persistente múltiples solicitudes de refugio de las personas con

Conectando Caminos por los Derechos

	<p>extemporaneidad superior a dos meses.</p>	<p>necesidad de protección internacional, conforme a que los escritos no cumplen con el lleno de los requisitos establecidos en el artículo 2.2.3.1.6.3 del Decreto 1067 de 2015, por el cual establece que la misma debe ser presentada dentro de los (02) dos meses siguientes al ingreso al país. Cabe mencionar que dicha población justifica en sus solicitudes las causas de extemporaneidad, conforme a lo señalado en la norma precitada, pero de forma arbitraria e injustificada no son valoradas y por ende, son rechazadas.</p>
<p>Permiso de Protección Temporal</p>	<p>4. Desistimiento de la solicitud de refugio por autorización de la expedición del Permiso de Protección Temporal (PPT) para migrantes venezolanos.</p>	<p>El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Decreto 216 de 2021, por el cual adoptó PPT Bajo Régimen de Protección Temporal, dispuso en el artículo 2.2.3.1.4.1 que el solicitante de refugio podrá iniciar el procedimiento para la aprobación del PPT; pero una vez autorizado dicho permiso, debe desistir de la de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Dicha situación vulnera los derechos humanos de la población venezolana con necesidad de protección internacional, debido a que, además de ser una medida temporal, en un principio el PPT garantiza el acceso a derechos fundamentales y a regularizar la situación migratoria de dicha población, pero no garantiza protecciones internacionales que sí garantiza la solicitud de refugio, como es el principio de no devolución.</p>
	<p>5. Retraso injustificado en el estudio de aprobación o negación del PPT.</p>	<p>El Estado colombiano en cabeza de Migración Colombia como entidad migratoria responsable ha superado su capacidad para</p>

Conectando Caminos por los Derechos

		<p>atender a la población migrante que solicita el PPT, ya que tras la expedición del Estatuto se originó el efecto llamada, el cual consiste en que la posibilidad de contar con un estatus migratorio regular en Colombia, se convirtió en un atractivo que incentivó la llegada de más migrantes venezolanos al país, efecto que quería evitarse estableciendo fechas límite pero que en el ejercicio fue insuficiente</p> <p>Esto ha ocasionado que miles de migrantes venezolanos.</p>
--	--	---

5. DIAGNÓSTICO DE LOS PATRONES DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

Como se ha evidenciado anteriormente, la población migrante, refugiada y retornada a menudo enfrentan múltiples desafíos y vulneraciones de sus derechos humanos. Colombia, como país receptor de migrantes y refugiados, no es la excepción; a pesar de los esfuerzos por garantizar la protección y los derechos de esta población, todavía existen patrones de vulneración de derechos que fueron identificados y documentados por la Universidad Icesi, sobre los cuales se investigó los antecedentes y se identificaron los actores, intereses, problemas, recursos y mandatos, de los siguientes patrones:

I. Nacionalidad

1.1 Negación de inscripción en el registro civil de nacimiento de hija(o) de madre/padre colombiano nacido en el extranjero, por no aceptación injustificada de testigo(s).

A. Antecedentes

Debido a la violencia derivada del flagelo del narcotráfico, el desplazamiento forzado y la escalada del conflicto armado a finales de los años noventa que se vivió en el territorio colombiano, Colombia fue un país emisor de migrantes. Durante este período, alrededor del 32% de los colombianos residentes en el exterior se concentró en Venezuela⁶, siendo el principal país receptor de los migrantes colombianos.

Esta dinámica ha venido cambiando en los últimos años, lo que se evidencia en la llegada masiva de migrantes y refugiados provenientes de Venezuela a territorio colombiano, como consecuencia de la crisis económica, social y humanitaria que atraviesa el vecino país, caracterizada por la violación masiva de los derechos humanos. Ante este panorama, Colombia no sólo es el principal receptor de los migrantes venezolanos⁷, sino también de colombianos

⁶ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Colombia. Estimación de la Migración 1973 - 2005*. Junio de 2007.

⁷ El número de venezolanos y colombianos retornados que se han visto obligados a dejar Venezuela ha aumentado drásticamente desde 2016, superando los 5 millones para el 5 de octubre de 2020, cifra que se concentra principalmente en Colombia, de acuerdo con la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela. Disponible en: <https://r4v.info/en/situations/platform>

Conectando Caminos por los Derechos

retornados de ese país y de sus hijos nacidos en Venezuela. Aunque las cifras no son del todo precisas, se estima que entre 300 y 500 mil colombianos han retornado de Venezuela ante la crisis y se espera que sean muchos más⁸.

Debido a la crisis sociopolítica y económica del Estado venezolano, se ha presentado un retorno significativo de personas nacidas en Colombia que en algún momento migraron a Venezuela y decidieron retornar al país, así como de sus descendientes y familiares que, aunque nacieron en Venezuela tienen el derecho a la nacionalidad colombiana. No obstante, pese a que según el artículo 96 de la Constitución Política de 1991, establece que serán nacionales por nacimiento los hijos de nacionales colombianos nacidos en el exterior y posteriormente domiciliados en Colombia o registrados en una oficina consular de la República, se han enfrentado a diversas barreras por parte del Estado colombiano para poder acceder a tal derecho y ejercer los derechos civiles y políticos que conlleva.

La causa principal que impide la tramitación de la nacionalidad de los hijos e hijas de nacionales colombianos, se debe a que la legislación colombiana contempla como requisito obligatorio presentar el acta de nacimiento expedida en el extranjero debidamente apostillada y traducida, en caso de encontrarse en idioma diferente al castellano.

Sin embargo, al retornar a Colombia, muchos de los hijos de nacionales colombianos nacidos en Venezuela, a pesar de tener derecho a la nacionalidad colombiana, se ven impedidos de adelantar el trámite para que se les reconozca dicha nacionalidad, ya que para ello se requiere la inscripción extemporánea del registro civil de nacimiento; un trámite que aunque parezca sencillo, es sumamente complicado y costoso en una Venezuela de crisis multidimensional.

Es por ello que la Corte Constitucional en Sentencia T-212 de 2013, revisó una acción de tutela interpuesta por los representantes legales de una menor de edad, cuyos padres son ciudadanos colombianos, pero nació en la ciudad de Caracas, Venezuela. A razón de la crisis humanitaria que vive el vecino país, decidieron retornar a Colombia con el fin de mejorar sus vidas y de inscribir a su hija en el registro civil de nacimiento de Colombia. No obstante, a la notaria que se acercaron a realizar el trámite les negó el acceso a la inscripción, pues el registro civil de

⁸ Proyecto Migración Venezuela – Revista Semana & USAID. *Migrantes de ida y vuelta: la vida de los colombianos que retornan*. [Consultado el 7 de diciembre de 2020]. Disponible en: <https://migravenezuela.com/web/articulo/colombianos-vuelven-de-venezuela-a-colombia-por-crisis-economica/1645>

Conectando Caminos por los Derechos

nacimiento de la niña “no se encuentra apostillado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela”⁹.

En el año en el que la Alta Corte estudió el caso, la Embajada Venezolana y los consulados venezolanos en territorio colombiano no realizaban la apostilla, debido a que el mandato del Gobierno Nacional, era que sus connacionales debían realizar dicho trámite en Venezuela. Por lo tanto, el Alto Tribunal Constitucional decidió tutelar los derechos y ordenar el registro como nacional de la menor, pues el ordenamiento jurídico colombiano, particularmente dentro del sistema registral, prevé normas que facilitan la solución del problema planteado, al permitir por vía de excepción el registro extemporáneo de la hija de colombianos que nació en el exterior, con la declaración de testigos hábiles que hayan presenciado el hecho o hayan tenido noticia directa y fidedigna de él, expresando los datos indispensables para la inscripción, en la forma establecida por el artículo 49 del presente Decreto¹⁰.

En virtud de lo anterior y por razones humanitarias, la Registraduría Nacional del Estado Civil profirió la Circular 121 de 2016, prorrogada por las Circulares 216 de 2016; 025 de 2017 y 064 de 2017, por las cuales estableció un procedimiento especial para la inscripción en el registro civil de los hijos de nacionales colombianos nacidos en Venezuela, subsanando la exigencia de la apostilla con la declaración de dos testigos. No obstante, en el 2018, la misma entidad expidió la Circular Única de Registro Civil e Identificación, con el fin de compilar en un texto único todas las directrices necesarias para la planificación, organización y desarrollo en temas de registro civil, incluyendo dicha disposición.

En este último documento, se acordó que los funcionarios de la Registraduría no exigirían el registro civil apostillado para realizar la inscripción extemporánea de hijos colombianos nacidos en Venezuela. Sin embargo, esta Circular estuvo vigente hasta el 14 de noviembre de 2020 y no fue nuevamente prorrogada, por lo que a la fecha es un requisito obligatorio y se ha convertido en una traba para quienes desean regularizarse en el país y obtener la nacionalidad colombiana.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-212 de 2013.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-212 de 2013.

Conectando Caminos por los Derechos

Actualmente, no es viable para los hijos e hijas de padre o madre colombiana apostillar en la Embajada y Consulados venezolanos en el territorio colombiano, debido a que se encuentran cerrados, generando que la única alternativa sea viajar hasta Venezuela para obtener dicho documento y así, adquirir la nacionalidad colombiana y ejercer los derechos que conlleva.

Lo anterior pone en riesgo la vida e integridad física y psicológica de las personas retornadas que huyeron del país vecino, a causa de la violación masiva violación de derechos humanos. Además, que es una exigencia de difícil cumplimiento, debido a varias razones: (i) A razón de la crisis económica de Venezuela, el trámite se hace en dólares, generando que el mismo sea excesivamente costoso, aproximadamente de 150 a 400 dólares americanos; (ii) A la fecha no existe transporte terrestre que les permita movilizarse entre ambas naciones para hacer la gestión del apostillado, obligándolos a salir por puntos migratorios no regulares, donde exponen su vida a grupos armados ilegales o trata de personas; (iii) Muchos de los hijos e hijas de nacionales colombianos entraron a territorio colombiano de forma irregular y sin pasaporte alguno que les permita ir al país vecino de forma aérea; (iv) El trámite administrativo en Venezuela para apostillar documentos es sumamente engorroso, debido a que solo se puede hacer en la sede principal, generando que el interesado deba viajar a Caracas; y (v) El portal digital venezolano destinado para apostillar las partidas de nacimiento no permite realizarlo a distancia.

En ese orden de ideas, el Estado colombiano al no prorrogar la Circular Única de Registro Civil e Identificación desconoce fehacientemente la norma constitucional y legal, al solicitar el sello de apostillaje como requisito obligatorio para acceder a la nacionalidad colombiana, poniendo por encima un trámite meramente administrativo que el interés superior y los derechos a la vida, la integridad, la dignidad y demás derechos fundamentales de los colombo-venezolanos.

B. Problema jurídico

Con base a los antecedentes sobre la negación de inscripción en el registro civil de nacimiento de hija(o) de madre/padre colombiano nacido en el extranjero, por no aceptación injustificada de testigo(s), se plantea el siguiente problema jurídico: ¿El Estado colombiano vulneró los derechos a la nacionalidad y a la personalidad jurídica de los hijos e hijas de padres y/o madres

Conectando Caminos por los Derechos

colombianos que nacieron en Venezuela, al exigir el sello de apostillaje del Estado venezolano en el registro civil de nacimiento, como requisito para reconocer la nacionalidad colombiana?

