



**Estatuto Temporal para la Protección De Migrantes Venezolanos - Desafíos para
la Administración**

Carlos Fernando Lopera López

Trabajo de grado presentado para optar al título de Especialista en Derecho
Administrativo

Asesor

Nelson Augusto Ruíz Sepúlveda, Magister en Derecho.

Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Especialización en Derecho Administrativo
Medellín, Antioquia, Colombia

2022

ESTATUTO TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS - DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN

2

cita	(Lopera López, 2022)
Referencia	Lopera López, C.F. (2022). <i>Estatuto Temporal para la Protección De Migrantes Venezolanos - Desafíos para la Administración</i> . [Trabajo de grado especialización]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Especialización en Derecho Administrativo, Cohorte XVII.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decano/Director: Luquegi Gil Neira.

Coordinadora de Posgrados: Juliana Pérez Restrepo.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

Carlos Fernando Lopera López¹

Resumen

El propósito de este artículo es precisar los desafíos que enfrenta el Estado colombiano en garantizar la protección de los derechos de la población migrante que se encuentran en un Régimen de Protección Temporal. Para ello, se realiza un análisis detallado del Decreto 216 de 2021² y la Ley 2136 de 2021³, lo anterior con el fin de determinar el alcance normativo de la implementación de la Política Migratoria y el alcance de la Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos. Se concluye que, el ordenamiento jurídico colombiano sigue enfrentándose a decenas de vacíos normativos, que ubican a la población migrante en un estado de desprotección y vulneración de derechos.

Palabras Clave: (i) Estados expulsores, (ii) Estados Receptores, (iii) Instrumentos internacionales, (iv) Condición Migratoria, (v) Política Migratoria, (vi) Protección Temporal, Territorio.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. DERECHOS CONSAGRADOS EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN TEMPORAL. 3. DEBERES DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DEL MIGRANTE. 4. NORMATIVA NACIONAL DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN TEMPORAL EN RELACIÓN CON LOS

¹ Abogado de la Universidad de Antioquia. Conciliador en Derecho inscrito al Centro de Conciliación y Arbitraje FENALCO. Correo electrónico c.fernando.lopera@gmail.com. Este artículo se presenta para optar al título de especialista en Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.

² 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"

³ Ley 2136 de 2021 "Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones."

**ESTÁNDARES INTERNACIONALES. 5. ALCANCES DE LA APLICACIÓN DEL
DECRETO 216 DE 2021 Y LA LEY 2136 DE 2021. 6. CONCLUSIÓN. 7. REFERENCIAS
BIBLIOGRÁFICAS.**

1. INTRODUCCION.

Ante el inminente crecimiento de la población migrante proveniente de Venezuela asentada en el territorio Colombiano, el Estado ha dispuesto varios mecanismos – como el Decreto 216 de 2021 – a fin de garantizar la protección de los derechos de esta población. Esto es, buscar estrategias que contribuyan a regularizar la condición migratoria, y de esta manera acceder a bienes y servicios en el territorio nacional, dando cumplimiento a los fines del Estado consagrados en la Constitución Política Artículo 2^o⁴. De esta manera, Colombia ha pasado de ser un Estado Expulsor – como históricamente se ha visto reflejado desde la década de los años 1960, cuando un gran número de personas por factores económicos decidió abandonar el territorio colombiano para asentarse en los Estados Unidos de Norteamérica – y pasar a convertirse en un Estado receptor de la población migrante proveniente de Venezuela y residente en el territorio colombiano.

La vocación de permanencia de los migrantes venezolanos es, sin duda uno de los tantos retos que enfrenta el Estado Colombiano en su calidad de Estado Receptor, toda vez que este

4 ARTICULO 2º—Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

ESTATUTO TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS - DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN

5

fenómeno requiere una mayor atención y esfuerzo por propender una migración ordenada y segura para las personas que migran al territorio colombiano.

