



NACIONALIDAD Y SUPERACIÓN DE LA APATRIDIA¹

ESCENARIOS Y VACÍOS DE PROTECCIÓN EN LA COSTA CARIBE COLOMBIANA

¹ **Autores:** Laura Vanessa Cera Rodríguez, abogada especialista y magíster en Derecho público de la Universidad del Norte. Correo electrónico: lauracera928@gmail.com y Luis Miguel Llorente Altamiranda, abogado de la Universidad del Norte y especialista en Derecho público para la gestión administrativa de la Universidad de Los Andes. Correo electrónico: luisllorente19@gmail.com

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	3
CAPÍTULO I	5
ANÁLISIS SITUACIONAL DE LA POBLACIÓN MIGRANTE Y REFUGIADA EN EL CARIBE COLOMBIANO CON ÉNFASIS EN NACIONALIDAD Y APATRIDIA	5
1. CONTEXTO GENERAL DEL FLUJO MIGRATORIO DE PERSONAS VENEZOLANAS EN COLOMBIA Y LA REGIÓN CARIBE	5
1.1. MIGRANTES ECONÓMICOS Y SOLICITANTES DE ASILO/REFUGIADOS	8
1.2. PERSONAS APÁTRIDAS O EN RIESGO DE APATRIDIA	10
1.3. COLOMBIANOS RETORNADOS DE VENEZUELA	11
1.4. POBLACIÓN EN TRÁNSITO Y POBLACIÓN PENDULAR	12
2. LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA POBLACIÓN MIGRANTE VENEZOLANA EN LA COSTA CARIBE COLOMBIANA Y DESAFÍOS DE PROTECCIÓN	15
3. MARCO NORMATIVO EN MATERIA DE NACIONALIDAD Y SUPERACIÓN DE LA APATRIDIA EN COLOMBIA 20	
3.1. DISPOSICIONES Y MEDIDAS ENCAMINADAS A PREVENIR Y REDUCIR LA APATRIDIA	22
3.2. MEDIDAS DIRIGIDAS A FACILITAR LA ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD COLOMBIANA DE LOS HIJOS DE PADRES COLOMBIANOS NACIDOS EN EL EXTERIOR (INSCRIPCIÓN EXTEMPORÁNEA DEL NACIMIENTO) 25	
3.3. MARCO JURÍDICO PARA LA ANULACIÓN DE REGISTROS CIVILES DE NACIMIENTO Y CANCELACIÓN DE CÉDULAS DE CIUDADANÍA POR FALSA IDENTIDAD	28
CAPÍTULO II	33
BARRERAS Y VACÍOS DE PROTECCIÓN PARA LA ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD COLOMBIANA Y SUPERACIÓN DEL RIESGO DE APATRIDIA EN LA COSTA CARIBE	33
1. EL RIESGO DE APATRIDIA DE FACTO DE LOS HIJOS DE PADRES VENEZOLANOS NACIDOS EN VENEZUELA NO REGISTRADOS Y QUE ACTUALMENTE SE ENCUENTRAN EN COLOMBIA	34
2. LA RESOLUCIÓN 8470 DE 2019 DE LA RNEC EN LA PRÁCTICA: BARRERAS DE IMPLEMENTACIÓN Y RETOS DE PROTECCIÓN	42
3. BARRERAS PARA LA ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD COLOMBIANA A TRAVÉS DE LA INSCRIPCIÓN EXTEMPORÁNEA DEL NACIMIENTO	48
4. PRIVACIÓN ARBITRARIA DE LA NACIONALIDAD COLOMBIANA: CASOS DE CANCELACIÓN DE CÉDULAS DE CIUDADANÍA POR PARTE DE LA RNEC	54
RECOMENDACIONES	62
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65

PRESENTACIÓN

Durante los últimos años, Colombia ha enfrentado una crisis migratoria de proporciones significativas, que ha sido desencadenada por una combinación de factores internos y externos¹. La llegada masiva de migrantes y refugiados, provenientes principalmente de Venezuela, ha planteado desafíos complejos tanto para el país receptor como para la región en su conjunto². Venezuela ha venido atravesando una grave crisis política, económica y social, caracterizada por la violación masiva de derechos humanos, lo que, sumado a la crisis alimentaria y sanitaria, ha conllevado al desplazamiento forzado transfronterizo de cientos de miles de personas venezolanas que se han visto obligadas a migrar hacia a otros países de la región como estrategia de supervivencia, los cuales se han concentrado principalmente en Colombia³.

En materia de movilidad humana forzada, Colombia se había caracterizado por ser un país emisor y no receptor de población migrante y refugiada, de tal suerte que la migración masiva de personas provenientes de Venezuela ha generado una serie de retos en materia de protección, frente a los que el Estado colombiano no estaba preparado. Esto particularmente debido a que la migración venezolana se ha dado en condiciones significativamente precarias, las cuales se han exacerbado por las condiciones de vulnerabilidad preexistentes en las comunidades de acogida. Como resultado, la respuesta del Estado colombiano frente a la migración ha sido reactiva, dado que el país carecía de una política clara y definida con un enfoque basado en derechos humanos para la acogida masiva de migrantes⁴.

La movilidad humana forzada transfronteriza en Colombia ha puesto sobre la mesa temas relacionados con la apatridia y el riesgo de apatridia, cuestión a la que no se le había prestado suficiente atención y que hoy demanda un abordaje integral por parte del Estado. Lo mencionado se debe principalmente a que la nacionalidad, considerada como un derecho humano, constituye una condición indispensable para el ejercicio de diversos derechos, y la carencia de la misma intensifica la discriminación y vulnerabilidad de grupos ya de por sí desfavorecidos, como la población migrante y refugiada.

Dicho esto, con el presente trabajo se busca identificar los vacíos de protección en materia de superación de la apatridia en la Costa Caribe de Colombia, con especial énfasis en el

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Migración en Colombia y respuestas de Política Pública. PNUD LAC PDS N°. 34, 2022. Disponible en: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/PNUDLAC-working-paper-34-Colombia-ES.pdf>

² Algunos de ellos asociados a la construcción de políticas migratoria poco abordadas, o inexistentes, hasta antes de la llegada masiva de la población proveniente de Venezuela. Igualmente, ha generado la puesta en marcha de planes, programas e inversiones que permitan un cubrimiento de las necesidades básicas de la población como salud, medios de vida, regularización, educación, etc. Asimismo, este proceso ha significado un reto en materia de articulación con la cooperación internacional en la identificación de esos retos en la atención a la población, pero en especial lo relacionado con la inserción de la población refugiada y migrante en sus comunidades de acogida, con el propósito de hacerle frente a fenómenos como la xenofobia.

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Migración en Colombia y respuestas de Política Pública. PNUD LAC PDS N°. 34, 2022. Disponible en: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/PNUDLAC-working-paper-34-Colombia-ES.pdf>, pág. 23.

⁴ Ello ha dado lugar, por ejemplo, a la expedición de distintos mecanismos de regularización y facilitación migratoria, a la adopción de medidas de carácter humanitario, a la evolución del alcance y contenido de los derechos de esta población por vía jurisprudencial, etc. Así, desde el punto de vista jurídico, este escenario se ha caracterizado por la dispersión normativa y por un marco regulatorio novedoso y en constante cambio.

departamento de Bolívar, y los impactos que dichos vacíos acarrearán en el territorio para la inclusión social y productiva de la población migrante y refugiada en riesgo de apatridia. A su vez, con base en los resultados obtenidos, se brindan algunas recomendaciones técnicas a las autoridades involucradas que permiten reconocer dichos vacíos y necesidades de protección, así como también dar soluciones que puedan ser elevadas ante el gobierno local.

El presente documento se encuentra dividido en dos macro capítulos. En el primero de ellos, con base en una revisión documental de fuentes secundarias, se proporciona un contexto general del flujo migratorio de personas venezolanas en Colombia y la Región Caribe, en el que se argumenta que este se caracteriza por ser un movimiento migratorio mixto, compuesto por distintos perfiles y, además, se da cuenta de la situación actual de esta población en la Costa Caribe colombiana y de los principales desafíos de protección que enfrentan actualmente. Este primer capítulo finaliza con un recuento normativo del marco jurídico en materia de nacionalidad y superación de la apatridia en Colombia, el cual sirve de base para el siguiente capítulo. A su turno, en el segundo capítulo, utilizando como instrumento de investigación entrevistas cualitativas semiestructuradas, se identifican y exponen los escenarios en los que se evidencian situaciones de desprotección para la superación de la apatridia y la adquisición de la nacionalidad colombiana por parte de esta población, lo que permite una mayor comprensión de este fenómeno desde las voces de los mismos afectados.

CAPÍTULO I

Análisis situacional de la población migrante y refugiada en el Caribe colombiano con énfasis en nacionalidad y apatridia

1. Contexto general del flujo migratorio de personas venezolanas en Colombia y la Región Caribe

Durante los últimos años, se ha observado un incremento progresivo del número de personas en situación de movilidad humana forzada con necesidades importantes de protección. Estas dinámicas transnacionales de movilidad humana pueden ser catalogadas como movimientos migratorios mixtos, en tanto incluyen solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, migrantes económicos, refugiados económicos⁵; frecuentemente desplazados por factores como los conflictos armados, la violencia generalizada, la persecución, eventos naturales, condiciones precarias de subsistencia⁶ o la violación masiva de derechos humanos⁷. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a finales del año 2019 se presentó la mayor cifra registrada de personas desplazadas forzadas con necesidades de protección desde la Segunda Guerra Mundial, con más de 79 millones a nivel mundial⁸.

En el transcurso del 2021, se evidenció un aumento sostenido en la cantidad de personas que sufrieron desplazamiento forzado a nivel global, destacándose un incremento significativo en el caso específico de América Latina. A junio de 2021 se reportó un total de 16.536.791 personas de interés bajo el mandato del ACNUR en esta zona del continente, cifra que representa un incremento del 20% en relación con las cifras reportadas para el

⁵ Incluso, aun cuando no ha sido reconocido formalmente por ningún instrumento internacional ni por el ACNUR, hay autores que introducen la categoría de "refugiado económico". Con ella buscan designar a "ciudadanos que, por diferentes situaciones de desigualdad social, desprotección o injusticia social que obstaculizan la subsistencia, las oportunidades vitales y el desarrollo de sus proyectos de vida, se ven obligados a desplazarse hacia otros entornos geográficos y sociales, sin que esto implique necesariamente que de manera expresa su vida corra peligro o que sean víctimas de persecución, de conflictos o catástrofes". Al respecto véase: Galeano, F. ¿Quiénes son los refugiados económicos? Breve aproximación a la realidad social de los colombianos en Países Bajos. Trayectorias Humanas Trascontinentales, (1). 2018. <https://doi.org/10.25965/trahs.117>.