C. Actores involucrados

Principales actores	Posibles actores
<p>Los actores que tienen principal injerencia en la presente problemática son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Registraduría Nacional del Estado Civil: Entidad con la competencia legal de realizar la inscripción del registro civil la nacionalidad colombiana. 2. Hijos e hijas de padres y/o madres colombianas que nacieron en Venezuela en estado irregular: Son los principales actores a quienes se busca proteger y garantizar los derechos a la nacionalidad y personalidad jurídica. 	<p>Instituciones que podrían tener un interés directo o ser potenciales destinatarias de las eventuales órdenes de protección de derechos fundamentales que llegasen a dictarse en el litigio estratégico:</p> <ol style="list-style-type: none"> (i) Ministerio de Relaciones Internacionales: Aunque en un principio no ejerce funciones relacionadas con el registro civil e inscripción como colombianos por nacimiento, su competencia se circunscribe a la adquisición de la nacionalidad por adopción, que se fundamenta, entre otros requisitos, en el ánimo de permanencia en el país (<i>ius domicili</i>), siendo una segunda alternativa jurídica para los hijos e hijas de padres colombianos para regularizar su estatus migratorio. (ii) Migración Colombia: Posible actor en caso de realizar una solicitud o requerimiento respecto al tema. (iii) Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: Posible actor en casos que se encuentren involucrados menores de

Conectando Caminos por los Derechos

	edad migrantes sin documento de identificación válido <u>que</u> estén a cargo del ICBF, que requieran la nacionalidad colombiana y personalidad jurídica por ser hijos o hijas de padres colombianos.
--	--

D. Intereses

Teniendo en cuenta que la Registraduría Nacional del Estado Civil está sometiendo a una carga de imposible cumplimiento y desconoce la realidad actual de la crisis migratoria y, el impacto que tuvo al negar la inscripción en el registro civil de nacimiento de los hijos(os) de madre/padre colombiano nacidos en Venezuela, por no aceptación injustificada de testigo(s), se puede afirmar que tal decisión además de ser desproporcional, representa una manifiesta vulneración al derecho a la nacionalidad y todos los derechos conexos a este, resultando imperioso:

- (i) Qué la Registraduría Nacional del Estado Civil prorrogue la vigencia de la medida excepcional para la inscripción extemporánea en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela, contenida en el artículo 3.13 de la Circular Única de Registro Civil en su versión 5°, garantizando la continuidad de esta medida de manera indefinida hasta que cesen las razones humanitarias y de orden público que impiden cumplir con el requisito de apostilla.
- (ii) Qué la Registraduría Nacional del Estado Civil, en todos los casos acepte como prueba los dos (2) testigos para suplir el requisito de apostilla en los términos fijados por el Decreto 1260 de 1970, y una vez cumplidos todos los requisitos garantice la inscripción extemporánea del registro de nacimiento.
- (iii) Qué la Registraduría Nacional del Estado Civil que convoque al Ministerio de Relaciones Exteriores, a la Gerencia de Frontera de la Presidencia de la República, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a Migración Colombia, a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación, realicen una reunión interinstitucional para que evalúen la persistencia de las circunstancias que dieron lugar a la ampliación de la medida

Conectando Caminos por los Derechos

excepcional para la inscripción extemporánea en el registro civil de hijos de colombianos nacidos en Venezuela de manera indefinida hasta que cesen las razones humanitarias y de orden público que impiden cumplir con el requisito de apostilla.

1.2 Cancelación de nacionalidades y cédulas ciudadanas de colombianos de origen venezolano por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil

A. Antecedentes

Según el Departamento Nacional de Planeación, desde el año 2015, ha aumentado significativamente el flujo de migrantes venezolanos a territorio colombiano, conllevando a que el Gobierno Nacional adoptara medidas de protección a personas en condición de movilidad humana, incluyendo a aquellas de flexibilización migratoria para afrontar este nuevo contexto migratorio, brindar asistencia humanitaria y formular políticas públicas encaminada a la atención de la población migrante venezolana, a los colombianos retornados de ese país y sus hijos nacidos en Venezuela¹¹. Respecto a los últimos actores y con el fin de dar una respuesta rápida a las necesidades de los hijos de nacionales colombianos que deseaban acceder a la nacionalidad colombiana por nacimiento, el Estado colombiano implemento medidas excepcionales para acceder al registro civil de nacimiento extemporáneo como nacional colombiano y por consiguiente, a un documento de identificación que le permitiera ejercer sin limitaciones sus derechos políticos y civiles.

Para esto es importante precisar que el ordenamiento jurídico colombiano prevé que son nacionales colombianos por nacimiento: “(i) Los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones, que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento y; (ii) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República”¹².

¹¹ Departamento Nacional de Planeación, Documento Compes: “Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país”, 2022.

¹² Constitución Política de 1991, artículo 96.

Conectando Caminos por los Derechos

Frente a la segunda posibilidad, en caso de que los hijos de nacionales colombianos no realicen el registro ante una Oficina Consular de la República, debe solicitar dicho reconocimiento a través de los procedimientos internos para inscribir de manera extemporánea un nacimiento en el Registro Civil. El Decreto 356 del 2017 establece que para adelantar este trámite, la persona solicitante debe acreditar el nacimiento mediante un registro civil otorgado en el exterior que esté debidamente apostillado y traducido. Pero en caso de no poder acreditar de esta manera al nacimiento, la norma dispone de la posibilidad de presentar una solicitud por escrito y dos testigos hábiles que prueben este nacimiento.

Es por ello que la Registraduría Nacional del Estado Civil profirió la Circular 121 de 2016, prorrogada por las Circulares 216 de 2016; 025 de 2017, 064 de 2017 y Circular Única de Registro Civil e Identificación, por las cuales estableció un procedimiento especial para la inscripción en el registro civil de los hijos de nacionales colombianos nacidos en Venezuela, subsanando la exigencia de la apostilla con la declaración de dos testigos, teniendo en cuenta las dificultades para la obtención de dichos documentos en el país vecino. La Circular Única de Registro Civil e Identificación estuvo vigente hasta el 14 de noviembre de 2020, por lo que a la fecha es un requisito obligatorio y se ha convertido en una traba para quienes desean regularizarse en el país y obtener la nacionalidad colombiana.

En el periodo de tiempo que estuvo vigente la medida, muchos de los hijos de nacionales colombianos lograron la regularización y la obtención de la nacionalidad colombiana; pero a raíz de la decisión del Estado colombiano de no prorrogar la medida, se han constituido múltiples barreras y violaciones a los derechos humanos de la población en condición de movilidad humana.

Cabe mencionar que, pese a que el Decreto 356 del 2017 tiene una mayor jerarquía dentro del ordenamiento jurídico colombiano, por el cual prevé la excepción de la apostilla mediante la declaración de dos testigos hábiles, la Registraduría Nacional del Estado Civil de forma arbitraria e injustificada omite las disposiciones legales, bajo el argumento que la Circular Única de Registro e Identificación no se encuentra vigente, desconociendo las disposiciones adoptadas por el Congreso de la República en dicho Decreto. Adicionalmente, desconoce las reglas jurisprudenciales dictadas por la Corte Constitucional de Colombia¹³, por las cuales

¹³ Ver Sentencia T-221 de 2017 y T-255 de 2021 de la Corte Constitucional.

Conectando Caminos por los Derechos

menciona que el requisito de la apostilla resulta desproporcionado, de difícil cumplimiento y constituye una violación al principio de no devolución para los hijos de nacionales colombianos nacidos en Venezuela. La Alta Corte se ha pronunciado en reiteradas oportunidades al respecto y ha establecido que la medida de la Registraduría, además de desconocer la crisis institucional que vive el país vecino, omite las serias dificultades de obtener dicho trámite por sus altos costos, la poca eficiencia del Estado venezolano y, agrava la situación de la población colombo-venezolana que requiere de una regularización migratoria dentro del territorio colombiano para poder ejercer sin limitaciones y de forma inmediata sus derechos, obligándolas de forma arbitraria a retornar a Venezuela para adelantar dicho trámite administrativo, desconociendo las causas por las que huyeron de dicho país.

Ahora bien, frente a las personas que cumplieron los requisitos para obtener la nacionalidad colombiana a través del registro extemporáneo, a causa de la vigencia de la Circular Única de Registro e Identificación, la Registraduría Nacional del Estado Civil profirió el 27 de junio de 2021, la Resolución 7300 de 2021, “por la cual se establece el procedimiento conjunto de anulación de registros civiles de nacimiento por las causales formales que trata y la consecuente cancelación de cédulas de ciudadanía por falsa identidad”. Como se menciona, dicha resolución tiene por objetivo adoptar el procedimiento administrativo para el trámite de anulación de los registros civiles de nacimiento, por configurarse alguna de las causales dispuestas en el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970, y la consecuente cancelación de 42 mil cédulas de ciudadanía por una presunta falsa identidad.

Como consecuencia, las organizaciones no gubernamentales, académicas y civiles, como la población colombo-venezolana que se había beneficiado inicialmente de la medida, han manifestado serias irregularidades y violaciones al debido proceso por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, a razón de que la entidad no está realizando la debida notificación personal de los actos administrativos que deciden la cancelación de la cédula de ciudadanía de las personas colombo-venezolanas, imposibilitando ejercer el derecho a la defensa, así como de subsanar posibles falencias en el registro. Adicionalmente, dichos actos son expedidos de forma masiva e inmotivados, pues no evalúan el caso concreto de la persona, sino que la Registraduría se limita a citar el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970, sin señalar los documentos que presuntamente faltaron y por los cuales se está anulando dicho documento. A la vez, en varios casos se ha denunciado que la Registraduría ha cancelado la cédula antes de

Conectando Caminos por los Derechos

que el acto administrativo quede ejecutoriado, conllevando a la privación arbitraria de la nacionalidad y el acceso a derechos de dicha población. Por último, la cancelación de la cédula ha generado un agravante a la población colombo-venezolana en situación de debilidad manifiesta al privarla del acceso y ejercicio de derechos fundamentales, como son la salud, educación, trabajo, pero sobretodo, el acceso a la representación y al voto en época de elecciones legislativas y presidenciales que se realizaron en el año 2022.

En virtud de lo anterior, organizaciones civiles, organizaciones no gubernamentales y sobretodo la comunidad internacional le ha solicitado al Estado colombiano la justificación de la medida adoptada en la Resolución 7300 de 2021. Por ello, el 22 de junio de 2022, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizó una audiencia temática sobre el derecho a la nacionalidad en Colombia, en donde la Registraduría Nacional del Estado Civil manifestó que tenían información sobre “grupos delincuentes organizados, amparados en la necesidad de los migrantes, ofrecían tramitar ilícitamente y con documentos falsos, el registro civil de nacimiento colombiano, base para expedición de la cédula”. Así mismo, y sin prueba o soporte alguno, la Registraduría afirmó que “el mayor número de personas comprometidas con esta práctica criminal son de origen venezolano”.