En relación con otros países de Latinoamérica, el proceso de urbanización en Venezuela se dio temporalmente, en consecuencia, sus emigrantes son en gran medida urbanos. de los 1.788.388 migrantes venezolanos con vocación de permanencia en Colombia, más del 65% vive en las 32 capitales departamentales y en Bogotá D.C. El Distrito Capital es la principal ciudad de asentamiento con 352.627 migrantes, seguida por Cúcuta, 106.436; Barranquilla, 97.651; y Medellín, 89.497 (Migración Colombia 2020). El 35% restante se distribuye en la inmensa mayoría de los municipios del territorio colombiano, Mientras que en países como Perú o Chile, la mayoría de esta migración se ha asentado en capitales de Lima y Santiago. (Observatorio de Venezuela y Fundación Konrad Adenauer. 2020. Pág. 6)

Entiéndase entonces por residente, a toda persona que sin ostentar la calidad de ciudadano tiene su domicilio o asentamiento en un país extranjero, usualmente por un periodo de tiempo indeterminado. Es así como, la Constitución Política (adelante CP) tiene la tarea de “[...] proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. (Constitución Política de Colombia. 1991. Artículo 2°)

Por Estados/países expulsores se entienden aquellos de los que su población decide emigrar, haciendo tránsito a otro, motivados por situaciones políticas, económicas, sociales y culturales, entre otras. A su vez, los Estados/países receptores son aquellos que reciben en su territorio los migrantes de los países expulsores.

Colombia, como Estado Receptor de la población migrante proveniente del país vecino, tiene la obligación internacional de “adoptar medidas apropiadas para que la situación irregular

ESTATUTO TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS - DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN

6

no persista”.⁵ Es así que, posterior a la entrada en vigencia del Estatuto de Protección Temporal para Migrantes Venezolanos (En adelante EPTMV) fue aprobada la Ley 2136 de 2021 “Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones.” De esta manera, el Gobierno Nacional busca propender por una política migratoria pueda darse de una manera ordenada, regular y segura.

Con base en lo anterior, el presente artículo pretende advertir los diferentes desafíos de la Administración Pública y los retos a los que se enfrenta a la hora de ejecutar las directrices del legislador en materia migratoria. De esta manera, podremos entender que a pesar de que la Corte Constitucional, ha asentado – mediante las sentencias de la misma corporación – precedentes que ayudan a legitimar las decisiones de las instituciones, es la discrecionalidad administrativa de los órganos del Estado quien impera en las decisiones sobre la materia en cuestión. Así mismo, se evidenciaría si el Estado Colombiano se encuentra debidamente preparado para enfrentar la crisis migratoria.

De acuerdo con las anteriores afirmaciones, las líneas argumentativas que se pretenden desarrollar en el presente trabajo son:

En un primer momento, analizar la línea jurisprudencial internacional con la que el Estado Colombiano ha implementado mecanismos de atención, protección y censo de la población migrante, se parte de los tratados internacionales (Bloque de Constitucionalidad) ratificados por Colombia; posteriormente, asentados en el ordenamiento jurídico, los instrumentos

⁵ Ley 14 Ley 146 de 1994 "Por medio de la cual se aprueba la "Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares" Arts. 69 – 69.

ESTATUTO TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS - DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN

7

internacionales dispuestos para su efectiva ejecución y la misión de la Organización Internacional para las Migraciones.

Realizado el análisis jurisprudencial sobre el tratamiento histórico de los migrantes en Colombia, se procede a estudiar la normativa vigente en materia del Régimen de Protección Temporal como lo es el Decreto 216 de 2021, Ley 2136 de 2021, Sentencia T-452/19.

En un segundo momento, se aborda La discrecionalidad como una amenaza a los derechos de los migrantes en Colombia, con lo cual se pretende ampliar el panorama de las diferentes situaciones a las que se enfrenta los migrantes venezolanos y las fallas administrativas respecto al asunto tratado.

Con lo descrito, y a modo de conclusión, se deberá entender que la Administración Pública, no ha escatimado esfuerzos por garantizar el debido cumplimiento de los tratados e instrumentos internacionales tendientes a garantizar una política migratoria ordenada, regular y segura y sin “desconocer la vigencia y el alcance de los derechos fundamentales garantizados en la Constitución Política y en los tratados internacionales en el caso de los extranjeros, así aquellos se encuentren en condiciones de permanencia irregular en el país en virtud de lo dispuesto en la Constitución” (Sentencia T-452/19), a fin de evitar desatender el deber por el respeto de los derechos fundamentales de la población migrante y los niños, niñas y adolescentes.

2. DERECHOS CONSAGRADOS EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN TEMPORAL.

ESTATUTO TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS - DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN

8

El Régimen de Protección temporal, también llamado Estatus de Protección Temporal – en adelante TPS – fue definida por IACO⁶ como un mecanismo que “le otorga a los nacionales de determinados países debido a condiciones denominadas extraordinarias las cuales le impiden regresar a sus países de origen sin correr riesgos debido a conflictos armados continuos, una catástrofe ambiental u otras condiciones extraordinarias.”