⁶ Para entender esta situación, es imprescindible considerar el contexto general que está atravesando Venezuela en la actualidad. Este contexto se caracteriza por una violación masiva de los derechos humanos y la falta de garantías para el ejercicio de los derechos más básicos, lo que impide que las personas puedan disfrutar de un nivel de vida digno. Venezuela atraviesa hoy una de la crisis políticas, sociales, económicas y humanitarias más profundas en su historia reciente. De acuerdo con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), en su informe anual sobre la situación en Venezuela, los acontecimientos políticos y socioeconómicos que se vienen desarrollando en este país, como la contracción de la economía, el excesivo aumento de la inflación, el desempleo y la corrupción han hecho que "la población venezolana esté afrontando muy diversas e interrelacionadas violaciones de sus derechos económicos y sociales" Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela. A/HRC/41/1, 41º periodo de sesiones, 12 de julio de 2019, párr. 10.

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria. OEA/Ser.L/V/II. 2020, párr. 1. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/debidoproceso-es.pdf>

⁸ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Informe sobre Tendencias Globales – Desplazamiento Forzado en 2019, jun 2020, págs. 19 y 39.

mismo periodo durante el año anterior⁹. Este aumento, además de las razones ya mencionadas, podría atribuirse a la crisis socioeconómica derivada de la pandemia de COVID-19 y a la inestabilidad política en diversos países latinoamericanos, factores que han impulsado a un mayor número de personas a experimentar desplazamientos forzados¹⁰.

La movilidad humana forzada que prevalece en el continente enfrenta, entre sus desafíos predominantes, la crisis humanitaria en Venezuela. Esta situación ha convertido a este país en uno de los principales generadores de movilidad humana transfronteriza en la región. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha calificado la situación en ese país como “uno de los más grandes desafíos en la historia de la región en materia migratoria y de asilo”¹¹ y ha expresado su preocupación por el alto número de personas venezolanas que se han visto obligadas a huir a otros países en los últimos años por diversas causas, esto como mecanismo de supervivencia a raíz de la grave crisis humanitaria que atraviesa el país¹².

Esta crisis humanitaria tiene su origen en diversos factores, siendo uno de los más destacados la disminución del poder adquisitivo del salario mínimo. Este ya no puede considerarse como un ingreso de subsistencia, al resultar insuficiente para cubrir las necesidades básicas de las familias¹³. A este factor se le suma el quebrantamiento del Estado de derecho y el deterioro de servicios esenciales como la salud, la educación, el transporte público, así como el acceso a electricidad, agua y gas natural¹⁴.

Este escenario ha generado que, desde el 2015, y sobre todo en el 2018 cuando la crisis económica y social se agudizó considerablemente en Venezuela, más de 7,3 millones de venezolanos se hayan visto obligados a abandonar su país¹⁵ y muchos otros continúen haciéndolo para huir de la violencia, la inseguridad, las amenazas y principalmente ante la ausencia de alimentos, medicinas y la ineficacia de los servicios esenciales¹⁶. Esta situación ha generado no solo la emigración de personas venezolanas, sino también la de colombianos que residían en dicho país y que hoy han retornado¹⁷.

Frente a esta situación, regresar a Venezuela no constituye una opción, al menos no mientras persistan las condiciones actuales que originaron la necesidad de emigrar. Por esta razón, muchas personas procedentes de Venezuela muestran una inclinación a

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Guía práctica de Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas. 2022. Disponible en: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=es/cidh/prensa/comunicados/2022/206.asp>

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ *Ibidem*, pág. 8.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*, párr. 11.

¹⁴ *Ibidem*, párr. 12.

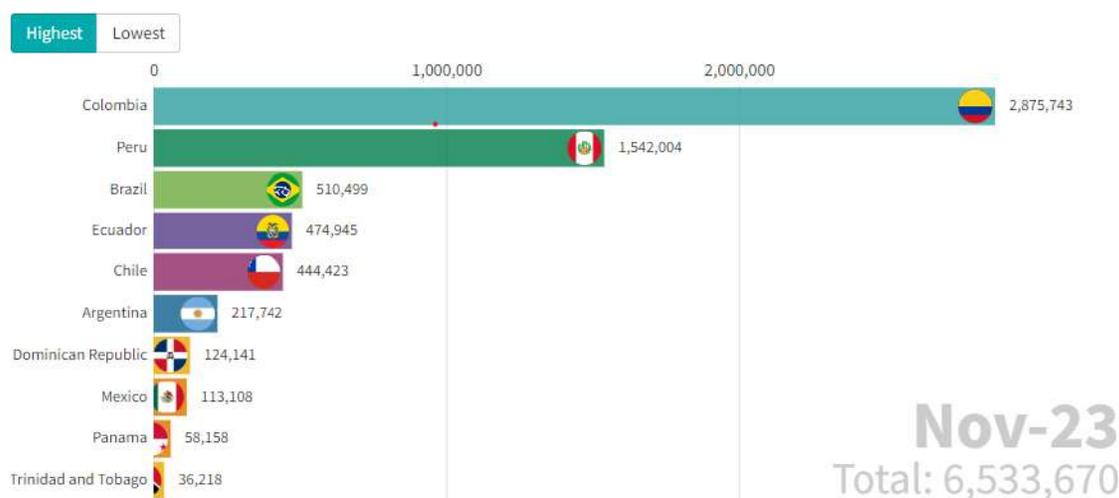
¹⁵ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). Disponible en: <https://r4v.info/en/situations/platform>

¹⁶ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Situación en Venezuela. [Consultado el 29 de julio de 2023]. Disponible en: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

¹⁷ Especialmente en el año 2015 cuando se conoció que la Guardia Nacional de Venezuela retuvo, desalojó y expulsó a cerca de dos mil colombianos tras el cierre de la frontera, lo que generó un estado de emergencia en Colombia, pues los núcleos familiares de los expulsados se vieron obligados a migrar con ellos. Deutsche Welle (DW). Venezuela: deportan a colombianos y destruyen sus casas. 25 de agosto de 2015. Disponible en: <https://www.dw.com/es/venezuela-expulsan-a-colombianos-de-sus-casas-y-las-marcan-para-derrivarlas/a-18672133>

establecerse de manera permanente en los países de destino. Para dimensionar la diáspora venezolana es importante introducir un análisis cuantitativo de este fenómeno. Según la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, hasta el 30 de noviembre de 2023, se estima que un total de 7,722,579 venezolanos han abandonado su país de origen, de los cuales 6,538,756 se encuentran en América Latina y el Caribe. En la región Colombia es el principal receptor de migrantes y refugiados provenientes de Venezuela en el mundo, con cerca de 2.8 millones, como se muestra en la siguiente gráfica:

Distribución de Venezolanos Refugiados y Migrantes en América Latina y el Caribe



Fuente: Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela

En el territorio nacional¹⁸, la ciudad de Bogotá lidera en cantidad de población proveniente de Venezuela, albergando el mayor número de migrantes con un 21.30% del total de 2,896,748 venezolanos. Le siguen el departamento de Antioquia con 394,244, Norte de Santander con 338,442, Valle del Cauca con 202,761 y Atlántico con 212,693. A nivel regional, la Región Caribe colombiana acoge al 23% del total de venezolanos en el país, distribuidos de la siguiente forma:

DEPARTAMENTO	TOTAL	%
Atlántico	212.693	7 %
La Guajira	165.955	6 %
Bolívar	96.245	3 %
Magdalena	83.708	3 %
Cesar	71.102	2 %
Córdoba	19.805	1 %
Sucre	17.103	1 %
TOTAL	666.611	23%

¹⁸ Migración Colombia. "Distribución de Venezolanos en Colombia – Corte diciembre del 2022.

En el caso particular de Bolívar, de las 96,245 personas provenientes de Venezuela en ese departamento, 71,547 se ubican en la ciudad de Cartagena de Indias. Además, se observa una distribución significativa en los municipios de Turbaco con 3,266, Magangué con 2,578, Santa Rosa del Sur con 2,291, Arjona con 1,703 y El Carmen de Bolívar con 1,322.

Es relevante destacar que, a nivel nacional, las mujeres conforman el 51% de la población migrante proveniente de Venezuela, mientras que los hombres constituyen el 49%. En ambos grupos, el rango etario predominante abarca las edades comprendidas entre 18 y 29 años. Además, se observa un significativo número en la población de 4 años o menos, con alrededor de 114,309 niños y niñas. Este número tiende a incrementarse a medida que avanzan las edades, y aunque experimenta una disminución en el grupo de la tercera edad, se registra una cifra considerable de adultos mayores, alcanzando los 106,488 personas¹⁹.

La movilidad humana forzada transfronteriza de personas provenientes de Venezuela se caracteriza por constituir un movimiento migratorio mixto²⁰. Estos movimientos están principalmente vinculados a la migración irregular, donde con frecuencia se experimenta migración de tránsito. En este tipo de desplazamientos, las personas suelen viajar sin cumplir totalmente los requisitos legales, cruzan fronteras y, en muchas ocasiones, llegan a su destino sin la debida autorización oficial. En este contexto, la población se encuentra propensa a experimentar privaciones, violaciones de derechos humanos y discriminación, lo que hace necesario que desde los Estados se proporcione asistencia individual y especializada²¹. A continuación, se describirán las diversas categorías o perfiles que componen la migración de personas provenientes de Venezuela en la Costa Caribe colombiana.

1.1. Migrantes económicos y solicitantes de asilo/refugiados

En primer lugar, es necesario diferenciar entre la población migrante en general, haciendo un énfasis en los migrantes económicos, los solicitantes de asilo y refugiados. Aunque no hay una definición establecida a nivel local ni internacional con respecto al término "migrante", la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) lo ha interpretado como cualquier persona que se encuentre fuera del Estado del cual es nacional²². En complemento a la definición mencionada, la OIM añade la perspectiva de que la condición de migrante se establece sin tener en cuenta la situación jurídica de la persona en el país de destino. Esto incluye tanto desplazamientos voluntarios como involuntarios, abarcando las diversas causas que los motivan y la duración de la estancia²³.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), los flujos mixtos son movimientos de población complejos, que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes²⁰, como la población retornada, por ejemplo.

²¹ *Ibidem*, párr. 3.

²² CIDH. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 46/15, 321 de diciembre de 2015, párr. 124

²³ OIM. ¿Quién es un migrante? Página web disponible en: <https://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante>. Fecha de consulta, 22 de febrero 2019.

Según esta organización, el término "migrante económico" se refiere a aquellas personas "que habiendo dejado su lugar de residencia o domicilio habitual busca mejorar su nivel de vida, en un país distinto al de origen"²⁴. Así, el desplazamiento en estos casos es voluntario y está motivado por el propósito de mejorar las condiciones de vida desde una perspectiva socioeconómica. Este término se distingue del de "refugiado", siendo esta la persona que huye por persecución o del refugiado de facto que huye por violencia generalizada o violación masiva de los derechos humanos y/o situaciones asociadas al orden público de su país²⁵.