Cabe destacar que dicha información, según la Registraduría Nacional del Estado Civil, provenía de medios de comunicación y no de una entidad pública competente en verificar dicha información. A la vez, la Registraduría mencionó que es una realidad y que con base en ella, mediante la Dirección Nacional del Registro Civil realizó la revisión de 296.155 registros civiles bajo la siguiente delimitación: (i) Registros civiles de nacimiento expedidos extemporáneamente a mayores de 18 años (no se afectó registros civiles de menores de edad), (ii) nacidos en país extranjero, hijos de padre o madre colombianos, titulares, sin excepción, de la nacionalidad del país de origen y (iii) que con ese registro civil se hubieran tramitado y expedido una cédula de ciudadanía. El resultado frente a dicho proceso de la Dirección Nacional del Registro Civil, fue la siguiente:

País de nacimiento	Cantidad de registros civiles de nacimiento anulados y cédulas canceladas
Venezuela	25.439
Colombia	13.303

Conectando Caminos por los Derechos

Ecuador	311
Estados Unidos	201
España	104
Cuba	75
República Dominicana	51
México	36
Panamá	26
Costa Rica	20
Líbano	18
Italia	17
Perú	13
Argentina	12
Brasil	12
Chile	9
Canadá	7
Holanda	6
Bolivia	5
Siria	5
Otras nacionalidades	61
TOTAL	39.734

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil, 2022

Según la Registraduría, durante un periodo de cinco meses, se comprobó que en los 39.734 registros civiles de nacimiento anulados fueron obtenidos con documentos irregulares, al estar autenticados con apostillas falsas, suplantando la titularidad del documento para engañar al funcionario del registro civil y; sumado al caso expuesto, muchos de los registros civiles de nacimiento contenían información de padres “colombianos sin identificación”, pero la Dirección Nacional del Registro Civil al verificar los datos obrantes en el protocolo de registro, comprobó que extendidos en el documento origen de Venezuela con filiación paterna y/o materna perfectamente detallada como naciones en Venezuela con cédula de identidad venezolana. Por tanto, la Registraduría Nacional del Estado Civil manifiesta que de los 550.159 registros civiles de nacimiento de personas colombo-venezolanas, solamente el 4,6% (25.439) decidieron

Conectando Caminos por los Derechos

supuestamente acudir al engaño y al delito para tramitar un documento de identidad colombiano, conllevando a la nulidad del registro y la cancelación de la cédula de ciudadanía.

Finalmente y ante este contexto, las personas colombo-venezolanas afectadas por la Resolución 7300 de 2021 han acudido de forma masiva al sistema judicial y administrativo a través de la acción de tutela, recursos administrativos y/o revocatorias directas, con el fin de recobrar la nacionalidad colombiana, sin tener en la mayoría de los casos una decisión favorable.

B. Problema jurídico

Conforme a los antecedentes se plantea el siguiente problema jurídico ¿La medida de anulación de registros civiles y cancelación de cédulas contemplada en la Resolución 7300 de 2021 proferida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, constituye una privación arbitraria del derecho a la nacionalidad? y ¿Existe una confianza legítima en la administración y por ende, la validez en el documento que fue anulado como consecuencia de la Resolución 7300 de 2021?

C. Actores involucrados

Los actores que tienen principal injerencia en la presente problemática son:

- (i) Registraduría Nacional del Estado Civil: Entidad que profirió la Resolución 7300 de 2021 y por ende, quien anuló los registros civiles de nacimiento extemporáneo y canceló las cédulas de ciudadanía.
- (ii) Hijos e hijas de padres y/o madres colombianas que nacieron en Venezuela que se les haya anulado el registro civil de nacimiento y anulado la cédula de ciudadanía: Son los principales actores a quienes se busca proteger y garantizar los derechos a la nacionalidad y personalidad jurídica.

D. Intereses



Conectando Caminos por los Derechos

Ante el contexto suscitado a causa de la cancelación de nacionalidades y cédulas ciudadanas de colombianos de origen venezolano por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se requiere:

- (i) Qué el Estado colombiano cree una mesa de trabajo que tenga por objeto determinar las vías idóneas a través de las cuales se restituyan de forma inmediata los derechos vulnerados.
- (ii) Qué el Estado colombiano adopte medidas urgentes sobre las diversas barreras a las que se enfrenta las personas que se les anulo el registro civil de nacimiento y por ende, la cédula. Sobretudo, adoptar medidas urgentes y provisionales en temas de salud, educación y trabajo.
- (iii) Qué la Registraduría Nacional del Estado Civil promueva y garantice en todas las etapas administrativas de anulación de registro civil de nacimiento y cancelación de cédulas, los derechos fundamentales a la defensa y debido proceso de las personas colombo-venezolanas sujetas a investigación.

2. Solicitud de refugio

2.1. Rechazo de la solicitud de refugio por extemporaneidad superior a dos meses

A. Antecedentes

La crisis humanitaria, económica, política y social que atraviesa Venezuela¹⁴, caracterizada por la falta de servicios básicos para subsistir y la violación masiva de derechos humanos, ha causado que aproximadamente 6 millones de ciudadanos venezolanos¹⁵ se hayan visto forzados a abandonar su país en busca de mejores condiciones de vida. Según la Agencia de la ONU para los Refugiados – ACNUR las personas de forma sistemática huyen del país vecino por la violencia, la inseguridad y la falta de alimentos, medicinas y servicios esenciales, acentandose

¹⁴ Véase, por ejemplo: Human Rights Watch, Crisis humanitaria en Venezuela: La inadecuada y represiva respuesta del gobierno ante la grave escasez de medicinas, insumos y alimentos, octubre de 2016.

¹⁵ Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), “Situación de Venezuela”. Recuperado de: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

Conectando Caminos por los Derechos

principalmente en América Latina y el Caribe, convirtiéndose la segunda crisis de desplazamiento externo de mayor magnitud en el mundo¹⁶.

La violación masiva a la garantía efectiva de los derechos a la alimentación y a la salud han sido las principales causas de migración¹⁷, situación que ha afectado especialmente a las personas en situación de vulnerabilidad¹⁸. Desde hace años, es evidente el desabastecimiento de alimentos y artículos de primera necesidad en la gran mayoría de mercados venezolanos¹⁹ (tiendas, supermercados, etc.); en 2019 unos 50.000 venezolanos cruzan a diario el puente internacional Simón Bolívar, principal cruce peatonal en el fronterizo estado Táchira (oeste), para conseguir alimentos y medicinas²⁰. Pero además de la falta de alimentos, en Venezuela hay desabastecimiento de medicamentos y otros insumos médicos en los hospitales públicos, farmacias y en general en el mercado, lo que incrementa riesgos de mortalidad infantil y riesgos en la maternidad. La tasa de mortalidad materna ha llegado al 130,7 por cada 100.000 nacimientos en el 2016 y la tasa de mortalidad infantil llegó a 18,61 por cada 10.000 nacidos vivos en el 2016.

No obstante, pese a la evidente crisis, el gobierno venezolano ha negado sistemáticamente la existencia de la misma²¹, lo que ha causado el rechazo de gran parte de las ayudas humanitarias ofrecidas por otros países, y por la misma razón, desde hace ya varios años el gobierno

¹⁶ Ibídem.

¹⁷ 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, 4 de julio de 2019.

¹⁸ “La CIDH y su REDESCA advierten que los hechos de represión y violencia se enmarcan en una situación general de crisis permanente, en especial en cuanto a la garantía efectiva de los derechos a la alimentación y a la salud, que ha afectado de manera diferenciada a personas y colectivos en situación de vulnerabilidad” (CIDH, CIDH y REDESCA condenan hechos de represión violenta en Venezuela y urgen al Estado venezolano a garantizar los derechos humanos de la población frente a la crisis política, económica y social, 1 de marzo de 2019).

¹⁹ Human Rights Watch. Informe: CRISIS HUMANITARIA EN VENEZUELA. La inadecuada y represiva respuesta del gobierno ante la grave escasez de medicinas, insumos y alimentos. 2016. Págs. 42-49.

²⁰ Proyecto Migración Venezuela. La odisea de los venezolanos para conseguir alimentos y medicinas en Colombia. Revista Semana. 2019. Ver en: <https://migravenezuela.com/web/articulo/transportar-alimentos-y-productos-basicos-de-colombia-a-venezuela-es-una-odisea/1469>

²¹ William Castillo, viceministro para Comunicación Internacional de Venezuela, aseguró ante la 41ª sesión del Consejo de DDHH de la ONU en Ginebra que en Venezuela “no existe una crisis humanitaria” (Recuperado de: <http://mppre.gob.ve/discurso/discurso-castillo-bachelet-informe-onu/> el 1 de noviembre de 2019). “[L]a canciller venezolana, Delcy Rodríguez, se dirigió al Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en los siguientes términos: “No hay crisis humanitaria [en Venezuela]. No la hay. Lo afirmo con toda responsabilidad”. Ese mismo mes, la ministra de salud, Luisana Melo, dijo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que “en general, a la población venezolana se le garantiza su tratamiento para todas sus enfermedades” (Human Rights Watch, Crisis humanitaria en Venezuela: La inadecuada y represiva respuesta del gobierno ante la grave escasez de medicinas, insumos y alimentos, octubre de 2016.)

Conectando Caminos por los Derechos

venezolano ha dejado de publicar informes que son clave para estudiar y evaluar el impacto de la crisis²² y que evita proponer políticas para responder a la misma²³ y agravando la situación humanitaria que vive los connacionales venezolanos. Por lo anterior, después de la crisis migratoria de Siria, Colombia es testigo del segundo éxodo activo más grande de migrantes y refugiados al recibir 1,8 millones de los 6,1 millones de migrantes venezolanos, quienes a corte de mayo de 2021, el 56% se encontraban en condición de irregular²⁴.

Ahora bien, debido a la falta de relaciones diplomáticas entre el Estado colombiano y el Estado venezolano, desde hace más de siete años, la frontera entre ambos países se encuentra cerrada para el comercio y el transporte público, y hace apenas tres años, se abrió para el paso peatonal, generando que muchas de las personas que huyeron del país vecino lo realizarán sin pasar por un puesto de control migratorio colombiano, ingresando de forma irregular.

En ese sentido, la crisis económica, política, social y humanitaria sin precedentes que tiene lugar en Venezuela ha producido un ingreso acelerado de personas provenientes del vecino país que buscan mejores condiciones de vida en el Estado colombiano, y por ello, se ha aumentado sistemáticamente las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. A corte de 2021, de la totalidad de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas por extranjeros en territorio colombiano entre el año 2015 y el año 2021, el 97,37% correspondieron a solicitudes de personas de nacionalidad venezolana, así: “82 solicitudes radicadas en el año 2015; 212 radicadas en el año 2016; 576 radicadas en el año 2017; 1.649 radicadas en el año 2018; 10.479 radicadas en el año 2019; 11.832 radicadas en el año 2020 y 15.847 en el año 2021”²⁵.

²² Human Rights Watch, Crisis humanitaria en Venezuela: La inadecuada y represiva respuesta del gobierno ante la grave escasez de medicinas, insumos y alimentos, octubre de 2016.