Esto es, que bajo esta protección sean respetadas por el gobierno nacional, departamental y municipal, las garantías a los derechos sociales, económicos y culturales, tales como la vivienda, alimentación, la educación, la salud, la seguridad social, a la participación de la vida cultural al agua y saneamiento y al trabajo. A su vez, el ministerio de relaciones exteriores de Colombia que es “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.” (ACNUR, 2021)

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en sus directrices de protección temporal o acuerdos de estancia, afirma que este mecanismo jurídico de protección internacional que reflejan el compromiso por salvaguardar el respeto por los derechos humanos de los extranjeros residentes en el país receptor con vocación de permanencia, toda vez, que es complementario al Régimen de Protección Internacional de los Refugiados. No obstante; el TPS ayuda a mejorar las gestiones del orden mundial, basados en

⁶ IACO: Immigration & American Citizenship Organization Inc. para representar a personas de bajos ingresos en sus trámites de inmigración ante el Servicio de Inmigración y Ciudadanía, respaldada por el Departamento de Justicia de los Estados Unidos.

ESTATUTO TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS - DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN

9

la crisis humanitaria. En contraposición, no se debe confundir la acción del TPS con una sustitución de las obligaciones que han sido adquiridas mediante los instrumentos internacionales como lo afirma la Convención de los refugiados de 1951, así lo afirma el Alto Comisionado de las Naciones Unidas.

El fin del TPS es la protección de la población migrante que se encuentra en el territorio de un Estado en condición de irregularidad, convirtiéndose la misma en un mecanismo eficiente para la protección de esta población vulnerable. A su vez, es una medida que permite abrir las posibilidades de una migración flexible y ofrecer refugio y resguardo a las personas que emigran del país de origen por factores como la precariedad laboral, el racismo, conflictos de orden político, entre otros, detonantes de la crisis migratoria en América Latina.

Entendiendo que el término Persona es indistinto a la condición de ciudadano, la Constitución Política, en el Art. 13 consagra que:

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

Puede deducirse que, para el Estado Colombiano la condición de ciudadano no es limitante para el reconocimiento los derechos consagrados constitucionalmente, y deben ser garantizados por el Estado a fin de evitar violentar las garantías tales como el debido proceso, el principio de inocencia y el derecho a la defensa, además del reconocimiento de los demás derechos humanos y derechos políticos. No obstante, tendrían que considerarse algunas restricciones como el voto en elecciones presidenciales o la limitación de circulación bajo las limitantes establecidas por el legislador.

ESTATUTO TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS - DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN

10

Cabe señalar que el debido proceso, además de ser un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política colombiana, es también un derecho civil consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). (Pelacani. 2021. Pág. 23)

Por otra parte, uno de los alcances esperados en la implementación del Estatuto de Protección Temporal para Migrantes Venezolanos (EPTMV) es erradicar la prohibición de locomoción y permitir que el Artículo 24° de la Constitución Política: “Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.” Pueda ampliar el derecho de libre locomoción a quien ostente la calidad de ciudadano colombiano y sea vinculante a los migrantes venezolanos – en primer lugar – residentes en el territorio nacional y que se hayan acogido al Decreto 216 de 2021.

La Política Integral Migratoria (Ley 2136 de 2021) en adelante PIM, en el Artículo 3°. Numeral 1° para el cumplimiento de esta, establece “1. Propender por una migración segura, ordenada y regular en condiciones dignas, que permitan que los migrantes refugiados y retornados gocen de modo efectivo de los derechos reconocidos por la Constitución, y por los instrumentos internacionales ratificados y vigentes para Colombia.”

La PIM, constituye un mecanismo pensado en aras de poder construir estrategias de ejecución institucional y organizacional que giren en torno a la orientación, integración, desarrollo, participación, organización y disposiciones concernientes a la migración desde y hacia Colombia.

Las obligaciones que el Estado Colombiano adquiere como Estado receptor de la población migrante, son las de propiciar estrategias y mecanismos idóneos – además de garantizar una

migración ordenada, regular y segura – para el reconocimiento de los derechos humanos y políticos, y aquellos que constitucionalmente les otorga la ley, sin que su condición migratoria sea un óbice en el efectivo reconocimiento de los mismos.

3. DEBERES DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LA PROTECCIÓN DEL MIGRANTE.

El Estado Colombiano, por medio de los tratados internacionales que ha ratificado en pro de los derechos de los migrantes y refugiados en el territorio colombiano y posteriormente han sido asentados en el Ordenamiento Jurídico mediante textos normativos, ha generado para sí el deber de garante de los propender estrategias y mecanismos tendientes a la protección integral de los migrantes sin menoscabo de la condición migratoria que ostenten estas personas. Además, es importante resaltar que la población migrante se encuentra en un grupo altamente vulnerable, dada la baraja de situaciones de riesgo que representa el tránsito entre fronteras y las causas particulares de la migración.