En cuanto al término refugiado, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951)²⁶ establece la primera definición universal del término. En este sentido, se entiende como tal a la persona que

"[...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él"²⁷.

La Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984) por su parte amplió esta definición en busca de adecuarla de mejor manera a los retos y particularidades propias de la región. Dicho documento se establece que, además de los elementos contenidos en la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, debe considerarse también como refugiadas a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Esta definición de refugiado fue además incluida por Colombia en su ordenamiento jurídico interno mediante consagración expresa en el artículo 2.2.3.1.1.²⁸ del Decreto 1067 de 2015.

²⁴ OIM. *Glosario sobre migración*. Derecho internacional sobre migración, N° 7, 2006, pág. 42. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Modificada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967), ratificada por Colombia el 10 de octubre de 1961 y aprobada mediante la Ley 35 de 1961.

²⁷ CIDH. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Cuarto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias. OEA/Ser.L/V/II.117 Doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003, párr. 101.

²⁸ "ARTÍCULO 2.2.3.1.1. DEFINICIÓN. A efectos del presente capítulo, el término refugiado se aplicará a toda persona que reúna las siguientes condiciones:

- a) Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;
- b) Que se hubiera visto obligada a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los Derechos Humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente al orden público, o
- c) Que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual".

En el caso de la movilidad humana forzada venezolana encontramos ambos perfiles, tanto personas que pueden ser consideradas migrantes económicos como solicitantes de asilo y refugiados, bien sea a la luz de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o de la Declaración de Cartagena de 1984. De hecho, el ACNUR en su Nota de Orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos del año 2019 señaló que:

“(…) la mayoría de las personas nacionales de Venezuela, o personas apátridas que eran residentes habituales en Venezuela, se encuentran necesitadas de protección internacional bajo el criterio contenido en la Declaración de Cartagena, sobre la base de las amenazas a su vida, seguridad o libertad resultante de eventos que se encuentran actualmente perturbando gravemente el orden público en Venezuela”²⁹.

Ahora bien, en materia de solicitantes de asilo y personas reconocidas como refugiadas en Colombia, la Plataforma R4V informa que, en Colombia, con corte a 30 de junio de 2022, el número de venezolanos sujetos a solicitudes de refugio pendientes recibidas por las autoridades nacionales asciende a 23 mil y 1.2 mil han sido reconocidos como refugiados³⁰, a corte de junio de 2023. Sin embargo, de acuerdo con las cifras presentadas en el documento CONPES 4100 de 2022 *“Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país”*, este número podría ser mayor³¹.

1.2. Personas apátridas o en riesgo de apatridia

Si bien se debe conferir particular atención a los solicitantes de asilo y a los refugiados en los movimientos migratorios mixtos debido a los principios jurídicos internacionales establecidos de no devolución y de protección de los refugiados³². Es esencial tener presente que las diversas formas de movilidad impactan a distintos grupos de personas que podrían encontrarse en situaciones especialmente vulnerables, tales como víctimas de la trata; víctimas de tráfico; migrantes desamparados; menores no acompañados (y separados); víctimas del conflicto armado; migrantes expuestos a violencia (incluida la violencia de género) y a traumas psicológicos durante el proceso migratorio; así como personas vulnerables como mujeres embarazadas, niños y adultos mayores. También se incluyen migrantes detenidos en tránsito o a su llegada ³³.

²⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización I, 21 mayo 2019, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>

³⁰ *Ibidem*.

³¹ “Sumado a los cambios experimentados en materia migratoria, se observó un aumento histórico en el número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado radicadas en los últimos cinco (5) años, pasando de 625 solicitudes en el 2017 a 15.954 al cierre de 2021, lo cual representa un incremento porcentual de 2.453%, y un acumulado de 42.106 solicitudes radicadas al 30 de abril de 2022. Se destaca que, de la anterior cifra el 98.80% corresponde a solicitudes radicadas por nacionales venezolanos” Departamento Nacional de Planeación (DNP). Documento CONPES 4100 de 2022: *Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país*. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4100.pdf>

³² *Ibidem*, párr. 4.

³³ *Ibidem*.

La vulnerabilidad de estos perfiles puede agravarse en caso de carecer de un documento de identidad. Este es el caso, por ejemplo, de las personas provenientes de Venezuela que se encuentran en riesgo de apatridia, ya que nunca fueron registradas en Venezuela al momento de su nacimiento y posteriormente tuvieron que huir de su país de origen y radicarse en Colombia; o aquellas personas que si bien fueron registradas en la oficina competente en Venezuela perdieron sus documentos por extravío o hurto durante el proceso migratorio y no tienen cómo demostrar su nacionalidad, encontrándose esta población, en ambas situaciones, en un riesgo de apatridia de facto ; otro grupo incluye a aquellos que, a pesar de haber sido registrados en Venezuela y poseer sus documentos, no pueden buscar protección en su país debido a que provienen de situaciones asociadas con la huida, un temor fundado y una falta de credibilidad en la capacidad del Estado para brindar una protección efectiva, ya que es el mismo Estado el que causó o perpetuó las circunstancias que motivaron su salida del país..

Las personas apátridas o en riesgo de apatridia son especialmente vulnerables, pues no solo son migrantes y en ese sentido se encuentran en una posición de desventaja frente a los no migrantes³⁴, sino que además carecen de nacionalidad, lo que los pone en una situación de exclusión al no poder acceder a sus derechos más básicos. Por lo que, el Estado, en lugar de invisibilizarlos, debe adoptar medidas especiales de protección que les permita gozar de sus derechos a la nacionalidad, a la identidad y a la personalidad jurídica, y consecuentemente, el acceso a servicios básicos como salud, educación y medios de vida.

1.3. Colombianos retornados de Venezuela

Durante años, Colombia fue un país emisor de migrantes como consecuencia, principalmente, de la violencia derivada del narcotráfico y la escalada del conflicto armado a finales de los años noventa. En este período, alrededor del 32% de los colombianos residentes en el exterior se concentró en Venezuela³⁵, siendo el principal país receptor de los migrantes colombianos. Esta dinámica se ha transformado en los últimos años, materializándose 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. Ante este panorama, Colombia no sólo es el principal receptor de los migrantes venezolanos, sino también de colombianos retornados de ese país³⁶.

Según las cifras claves de la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, el número de colombianos retornados asciende a 625 mil y las proyecciones poblacionales estiman que podrían ser 980 mil, es decir, casi 1 millón de

³⁴ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-18/03. Condición jurídica y derecho de los migrantes indocumentados. Resolución de 17 de septiembre de 2003.

³⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Colombia. Estimación de la Migración 1973 - 2005. Junio de 2007.

³⁶ Para el año 2019 se estimaba que entre 300 y 500 mil colombianos habían retornado de Venezuela ante la crisis y se espera que sean muchos más 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>

colombianos retornados³⁷. De acuerdo con el Proyecto Migración Venezuela, al igual que los migrantes y refugiados venezolanos, los colombianos retornados tienen muchas necesidades insatisfechas, por lo que también se convierten en sujetos en condición de especial vulnerabilidad que requieren un enfoque de atención diferencial y el respaldo estatal en su proceso de retorno. Este grupo poblacional “carga con el peso de dejar su tierra de nuevo, como si recogieran sus pasos. Son migrantes de ida y vuelta”³⁸.

Si bien en Colombia existe la Ley 1565 de 2012, Ley retorno³⁹, lo cierto es que esta fue pensada para una migración regular de nacionales con otro perfil socioeconómico⁴⁰. El Proyecto Migración Venezuela, al respecto señala que dicha ley plantea apenas uno de los desafíos para la población de colombianos retornados. Al volver, muchos de ellos no cuentan con cédula de ciudadanía o registro civil, lo cual dificulta su acceso a servicios de salud, educación, trabajo y al sistema financiero⁴¹.

A pesar de que la Registraduría Nacional del Estado Civil y el ACNUR han desarrollado jornadas de cedulaación enfocadas en migrantes y retornados por medio de la Unidad de Atención a la Población Vulnerable (UDAPV), los desafíos para esta población no se agotan cuando obtienen los documentos de identificación. Al respecto, el Proyecto Migración Venezuela denuncia que “los retornados son muchas veces invisibles a las cifras oficiales y a políticas de Migración, pese a que son tan vulnerables como sus pares venezolanos. De ahí que es necesario contar con registros adecuados para visibilizar a esta población y facilitar su proceso de integración”⁴². A pesar de lo anterior, el gobierno colombiano no cuenta con registros o cifras oficiales, ni existen políticas públicas enfocadas directamente en la población retornada de Venezuela.

1.4. Población en tránsito y población pendular

Dentro del movimiento migratorio mixto de personas venezolanos a territorio colombiano se encuentra también población en tránsito y población pendular. En el contexto de la migración, la OIM define a los países en tránsito como “país por el que pasa una persona o grupo de personas, en cualquier viaje hacia el país de destino, o bien desde el país de destino hacia el país de origen o de residencia habitual”⁴³, por lo que no tienen vocación de permanencia. Este concepto de tránsito entraña una noción de temporalidad, pero se debe tener en cuenta que, para muchas personas en movilidad humana forzada, especialmente para aquellos con estatus migratorio irregular, la travesía hacia los destinos objetivo puede durar meses e incluso años⁴⁴.

Hasta el 10 de diciembre de 2020, se registraba un total de 127,000 personas provenientes de Venezuela en tránsito por Colombia, con destino a otros países, ya sea en el Cono Sur o

³⁷ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V).

³⁸ Proyecto Migración Venezuela – Revista Semana & USAID. Migrantes de ida y vuelta: la vida de los colombianos que retornan. Párr. 2.

³⁹ la cual tiene por objeto “crear incentivos de carácter aduanero, tributario y financiero concernientes al retorno de los colombianos, y brindar un acompañamiento integral a aquellos colombianos que voluntariamente desean retornar al país”

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ OIM. Glosario sobre migración. Derecho internacional sobre migración, N° 34, 2019. Disponible en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>

⁴⁴ *Ibidem*.

en Norteamérica.⁴⁵ En este contexto, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha advertido que los migrantes que se desplazan por necesidad corren un mayor riesgo de ver afectados sus derechos humanos durante el proceso migratorio, ya que tienen menos probabilidades de tomar decisiones y, por tanto, tienen más posibilidades de migrar en condiciones que no respetan la dignidad humana. Esto los expone en mayor medida a redes de tráfico, trata, hurtos, entre otros delitos, especialmente los niños, niñas y adolescentes (NNA) y las mujeres ⁴⁶. De igual manera, es común que los migrantes en tránsito no tengan la oportunidad de emplearse, arrendar viviendas o acceder legalmente a servicios fundamentales como la salud y educación⁴⁷.