²³ 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, 4 de julio de 2019.

²⁴ Cancillería de Colombia, “Abecé del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos”. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok_esp_-_abc_estatuto_al_migrante_venezolano_-_05mar-2021.pdf

²⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, “Proyecto de Decreto “Por el cual se adiciona la Sección 9 al Capítulo 1 del Título 3 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015 Único Reglamentario del Sector de Relaciones Exteriores, en el sentido de adoptar una medida de carácter excepcional y temporal para tramitar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas por personas de nacionalidad venezolana”

Conectando Caminos por los Derechos

Cabe mencionar que muchas de las solicitudes se presentaron conforme los elementos configurativos de la definición de persona refugiada establecida en el Decreto 1067 de 2015 ante la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), por causas asociadas a la violación masiva de los derechos humanos y graves alteraciones al orden público en Venezuela. No obstante, en octubre de 2021, de forma masiva y sistemática, la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado del Ministerio de Relaciones Exteriores, profirió Actas de Rechazo de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas por personas de origen venezolano.

La decisión de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado se fundamenta en dos razones: (i) las solicitudes se presentaron por fuera del término de los dos (2) meses previstos para tales efectos que trata el artículo 2.2.3.1.6.1 del Decreto 1067 de 2015 y (ii) los solicitantes pueden optar por el Permiso por Protección Temporal de que trata el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal.

Cabe destacar que muchas organizaciones académicas y de la sociedad civil manifestaron irregularidades en las Actas de Rechazo²⁶ proferidas por la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado. Manifiestan que los actos administrativos se estaban profiriendo sin motivación, falta de configuración de la causal con base en la que se rechazó la solicitud y la ausencia de un estudio individualizado de la solicitud, conduciendo a la violación del derecho al debido proceso del solicitante.

Lo anterior, debido a que en muchas de las Actas se expresaba que los solicitantes no habían justificado las razones de extemporaneidad de la solicitud de refugio, pese a que estos dentro del escrito de solicitud de refugio incluyeron un acápite en el que se expusieron, de forma clara y detallada, las razones por las cuales la solicitud no se presentó dentro del término de los dos (2) meses posteriores al ingreso a territorio colombiano. Adicionalmente, en dichas Actas no se evidenció una valoración específica de los motivos que conllevaron a la radicación tardía de las solicitudes, por lo que queda claro que éstos no fueron estudiados o al menos tenidos en cuenta

²⁶ Semana, “Denuncian rechazos persistentes en las solicitudes de refugio de venezolanos en el país”, 2022. Recuperado de: <https://www.semana.com/actualidad/articulo/denuncian-rechazos-persistentes-en-las-solicitudes-de-refugio-de-venezolanos-en-el-pais/202202/>

Conectando Caminos por los Derechos

a la hora de decidir sobre la admisión de las solicitudes y el acceso efectivo al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.

Finalmente, para dichas organizaciones y para los solicitantes de refugio hubo una violación al debido proceso, quienes cumplen con lo estipulado en el Decreto 1067 de 2015. Para ellos, la decisión adoptada de forma masiva y sistemática por parte de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado agrava la situación de las personas con necesidad de protección internacional y, más aún, para las personas en condición de movilidad humana proveniente de Venezuela, debido a que la decisión tomada por la Comisión, únicamente afectó a las solicitudes interpuestas por dicha población, transgrediendo el derecho a la igualdad y no discriminación.

B. Problema jurídico

De acuerdo a los fácticos anteriormente expuestos, se plantea el siguiente interrogante ¿La Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado vulnera el debido proceso de las personas con necesidad de protección internacional de origen venezolano, al rechazar las solicitudes de refugio, al no pronunciarse sobre las causales de extemporaneidad expresas en el escrito de la solicitud?. Adicionalmente, cabe preguntarse si ¿Las actas de rechazo constituyen un criterio sospechoso de discriminación contra la población con necesidad de protección internacional de origen venezolano?

C. Actores involucrados

Los actores que tienen principal injerencia en la presente problemática son:

- (i) Ministerio de Relaciones Exteriores: Es de suma importancia este actor, debido a que es la entidad que hace las veces de secretaría técnica de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), es la autoridad nacional encargada de analizar y estudiar los casos, además de proyectar las resoluciones que autoriza la expedición del salvoconducto SC-2, aquel permiso que permite al solicitante permanecer legalmente en el territorio durante el trámite de su solicitud.

Conectando Caminos por los Derechos

- (ii) Solicitantes de la condición de refugiados de origen venezolano que se les haya rechazado la solicitud: Son los principales afectados con la decisión de rechazo de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, siendo imperioso que se garanticen sus derechos al debido proceso administrativo y las garantías y protección internacional a los que tengan derecho.

D. Intereses

Conforme al rechazo masivo y sistemático de solicitudes de refugio por extemporaneidad superior a dos (02) meses de población en condición de movilidad humana de origen venezolano por parte de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado, se requiere:

- (i) Qué la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado garantice en todas las etapas administrativas las garantías internacionales y el debido proceso de los solicitantes de refugio, que se evalúen las razones de extemporaneidad de cada una de las solicitudes presentadas.
- (ii) Qué la CONARE no establezca una exclusión o una diferencia de trato a los nacionales venezolanos en detrimento del derecho a solicitar y recibir asilo, atendiendo a que de conformidad con los estándares constitucionales aplicables la adopción de medidas que afecten o limiten los derechos de una persona con base en la nacionalidad es un criterio sospechoso.
- (iii) Qué la CONARE analice los efectos restrictivos que tiene obligar a todas las personas de nacionalidad venezolana, el acogerse al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, y no simplemente reemplazar el régimen de protección internacional con la posibilidad de acceder a un mecanismo de regularización migratoria masivo.

3. Permiso de Protección Temporal



Conectando Caminos por los Derechos

3.1 Desistimiento de la solicitud de refugio por autorización de la expedición del Permiso de Protección Temporal para migrantes venezolanos.

A. Antecedentes

Desde hace varios años, Venezuela ha sufrido una grave crisis institucional, crisis que ha deteriorado profundamente la economía del país y por consiguiente el nivel de vida de sus habitantes, generando así una especie de anomía. De acuerdo con una nota orientadora de ACNUR del año 2019, la situación en Venezuela ha empeorado, lo que está generando que millones de venezolanos se vean obligados a salir, principalmente, hacia países vecinos, con el fin de buscar protección internacional en estos Estados.

A la fecha y según datos de ACNUR, aproximadamente 6 millones de venezolanos han tenido que huir de su país en la búsqueda de mejores condiciones de vida. Colombia ha recibido 1,8 millones de migrantes provenientes de Venezuela, cifra significativa para que el Gobierno Colombiano adoptara medidas de flexibilización migratoria, atención humanitaria y formulación de políticas encaminadas a la atención de la población en condición de movilidad humana proveniente de Venezuela.

Colombia ha adelantado una serie de políticas significativas que ratifican su compromiso internacional con la integración de la población migrante venezolana, aunando esfuerzos interinstitucionales con el fin de trazar rutas de atención en materia de cobertura escolar de educación, convalidación de estudios de los niños y niñas provenientes de Venezuela, equivalentes a educación preescolar, básica y media, inserción en el mercado laboral legal, estrategias para el desarrollo de competencias ciudadanas y socioemocionales para la prevención de la xenofobia. Sobre todo, ha desarrollado política pública para identificar y regularizar a los migrantes de la población venezolana, creando desde el 2017 el Permiso Especial de Permanencia – PEP, que le permitió a esta población regularizar su permanencia en el país con una vigencia de 90 días prorrogables automáticamente hasta completar 2 años.

Esta medida le facilitó a 737.488 migrantes que se encontraban en condición migratoria irregular, pero que contaban con el pasaporte sellado con fecha anterior al 29 de noviembre de

Conectando Caminos por los Derechos

2019, tener un estatus regular dentro del territorio colombiano²⁷. No obstante, según el Departamento de Planeación Nacional, “a pesar de las medidas del Gobierno colombiano por regularizar a la población migrante, la proporción de personas venezolanas en situación migratoria irregular superó en alto porcentaje, a las cifras de aquellos regularizados a través del PEP”²⁸. Dicha situación y la falta de documentación por parte de los migrantes generaba riesgos inmensos en la integridad de la población migrante, caracterizada por la violencia sexual, explotación laboral, xenofobia, tráfico y trata de personas.

De esta forma, el Gobierno Nacional de Colombia implementó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal (ETPV), mediante el Decreto 216 de 2021, como medida migratoria que facilitarían la gobernanza del flujo migratorio procedente de Venezuela y permitieran resolver las limitaciones derivadas del estatus migratorio a efectos de atender la inserción económica de los migrantes y la satisfacción necesidades críticas. Dicha medida tiene una vigencia de diez años, que permite la regularización migratoria de la población venezolana, a través de un documento de identificación y que a la vez, les permite ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país, acceder a la oferta de servicios en el sistema de Seguridad Social en Salud y Pensión, en las entidades financieras, en el sistema educativo, entre otros, además de acreditar su estatus migratorio frente a instituciones del Estado y particulares²⁹.

Dicho estatuto permite que los venezolanos que hayan ingresado de manera irregular a Colombia antes del 31 de enero de 2021 debían, entre otros requisitos, presentar una prueba sumaria y podían registrarse hasta el 28 de mayo de 2022 en el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV), para acceder a los beneficios de este. No obstante, quienes hayan ingresado por un puesto de control migratorio, pueden adherirse a este, hasta el 24 de noviembre de 2023, y, quienes hayan ingresado después del 29 de mayo de 2022 tendrán hasta dos años para acogerse al Estatuto.

²⁷ Departamento Nacional de Planeación, con información de la Unidad Administrativa Migración Colombia (2021).

²⁸ Departamento Nacional de Planeación, Documento Compes: “Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país”, 2022.

²⁹ Ibídem, pág. 19.

Conectando Caminos por los Derechos

El Decreto 216 de 2021, por el cual adoptó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal, dispuso en el artículo 2.2.3.1.4.1 que el marco de aplicación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos era extensivo a los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado venezolanos, con el propósito de permitir su inscripción en el RUMV, así como optar por el PPT, circunstancia que se explica, en parte, “por la intención de la gran mayoría de los solicitantes por regularizarse migratoriamente en el país a efectos de buscar trabajo y lograr el acceso a los bienes y servicios que ofrece el Estado”³⁰.

Sin embargo, dicha disposición normativa condiciona tal beneficio, en el sentido de que el solicitante de refugio podrá iniciar el procedimiento para la aprobación del PPT; pero una vez autorizado dicho permiso, debe desistir de la de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado. Dicha situación, según la comunidad internacional, organizaciones no gubernamentales, sociedades civiles y la población migrante, vulnera los derechos humanos de la población venezolana con necesidad de protección internacional, debido a que, además de ser una medida temporal, en un principio el PPT garantiza el acceso a derechos fundamentales y a regularizar la situación migratoria de dicha población, pero no garantiza protecciones internacionales que sí garantiza la solicitud de refugio, como es el principio de no devolución.