Las migraciones significan, además, un escenario de crisis para la familia que la vive, ya sea porque el jefe o los jefes de familia parten dejando atrás a sus hijos, ya sea porque el traslado de toda la familia en búsqueda de nuevas perspectivas trae aparejada la instalación en un nuevo medio que muchas veces es desconocido, hostil, que reacciona con diversas formas de resistencia al que llega del extranjero y en el que el migrante no encuentra el mucho o poco capital social que tenía en su país de origen. Esto significa que la familia, y en particular sus miembros más débiles —las mujeres y los niños— viven usualmente con la migración una situación de alta vulnerabilidad; es decir, un aumento de los riesgos y la posibilidad de que sus derechos se vean dañados o su integridad afectada, lo que es muy grave en las migraciones no queridas o no buscadas: desplazamientos forzados en casos de conflictos armados o enfrentamientos entre grupos armados provocados por conflictos diversos o desastres naturales. (BID-NU. CEPAL. CELADE. 2003. Pág. 5)

ESTATUTO TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS - DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN

12

En esa misma línea, el Decreto 4912 del 26 de Diciembre de 2011 en su parte considerativa que:

Que es obligación del estado la protección integral de las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo.

Es deber de los Estados Receptores reconocer la condición esencial de seres humanos de las personas migrantes y de sus familias. El Estado Colombiano, debe implementar acciones destinadas al acceso de bienes y servicios básicos para la población migrante como acceso a servicios de salud, educación, alojamiento / vivienda y alimentación, entre otros., así como mitigar la proliferación de situaciones de xenofobia. Dicho de otro modo, el tratamiento que debe implementarse a favor de los migrantes y refugiados será la reevaluación de la normativa vigente, en aras de dar un cabal cumplimiento de los objetivos de la PIM.

María Triana, en su escrito titulado La discrecionalidad como una amenaza a los derechos de los migrantes en Colombia del año 2021, plantea la problemática que el Estado bajo la facultad que le ha sido conferida por el Ordenamiento Jurídico, actuar ante la indeterminación de las normas en materia migratoria y de su carácter abierto, esto es la Discrecionalidad Administrativa. De esta manera, la discrecionalidad según Triana es basar las actuaciones administrativas en el principio de la Soberanía del Estado. No obstante, este principio puede romperse cuando se malogra el rumbo principal del mismo con la desprotección de los derechos fundamentales constitucionalmente protegidos. En todo caso, El principio de Soberanía del Estado, no podrá desconocer que el párrafo 2 del artículo 2º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos resalta el principio de No discriminación:

ESTATUTO TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS - DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN

13

1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica

2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

Una de las obligaciones más imperiosas de los Estados Receptores es la adopción de medidas que garanticen la efectiva protección de los derechos de los migrantes de sus familias y de los niños, niñas y adolescentes (NNA), mediante normativas y/o políticas públicas, que vayan en concordancia con las obligaciones emanadas que los instrumentos internacionales les otorga. De esta manera, entre los estados receptores y expulsores debe prevalecer un interés jurídico común, sin desconocer además los derechos de los individuos. Así mismo, toda actuación administrativa inclinada a la garantía de los derechos de los migrantes.

Las personas migrantes han demostrado que no viajan solas. De hecho, la reunificación familiar se sitúa como una de las razones para migrar a Colombia. Por tanto, una preocupación frente al PPT⁷ es que sigue siendo un documento individual que no permite extensión a beneficiarios. Es decir, no contempla la protección del núcleo familiar al impedir que la persona titular del PPT pueda solicitar la extensión del permiso para los integrantes de su familia, como en el caso de las visas tipo M, R o salvoconducto (SC-2). Lo cual supone un riesgo particular para niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad y personas de la tercera edad o cualquier integrante de la familia que por alguna razón no satisfaga los requisitos establecidos en el Decreto y, por tanto, pudiera ser devuelto a su país de origen. (Pelacani. 2021. Pág. 15)

Fundamentalmente, las políticas enmarcadas en materia de la protección de los refugiados y migrantes asentados en un territorio, deben ser dirigidas a enfatizar el sentido humano y poder

⁷ Permiso por Protección Temporal.

garantizar los derechos fundamentales y los bienes jurídicos constitucionalmente protegidos sin menoscabo de la condición de ciudadano o migrante.