Asimismo, es relevante considerar que la situación humanitaria que atraviesa el país vecino no solo origina migración con intenciones de permanencia o en tránsito, sino que también implica un número significativo de población pendular. Esto se refiere a migrantes que residen en las zonas fronterizas y se desplazan regularmente entre ambos estados para obtener bienes básicos, acceder a servicios de salud o visitar a familiares. Según la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela, hasta diciembre de 2022, la población pendular en Colombia asciende a 1.870.500 personas. En la Región Caribe colombiana, la única frontera con la República de Venezuela se encuentra en el departamento de La Guajira, específicamente en el paso fronterizo de Paraguachón.

El desplazamiento de personas venezolanas hacia Colombia no obedece a una única causa o patrón migratorio, sino que no es un fenómeno multicausal, impulsado por una compleja combinación de factores. Si bien la crisis política y económica en Venezuela ha sido un motor clave para la emigración, también se ha reconocido la presencia de motivaciones sociales y familiares, motivos de persecución y la búsqueda de mejores condiciones de vida. Esta interacción de causas ha generado una diversidad de perfiles migratorios, lo que justifica plenamente la clasificación de la migración venezolana como un movimiento migratorio mixto.

Los procesos de movilidad de esta población se dan en graves condiciones de vulnerabilidad, las cuales se ven reforzadas por las condiciones preexistentes de las comunidades de acogida, relacionadas con la exclusión, desigualdad, hostilidades y con las dinámicas propias de pobreza estructural en la Costa Caribe colombiana. Las personas en situación de movilidad humana forzada no solo deben afrontar los eventos que han motivado su huida, sino que también deben pasar por un proceso migratorio hasta llegar a sus destinos. Una vez allí, se enfrentan al desafío de adaptarse a los lugares de acogida y esforzarse por asegurar medios de vida que les permitan, a ellos y a sus familias, condiciones dignas de subsistencia. En vista de ello, la Corte Constitucional, siendo consciente de esta situación, ha otorgado a los migrantes el estatus de sujetos de especial protección constitucional. Esto se debe a la delicada situación humanitaria que

⁴⁵ Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V).

⁴⁶ Asamblea General de la ONU, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Situación de los migrantes en tránsito*. Consejo de Derechos Humanos, 31er período de sesiones. 27 de enero de 2016. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10356.pdf>

⁴⁷ *Ibidem*.

los coloca en una posición de vulnerabilidad y exclusión, lo cual demanda la implementación de medidas especiales por parte del Estado^{48 49}.

Dentro de este grupo poblacional, se encuentran personas que, además de ser solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, colombianos retornados, entre otros, presentan un perfil de vulnerabilidad acentuado. Estas personas tienen necesidades específicas que deben ser abordadas y atendidas desde un enfoque diferencial. De acuerdo con lo señalado por la Corte Constitucional, el abordaje de los derechos de aquellos que se encuentran en una condición de vulnerabilidad acentuada debe ser realizado desde la interseccionalidad como paradigma de análisis.⁵⁰ En consecuencia, es necesario considerar no solo la situación específica que enfrentan las personas en movilidad humana, sino también otras condiciones como discapacidades, edad avanzada, identidad de género, orientación sexual e identidad étnica. Estos factores pueden acentuar su situación de vulnerabilidad.⁵¹.

En el caso de las mujeres, el género impacta en sus experiencias como migrantes, generando una situación compleja al pertenecer a dos grupos cuyos derechos humanos suelen ser vulnerados: las mujeres y los migrantes. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes destaca que las mujeres migrantes están expuestas a un alto riesgo de ser víctimas de actos de violencia, incluida la violencia de género, la explotación, la trata, la esclavitud y la detención, tanto durante el viaje como al llegar a su destino. Estas situaciones pueden ser perpetradas por funcionarios públicos, particulares o bandas delictivas. En otras palabras, las mujeres y las niñas se ven afectadas de manera singular y desproporcionada por la discriminación, el abuso y la violencia basada en el género ⁵².

El género influye en las motivaciones de la migración, en los propios migrantes y sus destinos, en las rutas y redes que emplean para migrar, así como en las oportunidades y recursos disponibles en los lugares de destino y en las relaciones con el país de origen. Los riesgos, necesidades y vulnerabilidades que experimentan las personas migrantes muestran notables variaciones en función del género y de la pertenencia a diferentes grupos vulnerables que también se enfrentan a formas múltiples e interseccionales de

⁴⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-210 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz.

⁴⁹ En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en su opinión consultiva OC-18/03 ha sostenido que la población migrante y refugiada, generalmente, se encuentra en situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes), acentuada además por prejuicios culturales acerca de los migrantes que permiten la reproducción de las condiciones de vulnerabilidad, tales como prejuicios étnicos, la xenofobia y el racismo que dificultan la integración de los migrantes a la sociedad y llevan la impunidad de las violaciones de los derechos humanos cometidos en su contra. Corte IDH. *Condición jurídica y derecho de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003.

⁵⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-141 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵¹ “para examinar las situaciones en las que convergen distintos tipos de discriminación, generando una intersección o superposición de identidades y, con ello, muy diversas maneras de experimentar la vivencia de la discriminación”. Como consecuencia, debe tenerse en cuenta no solo la particular situación que enfrentan las personas en movilidad humana, sino también otras condiciones como discapacidades, edad avanzada o cuya identidad de género, orientación sexual e identidad étnica, pueden acentuar su situación de vulnerabilidad. *Ibidem*. Cfr. Corte Constitucional de Colombia, Sentencias T-456-04, T-700-06, T-1088-07, T-953-08, T-707-09, T-708-09.

⁵² Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes. Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una perspectiva de género - Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, UN Doc, A/HRC/41/38, 15 de abril de 2019. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/107/94/PDF/G1910794.pdf?OpenElement>

discriminación, tales como niños, niñas, personas en situación de discapacidad, personas de edad avanzada, personas con identidad y expresión de género diversa (integrantes de la comunidad LGBTIQ), personas indígenas, entre otros grupos.

En lo que respecta a la población infantil, los menores que viajan solos o que están separados de sus padres pueden enfrentar un riesgo particular de sufrir violencia emocional, física y sexual. Además, se observa un aumento en los indicadores de mortalidad neonatal e infantil debido a factores como la violencia obstétrica y la inseguridad alimentaria. Por su parte, las personas en situación de discapacidad ven limitados sus derechos a la atención médica, acceso a medicamentos y pueden verse obligadas a permanecer en condiciones de vida sin acceso a los mínimos vitales de subsistencia por las dificultades de trasladarse ante la escasez de los recursos de movilidad. Lo mismo sucede con las personas de edad avanzada y con movilidad limitada que pueden tener dificultades para satisfacer sus necesidades básicas, sumada a los riesgos que conlleva para su salud física y mental iniciar un proceso migratorio⁵³. Por último, en el caso de la población LGBTIQ, este es un grupo que corre más riesgos de sufrir abusos físicos y psicológicos, golpizas, violaciones y asesinatos, ya que su expresión e identidad de género visibles se percibe como un desafío a las normas sociales dominantes en los países o zonas de origen, tránsito y destino⁵⁴.

Bajo este orden de ideas, el fenómeno migratorio mixto de personas venezolanas configura una nueva esfera de identidad para los migrantes y refugiados, el cual impacta sus experiencias sociales de forma diferenciada durante todo el proceso migratorio. Diferentes factores como la raza, el género, la edad, la orientación sexual y expresión de género diversas o incluso hasta el estatus migratorio acentúan la situación de vulnerabilidad de este grupo poblacional. La forma en la que se relacionan o superponen estos factores sociales dan lugar a una desigualdad sistémica que implican discriminaciones particulares y que dificultan aún más el acceso a derechos de la población migrante y refugiada en condiciones de igualdad y dignidad.

2. La situación actual de la población migrante venezolana en la Costa Caribe colombiana y desafíos de protección

La Región Caribe colombiana se ha convertido en un punto central para la migración proveniente de Venezuela y otros países, lo que ha generado una creciente y diversa población en movilidad humana. Este fenómeno ha destacado una serie de barreras que obstaculizan el acceso a derechos básicos y expone a la población a situaciones de vulnerabilidad. Estas barreras, que van desde obstáculos legales y burocráticos hasta discriminación y ausencia de recursos, han creado un entorno desafiante para quienes buscan establecerse en este territorio en búsqueda de protección y mejores condiciones de vida. La falta de regularización en muchos casos profundiza las barreras de acceso a sus derechos y a la garantía efectiva de acceso de medios de vida formales o informales que aseguren condiciones mínimas de subsistencia.

⁵³ Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes - Nota del secretario general, UN Doc, A/77/189, 19 de julio de 2022.

⁵⁴ Organización de las Naciones Unidas. El colectivo LGBT, entre los migrantes más marginados y vulnerables. 2022. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/05/1508852>

El movimiento migratorio de personas venezolanas tiene entre sus principales características la prevalencia de personas con necesidad de protección internacional, familias con alarmantes niveles de precarización, gran número de personas con vulnerabilidades asociadas a serios problemas de salud, riesgo de trata, de reclutamiento forzado, un alto porcentaje de población con estatus migratorio irregular, las violencias basadas en género padecidas por las mujeres y las niñas en sectores y comunidades de acogida, la falta de acceso a empleo formal y el retorno de miles de colombianos con evidente desconocimiento de sus derechos.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el documento CONPES 4100 de 2022⁵⁵, reconoce que, a pesar de los avances en la definición e implementación de estrategias en áreas como salud, educación, primera infancia, inclusión, fortalecimiento de proyectos de vida, trabajo, vivienda, entre otras, el país aún debe intensificar sus esfuerzos institucionales conjuntos para mejorar el acceso de la población migrante y refugiada a la oferta estatal, a los mercados y a bienes y servicios, así como en la prevención y atención de vulnerabilidades⁵⁶. Como bien lo menciona esta entidad, aunque han existido avances significativos en materia de regularización migratoria, como por ejemplo la adopción del Estatuto Temporal de Protección Para Migrantes Venezolanos (ETPMV)⁵⁷, aún persisten retos en el acceso a la materialización de los derechos de la población en movilidad humana en Colombia⁵⁸.