Para poder entender la gravedad de esta situación, es importante reconocer que el derecho internacional humanitario consagra el refugio como un derecho humano, obligando a los Estados a promover, proteger y garantizar el amparo y asistencia de aquellas personas que por violaciones masivas a derechos humanos han huido de su país de origen. En el caso del Estado colombiano, es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados suscrita en Ginebra en 1951, aprobada por la Ley 35 de 1961; del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados adoptado en Nueva York el 31 de enero de 1967, aprobado por la Ley 65 de 1979; de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes adoptada en la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984, aprobada por la Ley 70 de 1986; y es Estado signatario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados suscrita el 22 de noviembre de 1984.

³⁰ Ibídem, pág. 20.

Conectando Caminos por los Derechos

En ese sentido y teniendo en cuenta el marco internacional normativo ratificado por Colombia, se es una persona refugiada cuando, debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, la persona 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 fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. Esta definición ha sido ampliada por la Declaración de Cartagena de 1984, según la cual también son refugiadas aquellas personas que han huido de sus países debido a que su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por las siguientes circunstancias: 1) violencia generalizada; 2) agresión extranjera; 3) conflictos internos; 4) violación masiva de derechos humanos u 5) otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público³¹. Todas ellas constituyen causales dentro del ordenamiento colombiano para reconocer a una persona como refugiada.

Por tanto, la determinación o reconocimiento de la condición de refugiado circunscribe a una figura de protección internacional y no de un trámite de regularización migratoria, como es el PPT. Otra diferencia significativa recae en el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, los Estados están obligados a garantizar el derecho a buscar y recibir asilo, así como la permanencia en el territorio nacional de forma regular, mientras se surte el trámite de reconocimiento de la condición de refugiado. En caso de reconocerse dicha calidad, la protección internacional impone obligaciones sobre el Estado que reducen significativamente el margen de apreciación y discrecionalidad que pueden tener frente a la población refugiada, y que por ende, ofrece mayor protección que los mecanismos de protección temporal³²; como es el principio de no devolución, el cual plantea que ningún refugiado o solicitante de refugio será devuelto a otro país, sea o no este su país de origen, donde su vida, libertad e integridad personal corran peligro debido a “su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”³³.

³¹ Declaración de Cartagena sobre Refugiados. (22 de noviembre 1984) Adoptado por el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”.

³² Pelacani, G., Moreno V., C., Dib-Ayesta, L., Tobón, M., Rojas, L., Laborde, E., Hernández, M., & Wolf, A. B. (2021). Comentarios al proyecto de decreto que crea el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos en Colombia: Hoy más vigentes que nunca ad portas de la reglamentación. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes. Recuperado de: <https://derecho.uniandes.edu.co/sites/default/files/comentarios-proyecto-de-decretoestatuto-temporal.pdf>

³³ ONU: Asamblea General. (28 de julio 1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, Art. 33. y presidente de la República. (26 de mayo de 2015). “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores”. Título 3, Art. 2.2.3.1.6.20.

Conectando Caminos por los Derechos

Por el contrario, el Estatuto Temporal para la Protección de Migrantes Venezolanos -en adelante ETPMV-, sí constituye un trámite de regularización migratoria y es considerado un mecanismo de protección temporal, cuya función es servir como herramienta de emergencia excepcional para responder a una situación de migración desbordante, frente a la cual surgen necesidades de protección notorias o evidentes³⁴, y que ha sido utilizada en situaciones donde las posibilidades de responder a las necesidades de protección de cada individuo rápidamente son prácticamente nulas³⁵. A diferencia de la protección internacional, este tipo de régimen no provee un trato definitivo y concreto desde el momento que se reconoce la necesidad de las personas.

En ese orden de ideas, obligar a los solicitantes a desistir del estudio o proceso de reconocimiento de la condición de refugiado y de las garantías que esta figura proporciona, produce un perjuicio irremediable para los solicitantes, ya que, se desconocerá el rango superior de éstos tratados y así mismo los derechos, principios y prerrogativas que los solicitantes de asilo ostentan en razón a la ratificación de los respectivos instrumentos internacionales y que se encuentran contenidos en el bloque de constitucionalidad. Además, pasado un tiempo podrían verse expuestos al riesgo de ser devueltos al país que representa un peligro a su vida o libertad, sin posibilidad de continuar bajo el amparo de una protección internacional.

B. Problema jurídico

Conforme a la situación expuesta, surge el siguiente interrogante: ¿El Decreto 216 de 2021 vulnera el derecho de la población con necesidad de protección internacional a solicitar refugio y la producción de un perjuicio irremediable, al obligarlos a desistir de la misma, por solicitar el Permiso de Protección Temporal?

C. Actores involucrados

Principales actores	Posibles actores
---------------------	------------------

³⁴ ACNUR, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional. (9 de junio del 2000). Doc. EC/50/SC/crp.18

³⁵ ACNUR, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado. Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional. (9 de junio del 2000). Doc. EC/50/SC/crp.18



Conectando Caminos por los Derechos

Los actores que tienen principal injerencia en la presente problemática son:

- (i) **Ministerio de Relaciones Exteriores:** Es de suma importancia este actor, debido a que es la entidad que hace las veces de secretaría técnica de la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado (CONARE), es la autoridad nacional encargada de analizar y estudiar los casos, además de proyectar las resoluciones que autoriza la expedición del salvoconducto SC-2, aquel permiso que permite al solicitante permanecer legalmente en el territorio durante el trámite de su solicitud.
- (ii) **Solicitantes de refugio de origen venezolano que se registraron al ETPV o desean registrarse:** Son los principales actores a quienes se busca proteger y garantizar los derechos y garantías internacionales.
- (iii) **Migración Colombia:** Por ser la entidad competente de recibir las solicitudes de refugio de los migrantes que ingresan a través de las fronteras, puertos o aeropuertos y de expedir los Salvoconductos. Además de ser la entidad competente de administrar el Registro Único de Migrantes Venezolanos y los Permisos de Protección Temporal.

Instituciones que podrían tener un interés directo o ser potenciales destinatarias de las eventuales órdenes de protección de derechos fundamentales que llegasen a dictarse en el litigio estratégico:

- (i) **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:** Posible actor en casos que se encuentren involucrados menores de edad migrantes sin documento de identificación válido que estén a cargo del ICBF, que requieran la regularización migratoria.

Conectando Caminos por los Derechos

D. Intereses

Conforme a los hechos anteriormente expuestos y ante la inminencia de un perjuicio irremediable por el desistimiento de la solicitud de refugio por autorización de la expedición del Permiso de Protección Temporal para migrantes venezolanos, es imperioso:

- (i) Qué el Gobierno Nacional realice una coordinación interinstitucional con diferentes sectores públicos.
- (ii) Qué la solicitud de refugio y el PPT no sean excluyentes, que ambos trámites administrativos sean potestad del migrante venezolano llevarlos a cabo.

3.2 Retraso injustificado en el estudio de aprobación o negación del PPT.

A. Antecedentes

El Gobierno Nacional creó mediante el Decreto 216 de 2021 el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal (ETPV), como un “mecanismo complementario al régimen de protección internacional de refugiados, que permite llenar los vacíos existentes en este régimen, con base en la realidad migratoria y la capacidad de respuesta que tiene el país en materia institucional, social y económica”³⁶. Dicho mecanismo tiene como objetivo aprobar el tránsito de migrantes venezolanos de un régimen de protección temporal (PEP, PIP, PEPFF, PTP) a un régimen migratorio ordinario, el cual les permita acogerse en un lapso de 10 años para adquirir una visa de residentes en el territorio colombiano.

El ETPV se originó gracias a las recomendaciones del Documento CONPES 3050 de 2018, sobre la creación de mecanismos y alternativas que permitieron la flexibilización migratoria y que facilitara la gobernanza, la caracterización, la satisfacción de las necesidades críticas y la integración social, económica y cultural de la población migrante venezolana. Este mecanismo se compone de dos grandes escenarios.

³⁶ https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/ok_esp-_abc_estatuto_al_migrante_venezolano-_05mar-2021.pdf

Conectando Caminos por los Derechos

El primer escenario es el Registro Único de Migrantes Venezolanos bajo régimen de Protección Temporal (RUMV), el cual tiene como finalidad, recoger los datos personales y sobre la situación socioeconómica de quienes decidan registrarse y que será administrado por Migración Colombia. Este registro se compone de dos grandes fases: (i) El registro, en el cual los migrantes venezolanos interesados en acceder al Estatuto, deben completar un formulario de identificación y aportar los documentos requeridos por Ley que acrediten su nacionalidad, permanencia e ingreso al país y; (ii) El Registro Biométrico, tiene como fin recaudar información biométrica como son las huellas y fotográficas para corroborar que la persona que manifiesta ser en el registro sea ella y así, generar la formulación y diseño de políticas públicas en materia migratoria, e identificar a los solicitantes del Permiso por Protección Temporal.

El segundo escenario es el PPT, el cual es el documento de identificación que autoriza a la persona que lo porta a permanecer en el país por 10 años, trabajar, y acceder al sistema de salud, pensional, educativo y financiero a los migrantes Venezolanos. Este documento es aprobado o no aprobado por parte de Migración Colombia, 90 días calendario después de haber realizado el RUMV. Desde el momento en que le informó al migrante venezolano que este documento fue otorgado, Migración Colombia tiene 30 días calendario para entregar el permiso de manera virtual y 90 días calendario para entregarlo en físico. En ese sentido, el parágrafo primero del artículo 11 del Decreto 216 de 2021 dispone:

“ARTICULO 11: NATURALEZA JURÍDICA DEL PERMISO POR PROTECCIÓN TEMPORAL (PPT): Es un mecanismo de regularización migratoria y documento de identificación, **que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en el territorio nacional en condiciones de regularidad migratoria especiales, y a ejercer durante su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal en el país, incluidas aquellas que se desarrollen en virtud de una vinculación o de contrato laboral**, sin perjuicio del cumplimiento de los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para el ejercicio de las actividades reguladas”. (Negrilla y subrayado fuera de texto)

De ahí entonces, la importancia de otorgar dicho permiso a un migrante venezolano, pues además de regularizar su status migratorio, le permite realizar cualquier actividad legal dentro

Conectando Caminos por los Derechos

del país, como es acceder a un empleo formal, afiliarse al sistema de salud y educación entre otros beneficios. No obstante y pese a que el parágrafo segundo del artículo 12 del Decreto 216 de 2021, establece que el cumplimiento de estos requisitos no garantiza su otorgamiento, toda vez que es facultad discrecional y potestativa del Estado colombiano, por lo que la aprobación de otorgar dicho documento radica, exclusivamente, en la autoridad migratoria; no exime a Migración Colombia de cumplir su obligación legal de definir si debe ser otorgado o no el PPT dentro del plazo de (90) días, contemplada en la resolución 0971 de 2021, pues de ello depende que puedan o no continuar en este país en condiciones migratorias regulares, y gozar de los beneficios que otorga el Estado colombiano.

Frente a dicho plazo, actualmente centenares de migrantes venezolanos aseguran que realizaron el trámite para obtener el PPT ante la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia, pero a la fecha no tienen conocimiento del estado de sus solicitudes, pese a que han transcurrido más de 90 días calendario, o en su defecto, han sido requeridos por Migración para realizar uno o varios biométricos adicionales al primero sin justificación alguna. Cabe aclarar, que la realización de cada biométrico reinicia el conteo de los 90 días calendario, siendo una barrera significativa para la población migrante en acceder de forma rápida y efectiva al documento.