Finalmente, La mejor manera de implementar la PIM no solo es “Propender por una migración segura, ordenada y regular”, en los distintos momentos de su proceso como es el ingreso, tránsito, llegada, permanencia y retorno, sino hacer un aprovechamiento de las oportunidades que genera la migración en diferentes esferas como cultura, demanda laboral, sistema económico. El numeral 2º del Artículo 2º de la PIM (Ley 2136 de 2021) nos dice que uno de los objetivos de esta es “Promover la integración socioeconómica, cultural, el desarrollo sostenible, la prosperidad, así como la integración científica, tecnológica y de innovación, a través de los aportes de los migrantes”. Al implementar la PIM, se debe pensar como una medida de seguridad tanto para los Estados involucrados en la misma como para las personas que migran, sino también una obligación de los Estados Receptores, de implementar en sus territorios mecanismos de protección para esta población donde se garanticen el respeto por los derechos humanos y el acceso de bienes y servicios.

4. NORMATIVA NACIONAL DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN TEMPORAL EN RELACIÓN CON LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES.

La Constitución Política colombiana de 1991 en el Artículo 9º expresa que en las relaciones exteriores en las que el Estado Colombiano haga parte, deberán siempre estar basadas en el principio de Soberanía del Estado, así como la autodeterminación de los pueblos y el pleno reconocimiento de los principios internacionales que Colombia haya aceptado. Sin embargo, varios preceptos constitucionales han generado que se pueda llegar a una PIM o un TPS,

ESTATUTO TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS - DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN

15

pensados en la eficiente garantía de los derechos humanos de la población migrante residente en el territorio nacional.

La PIM y el ETPMV son mecanismos tendientes para unificar las medidas existentes para garantizar la debida protección de la comunidad migrante en el territorio. Así pues, la dupla normativa vigente en Colombia para la migración, no solo busca una respuesta en favor de la Administración pública como por ejemplo, el censo poblacional de los migrantes, refugiados y retornados; el recaudo y actualización de datos; y el diseño de políticas públicas; sino que, además estos mecanismos están orientados defender las garantías constitucionales de los migrantes, para que sus familias y los niños, niñas y adolescentes (NNA), puedan acceder en condiciones de igualdad a bienes y servicios como la oferta laboral, salud, educación, entre otros.

El Sistema Nacional de Migraciones (SNM,) el cual fue creado por medio de la Ley 1465 de 2011, como apoyo para que el Gobierno nacional con el fin de diseñar y ejecutar “políticas públicas, planes, programas, proyectos y otras acciones encaminadas a fortalecer los vínculos del Estado con las comunidades colombianas en el exterior.” Establece:

Artículo 1°. Creación. Créase el Sistema Nacional de Migraciones, (SNM), como un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas, desde el cual se acompañará el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Integral Migratoria (PIM) con el propósito de elevar el nivel de calidad de vida de la población migrante.

Los esfuerzos del Gobierno Colombiano por crear instituciones encaminadas a la protección integral de la población migrante, es un gran avance para la construcción efectiva de la PIM y en la implementación del ETPMV, toda vez que, no es la primera vez que el Estado

Colombiano, se acoge a los Instrumentos Internacionales para impedir la violación de los derechos humanos y los derechos fundamentales que goza toda persona. Ahora bien, el Artículo 3° de la Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven resalta que “Todo Estado hará públicas las leyes o reglamentaciones nacionales que afectan a los extranjeros.”

5. ALCANCES DE LA APLICACIÓN DEL DECRETO 216 DE 2021 Y LA LEY 2136 DE 2021.

El Decreto 216 de 2021 por medio del cual se adopta el ETPMV, busca hacer frente a diferentes problemáticas, que no han podido ser resueltas en su totalidad en normas previas que también versan sobre la materia esto es, la posibilidad de aunar esfuerzos para crear mecanismos y/o políticas públicas que ayuden a la regularización de la población migrante venezolana residente en el territorio colombiano. De esta manera, se empiezan a vislumbrar oportunidades para la vinculación a la dinámica de la Administración Pública, y así propiciar espacios de participación de esta población.