En materia de limitaciones en vivienda y servicios públicos, el DNP reportó que se registran porcentajes considerables que comprueban algunas dificultades para lograr una mayor cobertura. Al respecto, el 34,45% de la población migrante venezolana con encuesta Sisbén presenta niveles de hacinamiento crítico en su vivienda, el 42,5 % no cuenta con servicio público de gas, el 24,5 % no tiene alcantarillado, el 17,9 % no cuenta con el servicio de recolección de basuras, el 17,5% no tiene acueducto y el 6,1 % no tiene servicio de energía. Según los resultados de la medición del Índice de Marginación (IMI)⁵⁹, las ciudades de la Costa Caribe colombiana que presentan una brecha significativa entre la población de

⁵⁵ El DNP identificó en el CONPES 4100 de 2022 que una de las principales barreras o retos es la limitación en la oferta y el acceso integral a mercados y servicios de esta población, lo que requiere de un esfuerzo adicional para cubrir de manera integral las necesidades básicas de la población migrante venezolana y garantizar una mayor cobertura. En efecto, Según datos citados por el DNP, el Ministerio de Salud y Protección Social y Migración Colombia reportaron que con corte al 31 de mayo del 2022 se habían entregado más de 1 millón de PPT y hay 738.349 migrantes afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

⁵⁶ Departamento Nacional de Planeación (DNP). Documento CONPES 4100 de 2022: Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país.

⁵⁷ Adoptado a través del Decreto 216 de 2021. El ETPMV es un mecanismo jurídico de protección temporal y complementaria dirigido, según el artículo 3, a la población migrante venezolana, por medio del cual se busca i) generar el registro de información de esta población migrante y ii) posteriormente otorgar un beneficio temporal de regularización que consiste en el Permiso por Protección Temporal (PPT), con lo que se busca brindar acceso a la oferta institucional del Estado.

⁵⁸ Por ejemplo, aproximadamente el 32% de la población venezolana regular no registra aseguramiento en salud, lo que da cuenta de barreras para la afiliación al sistema como no contar con la encuesta del Sisbén o desconocimiento de la ruta para la afiliación. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Documento CONPES 4100 de 2022: Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país.

⁵⁹ Índice Multidimensional de Integración de migrantes de Venezuela (IMI).

acogida y la población migrante en cuanto al acceso al servicio de acueducto son Santa Marta (13,1) y Riohacha (9,5) ⁶⁰.

La situación de pobreza de las personas migrantes y refugiadas provenientes de Venezuela en la Costa Caribe complejiza aún más su población de acogida. El DNP reporta que, de la totalidad de las ciudades analizadas por el IMI, la pobreza monetaria es considerablemente más alta para la población migrante, alcanzando el 61,3%, en comparación con el 33,3% registrado para la población colombiana. Esta disparidad representa una brecha de 28 puntos porcentuales ⁶¹. Entre las ciudades de la Costa Caribe que registraron una mayor brecha en los resultados de 2020, se encuentran Santa Marta con un 29,7%, seguida de Valledupar con un 29,3%, Cartagena con un 29,2% y Riohacha con un 28,2% ⁶².

En lo que respecta a educación, al mes de abril de 2023 había 590.489 niños, niñas y adolescentes (NNA) matriculados en educación preescolar, básica y media, independientemente de su estatus migratorio; cifra que representa un avance del 128,98% frente a la meta de integración esperada de 458.000 NNA matriculados al cierre del 2022. De esta población, la Región Caribe para el 2022 contaba con el 32,9% de cobertura, siendo la segunda más alta en el país después de la Región Centro Oriente con el 33,6%⁶³. No obstante, resulta preocupante que del total de NNA matriculados en el SIMAT⁶⁴, el 67,2% están matriculados con código NES, es decir número establecido por la Secretaría de Educación, lo que puede implicar que estos menores no han accedido al ETPMV, están a la espera de la aprobación y entrega del PPT o que cuentan con Permiso Especial de Permanencia (PEP)⁶⁵ o el PPT, pero no han realizado la actualización de tipo de documento en la institución educativa respectiva⁶⁶.

Si bien se destaca el alto número de NNA venezolanos matriculados en el sistema educativo colombiano, a pesar del estatus migratorio irregular de muchos de ellos, se debe prestar especial atención a esta situación, ya que de no contar con un documento válido de identificación al momento de la culminación del último grado escolar no podrían acceder al título de bachiller. Otra de las barreras que señala el DNP se da en materia de permanencia en el sistema educativo, como la inasistencia escolar de NNA entre 5 y 17 años. Ello obedece a factores como “el déficit de acceso a la educación virtual, como consecuencia de la falta de acceso a internet, la nivelación escolar y útiles escolares; el hacinamiento en los hogares; la dificultad de acceder a educación superior, entre otros”⁶⁷.

⁶⁰ Departamento Nacional de Planeación (DNP). Documento CONPES 4100 de 2022: Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media.

⁶⁵ Es necesario tener en cuenta que el PEP perdió vigencia el pasado 28 de febrero de 2023, de conformidad con lo prescrito en el artículo 38 de la Resolución 0971 de 2021, el cual reza: “De conformidad con lo establecido en el artículo 19 del Decreto 216 del 1 de marzo de 2021, a partir de esta fecha no se expedirá ningún Permiso Especial de Permanencia (PEP) nuevo, y todos los Permisos Especiales de Permanencia cualquiera sea su fase de expedición, incluido el PEPFF, que se encuentren vigentes, quedarán prorrogados automáticamente hasta el 28 de febrero de 2023, y se podrá descargar la correspondiente certificación de vigencia a través del enlace <https://apps.migracioncolombia.gov.co/consultarVEN/>”.

⁶⁶ Departamento Nacional de Planeación (DNP). Documento CONPES 4100 de 2022: Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país.

⁶⁷ *Ibidem*, pág. 46.

En el caso de los NNA venezolanos en primera infancia (entre 0 y 5 años) el DNP resaltó que un alto número de ellos no recibe educación inicial, lo que obedece principalmente a que sus padres o acudientes consideran que aún no están en edad de asistir o a la falta de cupos escolares⁶⁸.

Por otro lado, otro de los retos identificados por el DNP en el documento CONPES 4100 de 2022 son las nuevas necesidades en materia de respuesta y atención de vulnerabilidades que se profundizan en el contexto migratorio. Por ejemplo, la migración irregular es una situación propicia para las redes de trata de personas, riesgo es que más agravado tratándose de NNA y mujeres. De acuerdo con el Observatorio del Delito de Trata de Personas del Ministerio del Interior, entre 2017 y 2020 de las 429 víctimas de trata identificadas, 72 (16,8%) eran de nacionalidad venezolana⁶⁹. Por su parte para el 2023 en la Región Caribe⁷⁰, según la información proporcionada por la Fiscalía General de la Nación, de las 26 denuncias registradas por trata de personas, un 85% (22) de estas denuncias fueron presentadas por mujeres. De este grupo, el 59% (13) corresponde a denuncias presentadas por colombianas, el 23% (5) por personas que no registraron país de nacimiento y el 18% (4) por venezolanas. Este delito contra las mujeres fue denunciado con mayor proporción en Bolívar (55%), Atlántico (14%) y La Guajira (9%).

Pese a que estos datos otorgados por la Fiscalía General de la Nación no permitan dimensionar la dinámica de esta problemática en la región, debido a que su fuente principal de información son las denuncias interpuestas en el sistema judicial, es un indicador que permite reflejar la vulnerabilidad de las mujeres migrantes a ser víctimas de trata. Por otro lado, la violencia de género también es otra de las afectaciones que profundiza la vulnerabilidad en el contexto de la migración, como lo señala el boletín especial del Observatorio Colombiano de las Mujeres, según el cual entre 2015 y 2020 los casos de violencia contra las mujeres venezolanas aumentaron significativamente, pasando de 21 casos en 2015 a 2.538 en 2020⁷¹.

A su turno, otro de los riesgos que enfrenta la población en movilidad humana forzada es el reclutamiento ilícito a manos de grupos al margen de la ley, situación que se presenta sobre todo en zonas de frontera. En el caso de la Costa Caribe, la Defensoría del Pueblo ha identificado, a través de algunas alertas tempranas en el departamento de La Guajira, el reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes migrantes, así como diversos casos de homicidios, desaparición forzada de mujeres y trata de mujeres adolescentes y jóvenes con fines de explotación sexual⁷². El DNP también da cuenta de que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) ha reportado que 9 menores venezolanos ingresaron a un Procedimiento Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD) por motivo de amenaza inminente de reclutamiento⁷³. Como bien concluye el DNP, aun

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Ministerio del Interior. Observatorio del Delito de Trata de Personas. 2020. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/observatorio-del-delito-trata-de-personas/>

⁷⁰ Sistema de información de la Fiscalía General de la Nación para el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA). Reporte a 3 de diciembre de 2023.]

⁷¹ Departamento Nacional de Planeación (DNP). Documento CONPES 4100 de 2022: Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ *Ibidem*.

cuando esa cifra no da cuenta de la magnitud de la problemática debido al subregistro que existe, es un indicador que alerta sobre el riesgo de reclutamiento, uso y utilización de NNA venezolanos por parte de grupos armados al margen de la ley en la región.

Además del riesgo de reclutamiento, el DNP advierte también el riesgo de desplazamiento forzado de familias migrantes en el territorio nacional, dando lugar a una doble afectación. El fenómeno de la doble afectación ocurre cuando una persona, familia o comunidad sufre de manera simultánea el efecto del conflicto armado o violencia armada y de otro fenómeno como la migración forzada internacional. Según un informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, citado por el DNP, la presencia de estructuras criminales armadas ilegales, sobre todo en departamentos fronterizos como La Guajira o Norte de Santander, ha provocado el desplazamiento de un número considerable de personas venezolanas. También se reporta que estas personas han sido víctimas de amenazas por parte de grupos armados ilegales debido al incumplimiento de los pagos de arriendos o inquilinatos en algunas ciudades⁷⁴.

Todos estos factores de riesgo afectan de forma diferenciada a la población migrante, precisamente por la situación de desventaja y vulnerabilidad en la que se encuentran respecto del resto de la población en las comunidades de acogida, sobre todo por las condiciones de pobreza y la falta de inclusión laboral formal. Infortunadamente, aún persisten retos que dificultan la inclusión laboral y económica de la población migrante venezolana, lo que puede tener su origen en la existencia de brechas entre oferta y demanda laboral, al igual que las debilidades y carencias en los sistemas de formación para el trabajo y la ausencia de oportunidades de inclusión productiva⁷⁵.

El panorama puede ser aún más oscuro para aquellos migrantes y refugiados con estatus migratorio irregular o, peor aún, para las personas en riesgo o en situación de apatridia que es el foco central de este trabajo. A los vacíos de protección ya expuestos, se suman importantes barreras en materia de nacionalidad y superación de la apatridia en Colombia. Estos temas han venido cobrando especial relevancia durante los últimos años con ocasión de la recepción de población migrante en el país, no solo proveniente de Venezuela, sino también de Cuba, Haití e incluso países africanos⁷⁶.