Esta situación ha originado varias problemáticas, por ejemplo, personas que ya contaban con un estatus regular migratorio a través de documentos como PEP, PIP o PEPFF, perdieron tal estatus una vez estos documentos perdían vigencia, toda vez que no volvieron a ser renovados, a razón de que dichos documentos debían ser sustituidos por el PPT. Esto ocasionado que los migrantes pierdan sus trabajos y derechos laborales (seguridad social, prima, cesantías, vacaciones, entre otros) por caer en un estado de irregularidad; adicionalmente son desafiliados de sistema de salud; les impiden continuar con sus estudios de educación superior; pierden beneficios estatales, entre otros.

No hay que desconocer que el contexto migratorio que atraviesa Colombia es un fenómeno reciente, el cual a principios de la segunda década del siglo XX no estaba preparada, pero aún así, el Estado colombiano en cabeza de Migración Colombia ha hecho un esfuerzo enorme en crear mecanismos de atención humanitaria como es el PPT; gracias a este documento, los migrantes irregulares pueden acceder un régimen de regularización que les facilita el acceso a

Conectando Caminos por los Derechos

derechos. Sin embargo, la creación de dicho mecanismo ha generado que Migración Colombia supere a grandes creces su capacidad para atender a la población migrante que solicita el PPT, ya que tras la expedición del Estatuto se originó el “efecto llamada”, el cual consiste en que la posibilidad de contar con un estatus migratorio regular en Colombia, se convirtió en un atractivo que incentivó la llegada de más migrantes venezolanos al país, efecto que quería evitarse estableciendo fechas límite pero que en el ejercicio fue insuficiente

Según cifras del Observatorio de Venezuela de la Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario, se tiene que a junio de 2022, 1.224.000 permisos han sido aprobados, 1.792.000 personas de nacionalidad venezolana han finalizado el registro biométrico y 2.381.000 migrantes ya ingresaron sus datos en el Registro Único para Migrantes Venezolanos y ya se han entregado 1 millón de permisos por protección temporal para esta fecha. Aunque estas cifras son significativas, Migración Colombia ha incumplido con los términos legales para dar respuesta respecto a la aprobación del PPT, vulnerando a todas luces derechos fundamentales como el debido proceso administrativo y de petición.

El Estatuto a pesar de ser un gran intento por ayudar a la población migrante a regularizar su situación migratoria, ha resultado contraproducente en la medida de que ha generado una vulneración estructural de los derechos de los migrantes venezolanos, pues estos casos donde los migrantes deben esperar más del tiempo legal para conocer de la decisión de Migración Colombia o que han realizado múltiples biométricos sin justificación alguna, ha generado un panorama de incertidumbre y de vulneración sistemática pues, además de generar barreras respecto al ámbito de regulatización migratoria, impide el ejercicio pleno de los derechos laborales, de salud, de servicios educativos, financieros, entre otros.

B. Problema jurídico

De acuerdo a la situación jurídica planteada, se origina el siguiente problema jurídico: ¿Migración Colombia vulnera los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y de petición de la población migrante venezolana, al no contestar dentro del término legal la aprobación del PPT o por requerir a la población migrante venezolana a realizar diversos biométricos sin justificación alguna?

Conectando Caminos por los Derechos

C. Actores involucrados

Los actores que tienen principal injerencia en la presente problemática son:

- (i) Migración Colombia: Por ser la entidad competente de recibir los RUMV, de realizar y requerir los biométricos y, de aprobar y expedir los PPT.
- (ii) Población migrante venezolana con RUMV, que han realizado un biométrico y no han tenido respuesta por parte de Migración Colombia sobre la aprobación del PPT, por más de 90 días calendario.
- (iii) Población migrante venezolana con RUMV, que han realizado más de un biométrico, siguen siendo requeridas para realizar biometría sin justificación alguna por parte de Migración Colombia, reiniciado una y otra vez el término de los 90 días calendario, siendo claramente una traba administrativa para acceder al PPT.

D. Intereses

Con base a los hechos narrados, y ante la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y de petición, se requiere:

- (iv) Qué Migración Colombia brinde la colaboración necesaria tendiente a garantizar que la población migrante venezolana pueda completarla sin dilaciones injustificadas, ni trabas como por ejemplo exigir repetir el proceso biométrico sino es necesario, o requisitos que no están contemplados en el decreto mencionado, para culminar el proceso de PPT.
- (v) Qué Migración Colombia emita una decisión sobre si el PPT debe ser aprobado o no, dentro del plazo previsto en la resolución 971/2021.

6. ACCIONES DE LITIGIO ESTRATÉGICO PROMOVIDAS

Conforme a la metodología de litigio estratégico formulada, la identificación y el diagnóstico de los patrones de vulneración a los derechos humanos en el contexto migratorio en Colombia, se plantearon diez fases de ejecución para cada patrón, las cuáles se encuentran descritas en el acápite No. 2 del presente informe, por el cual se formula la metodología:

No. de fase	Descripción de la fase
Fase No. 1	Identificar los patrones de violaciones de derechos humanos documentados.
Fase No. 2	Investigación de antecedentes de la problemática social, identificando los actores, intereses, problemas, recursos y mandatos
Fase No. 3	Encontrar casos pilotos, referentes al problema jurídico
Fase No. 4	Escoger el enfoque del litigio (jurídico, político o mixto) y la estrategia
Fase No. 5	Identificación de los hechos, derechos vulnerados y determinación de las pretensiones comunitaria
Fase No. 6	Recolección de los medios probatorios
Fase No. 7	Evaluación y elección de los medios e instancias de defensa
Fase No. 8	Radicación de las acciones jurídicas
Fase No. 9	Acercamiento a los medios de comunicación, solicitud de coadyuvancias y apoyos de ser necesario
Fase No. 10	Seguimiento y control a las acciones jurídicas

Estas fases son una herramienta poderosa para abordar problemas complejos y persistentes a través del litigio estratégico, como son los patrones de vulneración a los derechos humanos identificados y a la vez, permitir generar acciones e incidencia con resultados duraderos en la sociedad. Gracias a la identificación (Fase No. 1), al diagnóstico (Fase No. 2) y al obtener casos referentes al patrón de vulneración de derechos humanos (Fase No. 3), la Universidad Icesi realizó un Plan de Trabajo donde se plantearon acciones de incidencia y el enfoque del litigio estratégico, conforme a cada uno de los patrones, tal y como se evidencia a continuación.

Conectando Caminos por los Derechos

6.1 Acciones de incidencia ejecutadas por patrón:

Las acciones de incidencia son una herramienta crucial en la lucha contra los patrones de vulneración de derechos humanos en el contexto migratorio. Estas acciones buscan generar cambios positivos en la sociedad y en las instituciones a través de la sensibilización y el fortalecimiento de los derechos de los migrantes. Es por ello que para cada uno de los cinco patrones identificados se plantearon las siguientes acciones, conforme a la Fase No. 5:

Tipo de litigio	Acciones de incidencia y litigio estratégico
Jurídico	1. Realizar tutelatón encaminada a salvaguardar los derechos fundamentales.
	2. Intervención ciudadana (Amicus Curiae) ante la Corte Constitucional.
	3. Participar como miembro activo de la Mesa Jurídica Orientación y Atención para la Movilidad Humana, con el fin de unir conocimientos, estrategias y recursos técnicos en el desarrollo de propuestas jurídicas y diálogos multiactor.
Político	4. Apoyo a la Alcaldía de Cali para establecer una agenda de trabajo, con el propósito de potenciar las iniciativas que comprende el proyecto Cali Distrito Especial, en busca de mejorar sus procesos y así fortalecer la política migratoria de Cali.

6.1.1. Tutelatón

Para esta acción de incidencia se escogieron los casos piloto, y con base a las situaciones individuales de cada caso se plantearon los hechos, derechos vulnerados y determinación de las pretensiones comunitarias (Fase No. 5), para recoger los medios probatorios (Fase No. 6), evaluar los medios de defensa (Fase No. 7) y radicar las tutelas proyectadas (Fase No. 8).

Se escogió esta acción de incidencia, toda vez que la acción de tutela es un mecanismo judicial creado por la Asamblea Nacional Constituyente que permite a toda persona o grupo de personas, sin distinción de nacionalidad o situación migratoria, acudir ante las autoridades judiciales para obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando estos han sido vulnerados o amenazados. Interponer estas acciones de forma masiva - *tutelatón* - y por un mismo hecho es

Conectando Caminos por los Derechos

una estrategia importante en el litigio estratégico, ya que además de visibilizar un problema jurídico ante los juzgados, tribunales y altas cortes, permite abordar problemas sistémicos y de largo plazo en lugar de solucionar casos individuales de manera aislada.

En Colombia, todas las acciones de tutela son remitidas a la Corte Constitucional para una posible revisión, por lo que si de forma masiva se evidencia una problemática por resolver, estas podrían ser seleccionadas y estudiadas por la Alta Corte y generar un impacto significativo en la protección de los derechos humanos, la jurisprudencia constitucional y en la promoción de políticas públicas más justas. Estas acciones pueden ayudar a visibilizar problemáticas que, de otra manera, podrían quedar ignoradas y a generar una presión social en favor de cambios positivos. Es por ello que por cada patrón se realizó esta acción obteniendo los siguientes resultados:

Patrón	Tutelas favorables	Tutelas desfavorables	Total
Negación de la inscripción en el registro civil de nacimiento de hija(o) de madre/padre colombiano nacido en el extranjero, por no aceptación injustificada de testigo(s)	6	1	7
Cancelación de nacionalidades y cédulas ciudadanas de colombianos de origen venezolano por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil	6	0	6
Rechazo de la solicitud de refugio por extemporaneidad superior a dos (02) meses	0	0	0
Desistimiento de la solicitud de refugio por aprobación del PPT para migrantes venezolanos	0	0	0
Retraso injustificado en el estudio de aprobación o negación del PPT	33	37	70
TOTAL	45	38	83

Conectando Caminos por los Derechos

Esta tutelatón se inició desde el 01 de octubre hasta el 30 de noviembre de 2022. Como se puede evidenciar, como acción estratégica en respuesta al patrón identificado de negación de la inscripción en el registro civil de nacimiento de hijo(a) de madre/padre colombiano nacido en el extranjero, por no aceptación injustificada de testigo(s), los jueces han determinado que la Registraduría Nacional del Estado Civil se ha negado sistemáticamente y de forma injustificada a aceptar los testigos para la inscripción del registro civil, que trata el artículo 2.2.6.12.3.1 del Decreto 1069 de 2015. Generando que los colombianos nacidos en el extranjero no puedan ejercer libremente su derecho a la nacionalidad y, por ende, los derechos fundamentales que conlleva, fallando en la mayoría de veces favorable.