El ETPV busca responder, en primer lugar, a dos problemáticas que, desde hace tiempo, se vienen evidenciando respecto a la población venezolana en Colombia. Por un lado, la situación migratoria irregular de más de la mitad de los nacionales venezolanos, lo cual es muestra de su dificultad para acceder a los mecanismos de regularización dispuestos hasta el momento. Por el otro, la escasez de caracterizaciones amplias y confiables sobre esta población que sirvan de insumo para el diseño de la política pública migratoria. En este contexto, la adopción del Estatuto es una medida fundamental para avanzar en estos dos aspectos y, en consecuencia, en la protección y garantía de los derechos de esta población. (Pelacani. 2021. Pg. 10)

ESTATUTO TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS - DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN

17

Estas políticas públicas han dado lugar a que se incluyan en los planes de desarrollo de las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal asuntos de índole migratorio, así como el acompañamiento técnico en la inclusión de normativas migratorias. De esta manera, el ETPMV, es una manifestación del Gobierno Central por reconocer la vocación de permanencia de los migrantes venezolanos residentes en Colombia.

Por otra parte, el ETPMV es además de un instrumento generador de deberes para la administración, es una oportunidad para los destinatarios de la decisión de regularizar su condición migratoria, pues el Permiso de Protección Temporal (En adelante PPT) es un documento de identificación válido en Colombia, otorgado a quienes – independiente del estatus migratorio – se hayan acogido al ETPMV y por consiguiente cumplan los requisitos para su obtención. Adicionalmente, el ETPMV abre las puertas para la inclusión de las personas de nacionalidad venezolana para poder acceder a la oferta laboral en el territorio colombiano, y acceder al sistema de Seguridad Social y obtener además un vínculo laboral sin perjuicio de su nacionalidad, crear empresas debidamente registradas ante Cámara de Comercio entre otros beneficios.

El ETPMV y la PIM, son medidas que buscan armonizar los fines y necesidades del Estado Colombiano mediante la regularización de una población aproximada de un millón ochocientas mil personas provenientes de Venezuela y que para el 31 de diciembre de 2020 – según Migración Colombia – mas del 56% tenían condición irregular (Abecé del Estatuto Temporal de Protección de Migrantes Venezolanos).

El objetivo del Estatuto Temporal de Protección es permitir el tránsito de los migrantes venezolanos que se encuentran en el país de un régimen de protección temporal a un régimen migratorio ordinario, es decir, que los migrantes venezolanos

ESTATUTO TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS - DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN

18

que se acojan a la medida tendrán un lapso de 10 años para adquirir una visa de residentes. Esta medida busca estimular el tránsito al régimen migratorio ordinario y disminuir las cifras de migración irregular actuales y futuras.

Es importante adicionar que, la PIM es uno de los aciertos normativos en materia migratoria, partiendo desde la concepción del legislador de buscar alternativas para conseguir una migración ordenada, segura y regular (Ley 2136 de 2021, Artículo 2 Numeral 1º), pero sin menoscabar los derechos humanos y los derechos constitucionalmente protegidos.

Por otro lado, el ETPMV, no puede desconocer la discrecionalidad administrativa de su ámbito de aplicación normativa, sin embargo, dicha discrecionalidad acarreará en algunos aspectos, problemas interpretativos, causando violaciones a los instrumentos internacionales que buscan proteger entre otros los derechos de igualdad, el debido proceso y la dignidad humana de esta población.

Respecto al ámbito de aplicación temporal, el artículo 2 del Decreto establece que la vigencia del Estatuto será de diez (10) años. Sin embargo, se añade en el párrafo que el Gobierno nacional, en cualquier momento, podrá extender o dar por terminada la medida con fundamento en la discrecionalidad de la cual goza en materia de relaciones exteriores. Además, aunque el término de vigencia máximo del ETPV es de más largo plazo respecto a las anteriores medidas adoptadas — piénsese al PEP— no se puede estar seguros de que la situación de Venezuela habrá mejorado de forma tal que se justifique la pérdida de vigencia del Estatuto. (Pelacani. 2021. Pág. 17)

En consecuencia, con la temporalidad de la medida, implica pues, que la naturaleza de los PPT están estrechamente ligados a la vigencia del ETPMV. De esta manera, la discrecionalidad es una amenaza para la garantía de derechos fundamentales como el debido proceso en procedimientos administrativos migratorios, toda vez que Migración Colombia como operador jurídico puede extralimitar sus actuaciones bajo la figura de los poderes discrecionales de los que goza la entidad.