El fenómeno migratorio que hoy enfrenta Colombia, que, dicho sea de paso, no tiene precedentes en el país, necesariamente ha obligado a las autoridades colombianas a enfrentarse y a poner sobre la mesa temas relacionados con el derecho humano a la nacionalidad y la superación de la apatridia. Como es de esperarse, existen importantes retos a los que se enfrenta la población migrante en Colombia e incluso colombianos

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ De acuerdo con el DNP, la brecha de inclusión laboral de la población migrante venezolana está caracterizada por: i) altos niveles de informalidad (9 de cada 10 venezolanos se emplean de esta forma); ii) tasa de desempleo del 24,4%; iii) menores ingresos mensuales que la población colombiana, aun cuando la población migrante venezolana registra mayor número de horas laboradas; iv) obstáculos para adelantar procesos de convalidación de estudios y la expedición de matrículas o tarjetas profesionales; v) dificultades para acceder al sistema financiero (altas tarifas, desconocimiento del PPT y ausencia de operativos digitales para verificación de los documentos de esta población *Ibidem*).

⁷⁶ Como se sabe, Colombia no cuenta con una política integral migratoria sólida con enfoque de derechos humanos, pues no se había caracterizado anteriormente por ser un país receptor de migrantes, por lo que las políticas y medidas migratorias adoptadas han sido reactivas de acuerdo con el flujo creciente de población migrante.

retornados en relación con estos temas, pero antes de abordarlos, cosa que se hará en el siguiente capítulo, es necesario exponer el marco normativo y jurisprudencial dentro del cual se insertará este análisis. Así, en el acápite a continuación, se expondrá el marco jurídico del Estado colombiano sobre nacionalidad y apatridia.

3. Marco normativo en materia de nacionalidad y superación de la apatridia en Colombia

La nacionalidad en su definición más sencilla se puede entender como “el vínculo jurídico que existe entre un Estado, sus leyes y el individuo y abarca los derechos políticos, económicos, sociales y otros derechos, así como las responsabilidades, tanto del gobierno como de los ciudadanos”⁷⁷. Es necesario precisar que, a pesar de que muchos países emplean el término “nacionalidad” y otros se refieren a la “ciudadanía” para referirse a ese vínculo jurídico, a la luz del derecho internacional ambas expresiones se emplean indistintamente⁷⁸.

El derecho a la nacionalidad es considerado un derecho humano básico y goza de un amplio reconocimiento a nivel internacional, contenido en diversos instrumentos, entre los cuales cabe destacar el numeral 1º del artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el numeral 3º del artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 19 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Con base en estas disposiciones, la Corte IDH ha señalado que el derecho a la nacionalidad es un derecho inderogable en cabeza de toda persona humana y que abarca un doble aspecto, a saber:

“El derecho a tener una nacionalidad significa dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en las relaciones internacionales, al establecer a través de su nacionalidad su vinculación con un Estado determinado; y el de protegerlo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo”⁷⁹.

Lo anterior porque, de acuerdo con la misma Corte, la nacionalidad es condición previa para el disfrute del resto de derechos y beneficios que se otorgan a los nacionales de un país⁸⁰. Sobre este punto, la Corte IDH se refirió también en la Opinión Consultiva OC-4 de 1984 y concluyó que “la nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. Tal estado es no sólo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil”; asimismo, que “en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados sino también las exigencias de la protección integral de los derechos humanos”⁸¹,

⁷⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Los apátridas del mundo: Preguntas y respuestas, pág.6. Disponible en: http://www.acnur.es/PDF/apatridas_preg_resp_20111228104516.pdf

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No 221, párr.128.

⁸⁰ Corte IDH. *Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

⁸¹ Corte IDH. Opinión Consultiva oc-4/84 del 19 de enero de 1984. Propuesta de modificación a la constitución política de costa rica relacionada con la naturalización.

a pesar de que tradicionalmente la determinación de quiénes son nacionales de un Estado nación ha sido competencia interna de ellos mismos.

En el ordenamiento jurídico doméstico, la nacionalidad se constituye como un derecho fundamental reconocido como tal en el artículo 96 de la Constitución Política de 1991, del cual emanan una serie de normas de distintos rangos y que regulan todos los aspectos relacionados con la adquisición, pérdida, renuncia y recuperación de la nacionalidad. Este artículo dispone en su tenor literal que la nacionalidad colombiana se puede adquirir por nacimiento o por adopción:

Artículo 96. Son nacionales colombianos:	
1. Por nacimiento:	2. Por adopción:
<p>“a) 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;</p> <p>b) 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”.</p>	<p>“a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción;</p> <p>b) Los Latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieron, y;</p> <p>c) Los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos”.</p>

Adicionalmente, el artículo 96 Superior señala categóricamente que “ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad” y que “la calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad”. Frente a los nacionales por adopción, la misma disposición contempla que “no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción” y en general que “quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley”.

Para la adquisición de la nacionalidad, existen tres principios predominantes en la mayoría de los países del mundo, que en el ordenamiento jurídico colombiano se traducen en dos escenarios para la adquisición de la nacionalidad colombiana por nacimiento. El primero de ellos se refiere a las personas naturales de Colombia, entendiendo por tal a aquellas que han nacido en el territorio nacional⁸². Bajo este supuesto, son colombianos por nacimiento los hijos de personas que sean naturales de Colombia y que nazcan en el territorio colombiano, lo que refleja una combinación del *ius sanguinis* con el *ius solis*; pero también serán colombianos por nacimiento los hijos de los extranjeros que al momento del nacimiento sus padres se encontrasen domiciliados en Colombia (*ius solis* y *ius domicilii*).

⁸² *Ibidem*.

El segundo escenario para la adquisición de la nacionalidad colombiana por nacimiento se refiere a los hijos de padre o madre colombianos que hayan nacido en el exterior y que luego de domiciliarse en Colombia o se registren en una oficina consular (*ius domicilii* y *ius sanguinis*).

Ahora bien, la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto del derecho a la nacionalidad en diferentes oportunidades. Así, por ejemplo, en las sentencias C-893 de 2009, C-622 de 2013 y C-451 de 2015 dicha Corporación recordó que la nacionalidad es el vínculo legal, o político-jurídico, que une al Estado con un individuo y se erige como un verdadero derecho fundamental en tres dimensiones, a saber: “i) el derecho a adquirir una nacionalidad; ii) el derecho a no ser privado de ella; y iii) el derecho a cambiarla. En tal sentido, la SU-696 de 2015 concluyó que “el hecho de ser reconocido como nacional permite, además, que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades inherentes a la pertenencia a una comunidad política”⁸³.

Con todo, la nacionalidad se erige como un elemento fundamental para la seguridad de los individuos, ya que además de conferir a la persona cierto sentido de pertenencia e identidad respecto de un Estado, le otorga el derecho a disfrutar de la protección del mismo y le proporciona un fundamento legal para el ejercicio de diversos derechos civiles y políticos. He ahí su importancia, pues la nacionalidad, en últimas, no es más que el derecho a tener derechos. En este orden, y dada su importancia, Colombia cuenta con un marco normativo amplio en materia de nacionalidad y con algunas normas relativamente recientes que abordan el tema de la superación de la apatridia, un debate aún en ciernes que se ha iniciado con ocasión del flujo migratorio que vive hoy el país.

3.1. Disposiciones y medidas encaminadas a prevenir y reducir la apatridia

Colombia ratificó la Convención Sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 a finales del año 2019 y entró en vigor el pasado 5 de enero de 2020. Esta Convención se ocupa de la definición de persona “apátrida” y está dirigida a garantizar la protección adecuada de personas que nacen en el exterior, se radican en el territorio de un Estado y no son reconocidas como nacionales de ningún estado. Así, se establecen sus derechos y la posibilidad de que los Estados faciliten su naturalización para adquirir una nacionalidad⁸⁴.

Colombia también es miembro de la Convención para Reducir los Casos de Apátrida, la cual fue adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961 y aprobada a través de la Ley 1588 de 2012 por Colombia. Esta Convención establece en su artículo 1º que los Estados deben conceder su nacionalidad a la persona nacida en su territorio, que de otro modo sería apátrida para salvaguardar este derecho humano y los que de él se derivan. El mismo artículo establece, además, que los Estados contratantes sujetarán el otorgamiento de la

⁸³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-696 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁴ En su artículo 1.1 la Convención de 1954 define qué se entiende por persona apátrida, indicando que es aquella que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación. Si bien es cierto que, como ya se mencionó en el acápite anterior, la determinación de quienes son nacionales de un Estado es un asunto de competencia interna, la Corte IDH ha señalado que, en la actual etapa de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos los Estados, al regular el otorgamiento de la nacionalidad, deben tener en cuenta: i) su deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia y ii) su deber de brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación respecto al ejercicio de la nacionalidad. Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana y Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130, párr. 140.

nacionalidad a sus legislaciones y reglamentos nacionales y que podrán subordinarlas a ciertas condiciones tales como la presentación de la petición dentro de un plazo determinado, la residencia en el territorio, por un lapso de tiempo, el no haber sido condenado por un delito contra la seguridad nacional o por un acto criminal, y que no haya adquirido otra nacionalidad, entre otros, salvaguardando la autonomía de los Estados y su soberanía.

En atención a estos compromisos internacionales, el gobierno nacional, a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), teniendo en cuenta la actual crisis migratoria que atraviesa Venezuela y el éxodo masivo de venezolanos al territorio colombiano, profirió la Resolución 8470 de 2019⁸⁵. Esta medida de carácter excepcional y temporal se adoptó, entre otras cosas, con base en el informe técnico del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia en el que se expresó que “si bien, la legislación venezolana en materia de nacionalidad prevé el otorgamiento de la nacionalidad venezolana por nacimiento a los hijos de venezolanos nacidos en el exterior, en la práctica existen obstáculos insuperables que impiden el acceso al derecho a la nacionalidad venezolana de estos menores”, llegando a la conclusión que “estos menores se encuentran en riesgo de apatridia, en los términos de la definición contenida en el artículo 1º de la Convención Sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954”⁸⁶.

Con posterioridad, en septiembre de 2019 el Congreso de la República de adoptó la Ley 1997 del mismo año, “por medio del cual se establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento, para hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, nacidos en territorio colombiano, con el fin de prevenir la apatridia”. En el párrafo 1º del artículo 2º de dicha Ley se estableció al respecto que “excepcionalmente se presumirá la residencia y ánimo de permanencia en Colombia de las personas venezolanas en situación migratoria regular o irregular, o solicitantes de refugio, cuyos hijos e hijas hayan nacido en territorio colombiano desde el 1º de enero de 2015 y hasta 2 años después de la promulgación de esta ley”.