Respecto al patrón de Cancelación de nacionalidades y cédulas ciudadanas de colombianos de origen venezolano por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el todos los casos pilotos seleccionados, los jueces determinaron que la Registraduría Nacional del Estado Civil de forma arbitraria e injustificada ha vulnerado el debido proceso y el derecho a la nacionalidad de la población colombiana de origen venezolano, al cancelar más de 42.000 nacionalidades y cédulas de ciudadanía a nivel nacional, bajo el argumento de un presunto fraude.

En cuanto los casos de rechazo de la solicitud de refugio por extemporaneidad superior a dos (02) meses, fue seleccionado por la Universidad Icesi debido a que en los dos últimos semestres previos al proyecto hubo actos administrativos del Ministerio en el que se detectó que cientos de migrantes venezolanos se les estaba rechazando la solicitud de refugio por extemporaneidad. No obstante, no hemos tenido actos significativos en los que tenga incidencia nacional, toda vez que los casos que se analizaron para la ejecución del litigio estratégico, los términos se encontraban caducados para la interposición de recursos administrativos contra dichos actos, por lo que era muy probable que los jueces constitucionales declararan la improcedencia de estos casos por falta de inmediatez.

Ahora bien, frente al patrón de Desistimiento de la solicitud de refugio por aprobación del PPT para migrantes venezolanos la Universidad Icesi desde el 01 de octubre detectó seis posibles casos de alto impacto. No obstante, no fue posible iniciar acción alguna, pues los accionantes decidieron desistir del proceso, toda vez que ya contaban con el PPT y no se interesaron en continuar. Aún así, en todos los casos de desistimiento, la Universidad Icesi realizó un concepto

Conectando Caminos por los Derechos

jurídico por escrito, en donde se contextualizó el por qué la vulneración, los beneficios de la acción y las diferencias entre la solicitud de refugio y el PPT.

Por último, en cuanto al patrón de retraso injustificado en el estudio de aprobación o negación del PPT, las acciones de tutelas estuvieron encaminadas a evidenciar dos acciones de Migración Colombia que atentaban contra los derechos de la población migrante: (i) la demora injustificada en la aprobación del PPT y (ii) la imposición de barreras administrativas para dar una respuesta de fondo sobre la aprobación del documento, al exigir la realización de más de un biométrico sin justificación alguna.

En treinta y tres casos, los jueces determinaron que la autoridad migratoria violó el debido proceso administrativo y el derecho de petición de los accionantes, al no generar una respuesta de aprobación o no del PPT, pese a que han transcurrido más de 90 días legales calendario, o en su defecto, al requerirlos a realizar uno o varios biométricos adicionales al primero sin justificación alguna. Cabe aclarar, que la realización de cada biométrico reinicia el conteo de los 90 días calendario, siendo una barrera significativa para la población migrante en acceder de forma rápida y efectiva al documento.

Sin embargo, en treinta y siete casos, las acciones de tutela fueron desfavorables, debido a que los fallos declaraban la carencia de objeto por hecho superado, toda vez que en el transcurso del proceso constitucional, Migración Colombia enviaba un correo electrónico a los accionantes manifestando que debían acercarse a las sedes de la entidad para realizar nuevamente otro biométrico para el estudio de la solicitud. En estos casos, el juez de tutela considero como respuesta de fondo a la solicitud, declarando un hecho superado.

Estas sentencias claramente omiten que el biométrico solo es un paso para el estudio de aprobación y no una respuesta como tal, ocasionando que la aprobación del documento siga apareciendo en trámite por otros 90 días. Así las cosas, el incumplimiento en término fijado para dar respuesta sobre la solicitud de PPT, por parte de Migración Colombia, son acciones evidentemente violatorias a los fines esenciales del Estado colombiano y van en contravía de la Constitución Política de 1991.

Conectando Caminos por los Derechos

6.1.2 Intervención ciudadana (*Amicus Curiae*) ante la Corte Constitucional

La Corte Constitucional ha reconocido la importancia de las “*Amicus Curiae*”, las cuales constituyen intervenciones ciudadanas que ofrecen voluntariamente su opinión, jurídica, alegatos, demanda o exhorto jurídico vinculante frente a algún punto de derecho u otro aspecto relacionado en los casos judiciales. Sobre este mecanismo, la Corte ha destacado la importancia de dichas intervenciones jurídica, al dar una visión objetiva y experta sobre una cuestión relevante para el caso que se está estudiando, y ha reconocido su papel en la formación de la jurisprudencia, en la protección de los derechos humanos, en la creación de políticas públicas y sobretodo en generar cambios sociales significativos³⁷.

Es por ello que la Corte Constitucional ha considerado los “*Amicus Curiae*” como una herramienta importante para tomar decisiones más informadas y justas. Ha considerado que los “*Amicus Curiae*”, o amigos de la Corte, pueden complementar la información presentada por las partes y ayudar a la Corte a tener una comprensión más completa y precisa de los hechos y las implicaciones de un caso.

En ese sentido, la Universidad Icesi identificó dos acciones de tutela que fueron seleccionadas por la Alta Corte, en el que se estudiaría el patrón de negación de la inscripción en el registro civil de nacimiento de hija(o) de madre/padre colombiano nacido en el extranjero, por no aceptación injustificada de testigo(s). El 22 de agosto de 2022, la Universidad radicó las intervenciones ciudadanas ante la Corte Constitucional sobre los expedientes de tutela No. T-8711825 y T-8716248, con el fin de dilucidar la problemática jurídica por la que atraviesan cientos de personas que nacen en el extranjero y le es negada la nacionalidad, violando sus derechos humanos e imponiendo un obstáculo para su desarrollo y bienestar. A la fecha de la publicación del presente informe, se esta a la espera de la sentencia.

Por último, respecto al patrón de cancelación de nacionalidades y cédulas ciudadanas de colombianos de origen venezolano por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Universidad Icesi interpuso un “*Amicus Curiae*” el 22 de agosto de 2022 ante el Alto Tribunal Constitucional, sobre el expediente de tutela No. T- 8.747.025, con el fin de evidenciar la grave

³⁷ Resolución de Presidencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 17 de abril del 2009, en el marco de la Opinión Consultiva OC-21/09, pág. 4-8, 11-14 y 18-32.

Conectando Caminos por los Derechos

violación de los derechos humanos de estas personas. El escrito argumenta como la nacionalidad y la cédula ciudadana son documentos esenciales que garantizan el acceso a una serie de derechos, y ser canceladas de forma arbitraria, las personas caen en una situación de vulnerabilidad y sin protección. Por ello, se le recomendó a la Corte determinar que la cancelación de la nacionalidad y la cédula ciudadana debe ser una medida excepcional y debe estar basada en criterios objetivos y justificados. A la fecha, se esta a la espera de sentencia.

6.1.3 Participar como miembro activo de la Mesa Jurídica de Orientación y Atención para la Movilidad Humana

La Universidad Icesi vio la necesidad de participar en la Mesa Jurídica Orientación y Atención para la Movilidad Humana, compuesta por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR, la Pastoral para los Migrantes y Refugiados, Heartland Alliance, el Consejo Noruego para los Refugiados, Aldeas Infantiles, la Universidad San Buenaventura y la Universidad Icesi, con el fin de fortalecer y promover los derechos humanos de la población migrante, refugiada y retornada en el Distrito de Cali. Esta mesa brinda la oportunidad de unir conocimientos, estrategias y recursos técnicos para desarrollar propuestas jurídicas y diálogos multiactor en el ámbito migratorio.

El objetivo de la Mesa es promover una gestión integral y humanitaria de las personas en situación de movilidad humana, garantizando la protección de los derechos humanos, así como acciones jurídicas tendientes a la prevención y respuesta frente a la vulneración de los mismos. Por lo tanto, la participación de la Universidad Icesi en este espacio ha permitido conocer actores clave, incluidos expertos en derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, representantes de las comunidades migrantes y las autoridades relevantes, para lograr, en conjunto y de manera coordinada, una respuesta efectiva a los desafíos migratorios. Además, la Mesa brinda un espacio para el diálogo y el intercambio de información entre los diferentes actores, lo que permite una comprensión más profunda de los desafíos y oportunidades relacionados con la migración. Esto puede ser especialmente útil para identificar barreras y obstáculos que deben ser abordados para garantizar una gestión adecuada de la migración.

Es por ello que la Universidad Icesi ha asistido a las sesiones de la Mesa en donde ha colaborado con los otros participantes, permitiendo el intercambio de conocimientos, experiencias y

Conectando Caminos por los Derechos

recursos, abordando los desafíos migratorios de manera más efectiva, como es la identificación de casos de alto impacto, por los cuales la academia puede aportar. Esta unión de esfuerzos ya permitido una mejor comprensión de las barreras y obstáculos que deben ser abordados para garantizar una gestión adecuada de la migración y una protección efectiva de los derechos humanos.

En conclusión, este espacio le ha permitido a la Universidad Icesi identificar soluciones innovadoras y colaborar en la elaboración de políticas y estrategias más efectivas para abordar los desafíos migratorios, pero a la vez, la colaboración también ha permitido una mejor implementación de los esfuerzos y una mayor transparencia, lo que contribuye a mejorar la confianza y la credibilidad de los actores involucrados.

6.1.4 Participar como miembro activo de la Red de Litigio Estratégico en Migración (Red-LEM)

En octubre de 2022, la Universidad Icesi se unió como miembro activo de la Red-LEM, con el objetivo de aportar sus conocimientos y experiencia en temas de migración en este escenario, y a la vez aunar esfuerzos con los demás miembros y trabajar en conjunto por los derechos y el bienestar de la población migrante, refugiada y retornada en Colombia, buscar soluciones duraderas para estas personas, contribuir en una verdadera integración social dentro de la comunidad de acogida, consolidar una red de buenas prácticas y construir mejores estrategias de defensa, y así, mejorar la calidad y oportunidades de vida de la población.

En ese sentido, en el mes de noviembre, Universidad Icesi a través del Grupo de Acciones Públicas de la y Red-LEM, proyectaron un “Amicus Curiae”, sobre un caso neurálgico sobre si ¿la Unidad Administrativa de Migración Colombia vulnera el debido proceso de los migrantes al iniciarles procesos sancionatorios administrativos, pese a que manifiestan ostentar la calidad de personas refugiadas? Esta proyección fue compartida a la Red, y en el mes de enero se radicó ante la Corte Constitucional. Adicionalmente, la Universidad Icesi apoyó en la proyección del Informe presentado por Red-Lem ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre barreras en las fronteras.

Conectando Caminos por los Derechos

Este tipo de acciones permite el fortalecimiento del litigio estratégico, gracias a la unión de recursos técnicos, conocimientos y habilidades de los miembros, con el objetivo de identificar posibles violaciones de los derechos humanos, y presentar argumentos legales convincentes y efectivos ante tribunales y otros actores clave.

6.1.5 Apoyo a la Alcaldía de Cali para establecer una agenda de trabajo para la creación del Comité Nacional de Atención a la Población Migrante en Cali

Con el propósito de potenciar las iniciativas que comprende el proyecto “Cali Distrito Especial”, por el cual busca mejorar sus procesos y fortalecer la política migratoria de Cali, la Universidad Icesi decidió apoyar en el proceso de diseño y construcción del Decreto por el cual regulará el Comité Nacional de Atención a la Población Migrante en Cali. La migración es un fenómeno complejo que afecta a diferentes ámbitos de la sociedad y, por lo tanto, requiere de una abordaje integral. La participación de diferentes actores, como la Academia, en la definición de una agenda de trabajo permitirá unir esfuerzos, recursos y conocimientos en la búsqueda de soluciones efectivas para los desafíos que plantea la migración en Cali.