ESTATUTO TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS - DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN

19

A pesar de los precedentes constitucionales e interamericanos existentes, las consideraciones del ETPV, tanto del Decreto, como de la Resolución, optaron por incorporar un argumento de precarización del derecho al debido proceso en materia administrativa migratoria, al advertir que: “en materia sancionatoria administrativa, las garantías del debido proceso no tienen el mismo alcance que en el ámbito penal”. (Pelacani. 2021. Pág. 22)

El poder discrecional en el ámbito migratorio debe garantizar la aplicación del debido proceso, sin desconocer además el principio de igualdad procesal. Esto es, que las decisiones de Migración Colombia y las demás actuaciones de la Administración Pública deben de estar en armonía y respetar las directrices de los estándares internacionales, so pena de que estas actos, actuaciones o decisiones del operador jurídico migratorio sean arbitrarias y desconozcan los derechos fundamentales.

la Alta Corte explica que el Estado tiene ese poder discrecional de determinar qué extranjero entra y sale del país y de aplicar las medidas necesarias contra quienes no respeten el marco legal colombiano para “asegurar los fines esenciales del Estado, esto es, promover la prosperidad general, garantizar la efectividad de los principios y valores, asegurar la convivencia pacífica y el respeto por la vigencia de un orden justo”. En otras palabras, la discrecionalidad es una herramienta para proteger los fines esenciales del Estado de quienes quieran atentar contra este. Y por eso es que Migración Colombia debe tener margen de maniobra para decidir la expulsión de quienes considera un riesgo contra esos fines estatales. (Triana. 2021. Pág. 22)

El debido proceso está íntimamente relacionado con otros principios y derechos que lo hacen en su totalidad un principio – por sí solo – complejo y amplio. Esto es, que las actuaciones del operador jurídico no deben desconocer los principios de inocencia y el derecho a la defensa.

Entonces, el alcance de esta dupla normativa es llenar los vacíos y lagunas legales presentes en otros textos previos de regulación migratoria en Colombia, además, de reforzar los mecanismos existentes que protegen íntegramente la comunidad migrante en el territorio

nacional, y buscar que los intereses y fines del Estado y los instrumentos internacionales puedan coincidir en una lucha por la defensa de los derechos de los migrantes, sus familias y los NNA.

6. CONCLUSIÓN.

En el desarrollo de este artículo, se abordaron los elementos que construyen la Política Integral Migratoria y el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, el cual busca respetar las garantías constitucionales de los nacionales venezolanos residentes en el territorio colombiano. De esta manera, el régimen temporal de protección debe buscar siempre la que los derechos humanos, sociales, económicos y culturales de la población migrante en el territorio colombiano sean respetados y reconocidos, por las Entidades del orden nacional, departamental y municipal, a fin de obtener una migración flexible, ordenada, segura y regular a quienes por factores políticos, sociales, laborales y económicos abandonan su país de origen. Así pues, que la Política Integral Migratoria, debe además garantizar la libre locomoción por el territorio de los migrantes, sin menoscabo de las excepciones que contempla el imperio de la Ley.

También se pusieron en consideración algunas posturas acerca de la importancia que tienen en el Ordenamiento Jurídico Colombiano los Tratados e instrumentos internacionales por propender espacios sanos y libres de xenofobia, y donde los migrantes venezolanos y sus familias puedan acceder a bienes y servicios, es decir, poder mirar estas personas con su calidad de seres humanos, que se constituyen en sujetos de derechos y obligaciones, sin que la discrecionalidad administrativa pueda constituir una amenaza para el efectivo disfrute de los derechos y la integración social, económica y cultural de las personas provenientes del vecino

país Venezuela, aportando a este territorio un desarrollo y crecimiento en las diferentes esferas de la sociedad.

Así mismo, la soberanía del Estado y la discrecionalidad son – de alguna manera – dos amenazas que atentan contra la protección integral de los migrantes, toda vez, que, con el fin de defender los fines del Estado, pueden desconocer arbitrariamente los derechos humanos y los tratados internacionales como bloque de constitucionalidad. Sin embargo, la Política Integral Migratoria y el Decreto 216 de 2021, han sido pensando como mecanismos para proteger los derechos humanos y llenar los vacíos normativos de toda la política migratoria existente hasta la fecha de su promulgación y entrada en vigor en el ordenamiento jurídico.

De esta manera, es importante que los nacionales colombianos, los migrantes y la Administración Pública, en sus entidades centralizadas y descentralizadas busquen y propicien espacios de dialogo en torno de las problemáticas que se viven al interior de las comunidades de migrantes residentes en el territorio colombiano, para poder ayudar a construir escenarios propicios para el efectivo goce de los derechos humanos sin importar la nacionalidad, de esta manera fortalecer los lazos que nos hacen comunidad y fortalecer así el tejido y desarrollo social con la apertura económica y cultural que aporta la apertura a nuevos horizontes de paz e inclusión social.