Hoy por hoy, la medida que permite a los hijos de padres venezolanos nacidos en Colombia adquirir la nacionalidad colombiana se encuentra vigente hasta agosto de 2023. La Resolución 8617 de 2021 prorrogó esta medida que inicialmente iba hasta agosto de 2021 en su artículo 3, el cual señala la modificación al artículo 14 de la Resolución No. 8470 de 05 de agosto de 2019 expedida por el Registrador Nacional del Estado Civil, prorrogando la vigencia de las medidas dispuestas en el referido acto administrativo, en el siguiente sentido:

⁸⁵ “Por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota Válido para demostrar nacionalidad en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio”.

⁸⁶ Registraduría Nacional del Estado Civil de la República de Colombia. Resolución N°. 8470 de 05 de agosto de 2019. Pág. 5.

“Las disposiciones contenidas en la Resolución No. 8470 de 05 de agosto de 2019 continuarán (sic) vigentes a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 21 de agosto de 2021, por el término de dos (2) años, o antes si el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia comunica a la Registraduría Nacional del Estado Civil que cesaron las circunstancias particulares que dieron lugar a la expedición de la citada Resolución”.

En lo concerniente a la verificación de la nacionalidad venezolana de los padres, requisito exigido para aplicar a esta medida, el artículo 2° de la Resolución 8617 de 2021, que modificó el artículo 9° de la Resolución 8470 de 2019, señala que el funcionario registral deberá verificar la nacionalidad venezolana de los padres con alguno de los siguientes documentos: i) cédula de extranjería vigente o vencida; ii) Permiso Especial de Permanencia - PEP vigente o vencido; iii) Permiso por Protección Temporal – PPT; iv) Pasaporte expedido por la República Bolivariana de Venezuela vigente o vencido o v) Cédula de identidad expedida por la República Bolivariana de Venezuela vigente o vencida.

La medida contemplada en la Resolución 8470 de 2019 y prorrogada por la Resolución 8617 de 2021 aplica solo para los hijos de padres venezolanos nacidos en territorio colombiano, por lo que es una medida con la que se busca prevenir la apatridia. Sin embargo, en el territorio nacional también se han identificado casos de personas nacidas en el exterior y a las que ningún Estado les ha reconocido la nacionalidad, por lo que están en riesgo o situación de apatridia.

En este último caso no existen medidas concretas a la fecha. No obstante, recientemente por el Estado Colombiano adoptó la Ley 2136 del 4 de agosto de 2021⁸⁷, la cual faculta al Ministerio de Relaciones Exteriores para reglamentar el procedimiento para el reconocimiento de la condición de persona apátrida de personas que nacen en el exterior y se encuentran en esta situación. Con fundamento en lo anterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra desde el año 2021 en proceso de reglamentación de la disposición a fin de tomar las acciones y medidas que permitan estudiar los casos de apatridia⁸⁸.

⁸⁷ “por medio de la cual se establecen definiciones principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del Estado colombiano-PIM, y se dictan otras disposiciones”

⁸⁸ Ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 65 de la Ley 2136 de 2021 que señala: “ARTÍCULO 65. Personas Apátridas nacidas en el exterior. Las personas nacidas en el exterior en situación de apatridia deberán presentar la solicitud para el reconocimiento de la condición de persona apátrida ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo con la reglamentación establecida para el efecto por este Ministerio.

Durante el procedimiento se garantizará la identificación y permanencia temporal en el territorio nacional del solicitante. Una vez se le reconozca la condición de persona apátrida, se le otorgará un documento de viaje, en el cual se estampará una visa de residente para su identificación y regularización.

La persona nacida en el exterior reconocida como apátrida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, podrá solicitar de manera gratuita la nacionalidad colombiana por adopción, una vez haya cumplido con el término de un (1) año de domicilio, contado a partir de la expedición de la visa de residente.

El solicitante gozará de las facilidades para su naturalización que para el efecto disponga el Ministerio de Relaciones Exteriores en la reglamentación de la presente ley.

A pesar de no existir un procedimiento propiamente para el reconocimiento de la condición de persona apátrida aún, vía jurisprudencial la Corte Constitucional ha protegido los derechos fundamentales de menores migrantes nacidos en el exterior que no cuentan con el reconocimiento de la nacionalidad de ningún Estado, especialmente por imposibilidades materiales de acceder a dicho reconocimiento (apatridia de facto) más que por impedimentos legales. Al respecto, la Corte Constitucional sostuvo en la Sentencia T-155 de 2021 que:

“la Sala concluye que (i) existe un deber constitucional en cabeza del Estado, la familia y la sociedad de encaminar todos los esfuerzos para que un menor inmigrante, que no tiene ipso iure derecho a la nacionalidad colombiana, pueda gozar plena y efectivamente de ese derecho y de los demás que de éste se desprenden. Para estos efectos, (ii) es necesario llevar a cabo un trámite administrativo que permita, como mínimo: a) verificar o gestionar el reconocimiento formal de la nacionalidad de un individuo por parte de otro Estado, b) determinar con certeza la condición de apátrida del sujeto y c) de ser así, reconocerle derechos como tal y facilitar su proceso de naturalización. (...)

Ahora bien, la Sala también concluye que (vii) la inexistencia de un procedimiento formalmente establecido no puede servir como excusa para que el Estado no realice todas las gestiones necesarias para materializar efectivamente el derecho a la nacionalidad de una persona, especialmente, tratándose de un menor (...).

En suma, le corresponde al Estado colombiano, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores con la colaboración del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y demás entidades que llegaren a considerarse y la familia del menor, adelantar todos los actos necesarios y pertinentes a fin de que a éste se le garantice su derecho a la nacionalidad. Para estos efectos, mientras se adopta un procedimiento específico, se debe acudir a los mecanismos legales y de cooperación internacional actualmente establecidos para realizar las gestiones señaladas arriba (...)⁸⁹.

Bajo esas consideraciones, la Corte Constitucional le ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores que, en el caso de una menor venezolana que nunca fue registrada en ese país y que se encuentra en Colombia bajo el cuidado de su abuela sin ningún documento de identificación, diera inicio a un trámite administrativo a través del cual se proceda garantizarle los derechos a la nacionalidad y la personalidad jurídica. Asimismo, se le ordenó al ICBF que le brindará asistencia y orientación a la acudiente de la menor en el trámite administrativo mencionado y a prestar colaboración al Ministerio de Relaciones Exteriores.

3.2. Medidas dirigidas a facilitar la adquisición de la nacionalidad colombiana de los hijos de padres colombianos nacidos en el exterior (inscripción extemporánea del nacimiento)

El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá adelantar el trámite de nacionalidad colombiana por adopción, dentro del año siguiente a la presentación de la solicitud de naturalización de la persona reconocida como apátrida”

⁸⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-155 de 2021. M.P.: Paola Andrea Meneses Mosquera.

En el ámbito legislativo, el artículo 96 constitucional fue desarrollado a través de la Ley 43 de 1993, en la que se establecieron las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana. Específicamente respecto de los hijos de padres colombianos nacidos en el exterior, previó en su artículo 2º que “la nacionalidad colombiana del padre o de la madre se define a la luz del principio de la doble nacionalidad según el cual, ‘la calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad”.

Para materializar esta forma de adquisición de la nacionalidad colombiana se requiere un reconocimiento por parte del Estado, el cual se formaliza mediante la anotación de la información de la persona en el registro civil, como lo prevé el artículo 1º del Decreto 1260 de 1970, y del trámite o procedimiento de inscripción regulado en el artículo 47 de la misma norma que establece que: “los nacimientos ocurridos en el extranjero o durante viaje cuyo término sea lugar extranjero, se inscribirán en el competente consulado colombiano, y en defecto de éste, en la forma y del modo prescritos por la legislación del respectivo país”. También, el artículo 48 del mencionado Decreto indica que tal inscripción debe realizarse dentro del mes siguiente al nacimiento.

El mencionado registro civil de nacimiento reviste especial importancia, la cual ha sido reconocida por la Corte Constitucional, ya que es indispensable para que opere el reconocimiento estatal a la personalidad jurídica de todo ser humano y es, adicionalmente, la forma idónea para asegurar el ejercicio continuo y libre de muchos otros derechos. Por ello, la Sentencia T-106 de 1996 concluyó sobre este instrumento que es “la noticia que el Estado debe tener acerca de su existencia física, pues si la persona nace y el hecho de su nacimiento se desconoce, es imposible que pueda tenérsela en la práctica como sujeto del Derecho. La forma idónea de asegurar que en efecto la persona sea alguien ante el Estado y de garantizar que pueda ejercer efectivamente sus derechos consiste en el registro civil de su nacimiento”⁹⁰.

Ahora bien, en los casos de registro extemporáneo, es decir cuando haya transcurrido más del mes al que se refiere el artículo 48 del Decreto 1260 de 1970 para efectuar el registro, el artículo 50 ibídem prevé el trámite que debe realizarse en estos casos, determinando que el nacimiento debe ser acreditado con documentos auténticos o las declaraciones juramentadas de dos testigos “hábiles”. Este último fue objeto de reglamentación mediante Decreto 2188 de 2001, posteriormente modificado por el artículo 2.2.6.12.3.1 del Decreto 356 de 2017 que instituye que el interesado debe asegurar, bajo la gravedad de juramento, que no se ha inscrito previamente, y acudir ante el funcionario registral o consular allegando el certificado de nacido vivo, o en el caso de los hijos de colombianos nacidos en el extranjero tendrá que anexar a su solicitud el registro civil del país extranjero debidamente apostillado.

En el supuesto de que el interesado, por la razón que sea, no cuente con los documentos para acreditarlo, indica la norma que debe hacer una solicitud por escrito, en la cual realice un recuento de los hechos que fundamentan la extemporaneidad de la inscripción. Al momento de radicar esta petición deberá acercarse con dos (2) testigos que hayan

⁹⁰ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-106 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández.

presenciado, asistido o tenido noticia del nacimiento, pudiendo el funcionario interrogarlos por separado del solicitante, en caso de considerarlo necesario.

En el caso de personas nacidas en Venezuela hijas de padre o madre colombiano(a), existen obstáculos para la adquisición de la nacionalidad colombiana, ya que en ese país es complejo apostillar documentos como las partidas de nacimiento. El desabastecimiento de papel, los altos costos del trámite en un mercado dolarizado, tramitadores ilegales o las circunstancias de urgencia que obligaron a las personas venezolanas a huir de su país impiden contar con sus documentos debidamente apostillados. Bajo este contexto, la Registraduría Nacional del Estado Civil por razones humanitarias y para facilitar la inscripción de hijos de padres colombianos nacidos en Venezuela adoptó la Circular 121 de 2016, prorrogada por las Circulares 216 de 2016; 025 de 2017 y 064 de 2017, mediante las cuales estableció un procedimiento excepcional que permitía tramitar el registro civil a hijos de colombianos nacidos en el exterior subsanando la exigencia de la apostilla⁹¹ con la declaración de dos testigos⁹².