Además, la Universidad Icesi anticipa que el apoyo brindado a la Alcaldía contribuirá a fortalecer la política migratoria de Cali y a mejorar sus procesos de atención y orientación a las personas migrantes. La creación de una agenda de trabajo común también permitirá identificar prioridades y definir estrategias efectivas para garantizar el respeto de los derechos de las personas migrantes, así como para promover su integración social y económica en la ciudad. El apoyo a la Alcaldía en su proyecto es fundamental para avanzar en la construcción de una sociedad más justa e inclusiva en Cali, sin distinción de nacionalidad o situación migratoria de las personas.

7. CONCLUSIONES

Las acciones de incidencia y litigio estratégico realizadas por la Universidad Icesi fueron fundamentales para la contribución de eliminación de los patrones de vulneración de derechos humanos contra la población migrante, retornada y refugiada. La formulación de una metodología efectiva de litigio estratégico y el plan de trabajo de acciones incidencia como estrategias de cambio, permitieron el fortalecimiento social. El litigio estratégico de alto impacto bajo un enfoque jurídico y político, como se realizó en el marco del presente proyecto, tuvo como objetivo mejorar el acceso a la justicia y promover el cambio social de la población migrante, refugiada y retornada, ayudando a 83 personas en diversas problemáticas sociales.

El litigio estratégico demostró ser una herramienta efectiva para la promoción y protección de los derechos humanos y el acceso a la justicia, a través de su enfoque en la defensa de causas socialmente relevantes, logrando cambios estructurales en el ordenamiento jurídico del Estado y mejorar la seguridad jurídica y garantía de derechos para la sociedad, como es el caso del patrón de vulneración por retraso injustificado en el estudio de aprobación o negación del PPT, en el que los jueces y tribunales del Distrito de Cali evidenciaron la problemática suscitada a causa de la omisión de Migración Colombia, al punto de unificar alrededor de veinte casos.

Aunque la cifra de acciones de tutela desfavorables es alta, no hay que dejar de lado que fueron fundamentadas bajo un supuesto “hecho superado”. Este resultado evidencia que, aunque el Estado colombiano ha hecho un esfuerzo titánico para pasar de un atención humanitaria inicial, a pasar a una integración social, económica y cultural de la población migrante, refugiada y retornada a través de múltiples normativas y jurisprudencia, dicho marco legal se torna insuficiente si no se sensibiliza y forma a los funcionarios del sector justicia sobre dichas normativas. No se puede olvidar que el escenario de la migración de Colombia aún es un tema novedoso, y ello conlleva a que se presenten múltiples barreras para el acceso a la administración de justicia a dicha población. El desconocimiento del marco legal por parte del sector justicia conlleva a una mala interpretación y aplicación de las normas en casos concretos, conllevando a generar revictimizaciones, desigualdades estructurales e impedimentos fácticos que impiden una integración real a la sociedad de acogida del Estado colombiano.

En cuanto al patrón de cancelación de nacionalidades y cédulas ciudadanas de colombianos de origen venezolano por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el patrón de negación de la inscripción en el registro civil de nacimiento de hija(o) de madre/padre

Conectando Caminos por los Derechos

colombiano nacido en el extranjero, por no aceptación injustificada de testigo(s); se evidenció la preocupación del sector justicia de resarcir la amenaza y vulneración de los derechos de la población, al punto que la Corte Constitucional ha seleccionado y acumulado diversos casos para fallar al respecto. Así mismo, los organismos internacionales como es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Organización Internacional para las Migraciones de las Naciones Unidas han mencionado que actuaciones de la Registraduría configuran una privación arbitraria de la nacionalidad y una omisión clara al deber de prevenir, evitar y reducir a apatridad del Estado.

Adicionalmente, cabe mencionar que a la fecha del presente informe, la Universidad Icesi ha evidenciado que los casos que llegan al Consultorio Jurídico alegando una cancelación de cédula o por negación de la inscripción extemporánea del registro civil, en la mayoría de los casos no es necesario acudir al sistema de justicia, toda vez que al realizar la solicitud a la Registraduría el problema es resarcido en el proceso administrativo. Esto es gracias a que como estrategia de litigio, solicitamos la aplicación del precedente de las acciones de tutela interpuestas en el Distrito de Santiago de Cali por el mismo asunto.

Por otro lado, cabe mencionar que para el éxito del litigio estratégico en cualquiera de sus dos enfoques fue necesario la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil. Esto fue fundamental para la realización de las acciones de incidencia y litigio estratégico con el fin de proteger los derechos humanos de la población migrante. Estas organizaciones aportaron su amplia experiencia y conocimiento en temas relacionados con la migración y los derechos humanos, lo que nos permitió desarrollar estrategias efectivas para abordar los problemas y desafíos que enfrenta la población migrante, refugiada y retornada.

La participación de estas organizaciones de la sociedad civil permitió ampliar la visibilidad y el alcance de las acciones de incidencia y litigio estratégico, lo que fue esencial para lograr un impacto positivo en la protección de los derechos humanos de la población migrante, al punto, que las mismas organizaciones eran quienes remitían casos de alto impacto al Consultorio Jurídico de la Universidad Icesi. Esta colaboración permitió el intercambio de información, la identificación de nuevos casos y la creación de alianzas estratégicas fueron valiosas para el éxito de las acciones.



Conectando Caminos por los Derechos

Ahora bien, cabe destacar que el litigio estratégico es una herramienta valiosa para garantizar el acceso a la justicia y promover el cambio social de la población. Esta técnica se enfocó en la representación de patrones sistemáticos de violaciones de derechos humanos y buscó superar el concepto individual para abordar cuestiones colectivas y socialmente relevantes. El litigio estratégico no solo se limitó a la interposición de acciones judiciales, sino que también se enfocó en promover normativas y sentar precedentes jurisprudenciales, esto contribuyó a garantizar la seguridad jurídica y la protección de derechos. Además, el litigio estratégico ayudó a sensibilizar a la sociedad sobre problemas sociales y a impulsar el cambio en la conciencia pública.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que el éxito del litigio estratégico depende de diversos factores, como es el tiempo y los recursos, pues al terminar el plazo del presente proyecto, aún hay acciones de incidencia y litigio estratégico por culminar, pero que no dependen de la Universidad Icesi, sino del sector justicia en fallar los casos que se encuentran en la Corte Constitucional y del sector público, en determinar la expedición del Decreto que reglamenta el Comité de Atención para la población migrante en Cali. Lo anterior, significa que es necesario tener una visión a largo plazo y una estrategia sólida para lograr resultados efectivos. En resumen, el litigio estratégico es una herramienta poderosa para garantizar el acceso a la justicia y promover el cambio social, pero requiere dedicación y recursos adecuados para lograr un éxito duradero.

Por tal motivo, es necesario que el Gobierno Nacional, en conjunto con los entes territoriales, las organizaciones civiles y las autoridades judiciales y administrativas unan esfuerzos para contrarrestar dichas barreras, con el fin de que los derechos de la población migrante, refugiada y retornada no solo se garanticen desde su aspecto formal, en la medida en que no dependen únicamente del “acceso físico” de la persona al sistema judicial, sino que también, debe garantizarse desde un componente sustancial y material en el que las instituciones públicas, privadas y la comunidad de acogida garanticen de forma real y efectiva sus derechos.

Conectando Caminos por los Derechos

8. REFERENCIAS

OIM. (2007). *Diásporas como Agentes para el Desarrollo de América Latina y el Caribe*. Ginebra, Suiza: Organización Internacional para las Migraciones OIM.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2007). *Colombia. Estimación de la Migración 1973 - 2005*.

OIM (2010), “Perfil migratorio de Colombia”. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estragica/Transparencia/estudio_oim_con_el_apoyo_de_colombia_nos_une_y_otras_entidades.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores (s.f), “Antecedentes históricos y causas de la migración”. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/historia>

Presidencia de la República de Colombia (2020), “Acoger, integrar y Crecer: Las políticas de Colombia frente a la migración proveniente de Venezuela”. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/INEC/IGUB/politica-migracion-acoger-integracion-crecer.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2018), “Conpes 3950: Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela”. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3950.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2022), “Conpes 4100: Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país”. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/4100.pdf>

José Rozo; Manuel Cúcuta (28 de agosto de 2015). [«Les Colombiens sans-papiers du Venezuela, victimes de la chasse aux contrebandiers»](#).

France 24 (en francés). Consultado el 10 de septiembre de 2015. [«Crítica situación humanitaria en frontera colombo-venezolana»](#).



Conectando Caminos por los Derechos

Universidad del Rosario (2020), “Retos y oportunidades de la integración migratoria: análisis y recomendaciones para Barranquilla”. Recuperado de: <https://www.kas.de/documents/287914/0/Migracion+BARRANQUILLA-AJ-03-12-2020.pdf/ba201662-6f9d-4cdc-3a1b-e32b2582aeac?t=1607987521705>

USAID, PACT, American Bar Association, Freedom House, Internews y Universidad Icesi (2022), “Análisis del ecosistema de información de población migrante, retornada y refugiada”. Recuperado de: <https://internews.org/resource/analisis-del-ecosistema-de-informacion-de-poblacion-migrante-retornada-y-refugiada-en-cali-colombia-2022/>

Secretaría de Relaciones Exteriores de México. (2020). Población mexicana en el mundo. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/684223/Mundo_sitioweb2020.pdf

Secretaría de Gobernación. (2022). Estadísticas Migratorias. Síntesis 2022. Recuperado de http://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Estadisticas/Sintesis_Graficas/Sintesis_2022.pdf

Kamarck, Elaine y Christine Stenglein. (2019). ¿Cuántos inmigrantes indocumentados hay en Estados Unidos? ¿Quiénes son?. Recuperado de <https://www.brookings.edu/es/policy2020/votervital/cuantos-inmigrantes-indocumentados-hay-en-estados-unidos-quienes-son/>

Semana (2019). Cifras sobre los colombianos en el exterior. <https://www.semana.com/pais/articulo/cifras-sobre-los-colombianos-en-el-exterior/269096/>

Pelacani, Gracy (2022), Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos en Colombia: un balance en el primer aniversario de una medida aclamada internacionalmente. <https://agendaestadodederecho.com/estatuto-temporal-de-proteccion-para-migrantes-venezolanos-en-colombia/>



Conectando Caminos por los Derechos

Observatorio de Venezuela, Facultad de Estudios Internacionales, Políticos y Urbanos de la Universidad del Rosario (2022). Bitácora Migratoria <https://bitacoramigratoria.co/>

Este documento fue realizado en el marco del programa Conectando Caminos por los Derechos, implementado por el consorcio integrado por Pact, la American Bar Association Rule of Law Initiative (ABA ROLI), Freedom House e Internews.

Este documento fue posible gracias al apoyo generoso del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este documento es responsabilidad de la Universidad Icesi y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