7. Referencias Bibliográficas.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2019. Protección de refugiados en América Latina Buenas prácticas legislativas. Recuperado de

ESTATUTO TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS - DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN

22

[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9307.pdf?
view=1](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9307.pdf?view=1)

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. 2018. Pacto Mundial sobre los refugiados.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2014) Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/docid/59560f154.html>

Bonilla Ovallos, M. E., & Pardo Uribe, M. J. (2022) Gestión migratoria para la competitividad. Congreso de la República (2021) Ley 2136 - Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República (2011) Ley 1465 - por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior.

Constitución Política de la República de Colombia. 1991

Corte Constitucional (2021) Sentencia T – 090. Magistrada Ponente Cristina Pardo Schlesinger
Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/T-090-21.htm>

Cubillos Leguizamo, K. A., & López Rondón, H. V. (2021). Protección del derecho al refugio de migrantes forzados: retos de los jueces constitucionales colombianos.

Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. 1789. Recuperado de [https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-
del-ciudadano-de-1789](https://www.conseil-constitutionnel.fr/es/declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano-de-1789)

ESTATUTO TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS - DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN

23

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) Recuperado de

<https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/spanish>

Departamento Administrativo de la Función Pública (2021) Decreto 216. 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.

Fundación Panamericana para el Desarrollo. (2019). El Acceso de los derechos de los migrantes en Colombia. Cartilla Practica e informativa.

Grupo Guatemala – México. Migración y Desarrollo. (2018). Principios que deben regir los procesos migratorios de la región. Recuperado de <https://mexico-guatemala.colmex.mx/principios>

Hoyos Bula, M. C.; Ruíz del Río, M. J. (2021). Nuevos retos de Colombia con la aplicación del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos.

Martínez Pizarro, J., & Orrego Rivera, C. (2016). Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe.

Mendoza Castilla, A. P., Colorado Granja, H. A., & Figueroa Zambrano, K. D. (2021).

Migración irregular y la garantía en el acceso a la administración de justicia: una visión desde el sistema jurídico colombiano y el Sistema Interamericano de DDHH.

Mera Astaiza, D. C. (2021). Responsabilidades que debería asumir tanto civil, penal y disciplinariamente en el evento de aceptar la alternancia a clases.

Ministerio del Interior. (2011). Decreto 4912. “Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y seguridad

ESTATUTO TEMPORAL PARA LA PROTECCIÓN DE MIGRANTES VENEZOLANOS - DESAFÍOS PARA LA ADMINISTRACIÓN

24

de las personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección”

[Ministerio de Justicia y del Derecho. \(2021\). Protección de los derechos de los migrantes.](#)

[Recuperado de https://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/proteccionmigrantes.html](https://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/proteccionmigrantes.html)

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021). 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](#)

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021) Resolución 2231. “Por la cual se dictan

disposiciones para el ingreso, tránsito, permanencia y salida del territorio colombiano,

para los nacionales venezolanos que porten el pasaporte vencido, y se deroga la

Resolución 872 de 2019”

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2013). Decreto 2840. “Por el cual se establece el

Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, se dictan normas

sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras

disposiciones.”

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2011). Antecedentes históricos y causas de la migración.

Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/historia>.

MORA, L. C. Q., Barón, R. F. P., & Rodríguez, J. G. T. (2021). Estatuto Temporal de Protección

para Migrantes Venezolanos y Derechos Humanos.

Moreno Tiria, J. A., & Ortega Villamizar, I. K. (2021). El derecho a la salud de migrantes

venezolanos en Colombia, una mirada desde la jurisprudencia constitucional.

Núñez, R. M. (2022). Análisis de las acciones del Estado Colombiano para garantizar los derechos civiles y políticos de los migrantes venezolanos en el periodo 2016 al 2021 en relación a la Conferencia Sudamérica de Migraciones (Bachelor's thesis).

Observatorio de Venezuela y Fundación Konrad Adenauer. (2020). Retos y oportunidades de la integración migratoria: análisis y recomendaciones para Bogotá D.C.

Organización Internacional para los Migrantes. (2011). Derechos humanos de Personas Migrantes. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derechos-de-las-personas-migrantes>

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

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

Pezzano, L. (2014). Las obligaciones de los Estados en el sistema universal de protección de los Derechos Humanos.

Triana Torres, M. (2021). La discrecionalidad como una amenaza a los derechos de los migrantes en Colombia.