Actualmente, y debido a un fallo proferido por la Corte Constitucional de Colombia, Registraduría incluyó en el numeral 3.4.7 de la Circular Única de Registro Civil e Identificación - Versión 7 el procedimiento que se debe surtir en los casos donde la exigencia de la apostilla se convierta en una carga desproporcionada e irrazonable de cumplir para el solicitante de la inscripción, evento en el que se podrá solicitar la inscripción en el registro civil de nacimiento colombiano, teniendo como documento antecedente la declaración de dos testigos. Posteriormente, el 27 de marzo de 2023 la RNEC expidió la Versión 8 de la Circular, en la que introdujo algunas modificaciones al procedimiento señalado.

El numeral 3.12.3. de la Circular prescribe que para el trámite de la inscripción con documento antecedente declaración de testigos en convalidación excepcional del registro extranjero apostillado, la solicitud se presentará ante las Registradurías auxiliares, municipales y especiales del país, que cuenten con Estaciones Integradas de Servicio EIS, con el propósito de validar la identidad del inscrito, el declarante y los testigos que comparecen a la inscripción. Allí deberá realizarse la validación de identidad y el

⁹¹ La Corte Constitucional en la sentencia T-393 de 2022 encontró que en el caso de algunas personas venezolanas la Registraduría seguía exigiendo el requisito de la apostilla, lo que, dadas las condiciones particulares por las que atraviesa ese país y la situación de vulnerabilidad que enfrentan las personas migrantes y refugiadas venezolanas, resultaba en una carga manifiestamente desproporcionada, irrazonable e injustificada. En ese sentido, la Corte ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que emitiera "un acto administrativo de carácter general que señale a las autoridades registrales que, en aplicación del Decreto 2060 de 1970, reglamentado por el Decreto 2188 de 2000 y el Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 356 de 2017, pueden recibir la inscripción extemporánea de nacimiento de los hijos de colombianos nacidos en el exterior, mediante la declaración juramentada de testigos, en caso de que no sea posible la consecución de la apostilla del registro civil de nacimiento".

⁹² Esta medida fue ampliada hasta el 16 de mayo de 2018 mediante la Circular No. 145 del 17 de noviembre de 2017, prorrogada mediante circular 087 del 17 de mayo de 2018 y acogida en la Circular Única de Registro Civil e Identificación. El 15 de mayo de 2020, la Registraduría, mediante acto administrativo, modificó la versión 4° de la Circular Única de Registro Civil e Identificación, dando lugar a la versión 5°, en cuyo numeral 3.13 decidió mantener la medida excepcional para la inscripción extemporánea en el registro civil de nacimiento de personas nacidas en Venezuela, hijas de padre y/o madre colombiana. Esta medida culminó su vigencia el 14 de noviembre de 2020.

funcionario registral recibirá la solicitud de inscripción del nacimiento ocurrido en país extranjero, interrogando al solicitante, al declarante y los testigos, diligenciando los siguientes formatos: solicitud de inscripción del titular mayor de edad (RAFT 51), solicitud del declarante (RAFT 13), formato declaración de testigos (RAFT 14) e informando bajo la gravedad de juramento, que en su caso concreto, no pudo obtener el registro civil de nacimiento extranjero debidamente apostillado o legalizado.

También se deberá aportar copia simple de la partida de nacimiento extranjera y la prueba de la nacionalidad del padre o madre colombiano(a) de acuerdo con la ley. Luego el funcionario registral valorará la información y documentación aportada, y si concluye que esta corresponde a la realidad y se cumplen los requisitos establecidos en las normas constitucionales y legales para proceder a la inscripción, procederá a elaborar y autorizar la inscripción del registro civil de nacimiento colombiano.

3.3. Marco jurídico para la anulación de registros civiles de nacimiento y cancelación de cédulas de ciudadanía por falsa identidad

En la actualidad, y debido a la situación de movilidad humana transfronteriza que se presenta en Colombia, ha aumentado el número de registros extemporáneos que se realizan, principalmente de personas provenientes de Venezuela⁹³. Como se expuso anteriormente, ello obedece a que tiempo atrás un número importante de colombianos y colombianas huyeron a Venezuela, donde realizaron su proyecto de vida y hoy, con ocasión de la crisis social, política y económica que se vive en Venezuela, han retornado al país y con ellos sus hijos nacidos en ese territorio. A ello se debe, entonces, el aumento de registros civiles extemporáneos⁹⁴, pues los hijos de padre o madre colombianos nacidos en el exterior tienen derecho a la nacionalidad colombiana en los términos del artículo 96 de la Constitución Política.

Así, desde el año 2014 miles de colombo-venezolanos y de otras nacionalidades han podido acceder a la nacionalidad colombiana, previo cumplimiento de los requisitos, bien sea aportando el acta o registro de nacimiento extranjero debidamente apostillado (si lograron hacerlo en Venezuela antes de ingresar a Colombia) o a través de la declaración de dos testigos. No obstante, como expone el informe “Realidades y retos de la anulación de registros civiles de nacimiento en Colombia”, “la población proveniente de Venezuela, con derecho a ser reconocida como colombiana, se ha enfrentado a procedimientos de anulación de su registro civil de nacimiento (...) que, en un amplio número de casos, no han gozado de las garantías necesarias, conforme al ordenamiento jurídico”⁹⁵.

El informe citado también señala que la decisión de anular registros civiles de nacimiento extemporáneos tuvo como antecedentes la Circular No. 068 del 18 de junio de 2021 de la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Circular No. 374 del 18 de junio de 2021 de la Superintendencia de Notariado y Registro. Estas Circulares enfatizan en la necesidad de revisar los registros civiles de nacimiento de las personas que conforman el censo electoral,

⁹³ Corporación Opción Legal y Fundación Refugiados Unidos. Realidades y retos de la anulación de registros civiles de nacimiento en Colombia. 2022. Disponible en: <https://www.refugiadosunidos.org/archivos-informe/informe-realidades-y-retos-de-la-anulacion-de-registros-civiles-de-nacimiento.pdf>

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ *Ibidem*, pág. 9.

así como los registros de matrimonio de aquellas personas con cédula de extranjería que también hagan parte de dicho censo, contemplando además el proceso previo a la anulación⁹⁶.

Bajo este marco surge el proyecto denominado “Verificación de Registros Civiles de Nacimiento y Matrimonio para su posible anulación, por no cumplir con los requisitos de ley bajo la garantía del debido proceso”, contemplados en las Circulares No. 068 y No. 374 de 2021, mediante el cual se analizaría cada uno de estos registros civiles y los respectivos documentos antecedentes que soportaron estas inscripciones. El proyecto contaba con cuatro componentes, que a su vez describen el procedimiento que se llevaría a cabo: i) socialización del proyecto y procedimiento para el cargue de imágenes del registro civil y sus documentos antecedentes a través de la herramienta tecnológica de la RNEC; ii) búsqueda y cargue de los registros civiles y sus antecedentes; iii) análisis de la información e investigación; iv) actuaciones administrativas.

Las Circulares conjuntas también señalaban los documentos que se entienden como válidos dentro del expediente⁹⁷, para que se formalice la inscripción extemporánea en el registro civil de nacimiento y validar que esta se encontrara realizada de conformidad con la ley. Ahora bien, luego de agotadas cada una de las etapas o componentes del proyecto descrito en las Circulares conjuntas y después de determinar los registros civiles de nacimiento con vocación de ser anulados, procedía la siguiente etapa consistente en adelantar actuaciones administrativas tendientes a la anulación de los registros civiles de nacimientos, con base en lo estipulado en la Resolución 7300 de julio 27 de 2021 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

El día 27 de julio de 2021, el señor Alexander Vega Rocha, en su calidad de Registrador Nacional del Estado Civil, profirió la Resolución N° 7300 de 2021, “por la cual se establece el procedimiento conjunto de anulación de registros civiles de nacimiento por las causales formales de que trata el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970 y la consecuente cancelación de cédulas de ciudadanía por falsa identidad”. El artículo 1° de la Resolución señala que su objeto es 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 cédulas de ciudadanía por falsa identidad. Las causales a las que se refiere el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970 son las siguientes:

“Artículo 104. Desde el punto de vista formal son nulas las inscripciones:

1. Cuando el funcionario actúe fuera de los límites territoriales de su competencia.
2. Cuando los comparecientes no hayan prestado aprobación al texto de la inscripción.

⁹⁶ *Ibidem*.

⁹⁷ Estos documentos son los siguientes: 1. Registro Civil debidamente apostillados. 2. Formatos RAFT 13 y 14 testigos y declarantes. 3. Partida de bautismo. 4. Certificados de nacido vivo. 5. Resoluciones y oficios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 6. Resoluciones de la Dirección Nacional de Registro Civil de la RNEC. 7. Documentos de identificación y demás documentos conforme a la normatividad en materia de registro civil.

3. Cuando no aparezca la fecha y el lugar de la autorización o la denominación legal del funcionario.
4. Cuando no aparezca debidamente establecida la identificación de los otorgantes o testigos, o la firma de aquellos o éstos.
5. Cuando no existan los documentos necesarios como presupuestos de la inscripción o de la alteración o cancelación de ésta”.

Ahora bien, según el numeral 2 del artículo 1º de la Resolución N° 7300 de 2021, el procedimiento allí señalado se aplicará en los casos en los que la actuación administrativa resuelva la anulación de un registro civil de nacimiento que sirvió de documento base para la expedición de una cédula de ciudadanía y que, a su turno, se configure la falsa identidad respecto de este último documento.

El artículo 4º ibídem establece que la actuación administrativa tendiente a determinar la anulación de un registro civil de nacimiento y la consecuente cancelación de una cédula de ciudadanía por falsa identidad podrá ser iniciada de oficio, por solicitud del interesado, su representante o su causahabiente, en atención a una queja o petición de autoridades o terceros. En cuanto a la competencia, el artículo 5º prescribe que la actuación administrativa será adelantada por el Director Nacional del Registro Civil y el Director Nacional de Identificación, respectivamente dentro del marco de las competencias de cada Dirección y en caso de que se presente recurso de apelación contra el acto definitivo que resuelva la actuación, este será resuelto por el Registrador Delegado para el Registro Civil y la Identificación.

Por su parte, el artículo 6º se refiere a la procedencia de la actuación administrativa e indica que la anulación del registro civil de nacimiento y la consecuente cancelación de cédula de ciudadanía por falsa identidad, procede, como ya se dijo, cuando se compruebe la existencia de por lo menos una de las causales de nulidad establecidas en el artículo 104 del Decreto 1260 de 1970, y a su turno, cuando el resultado de la investigación configure la causal falsa identidad de que trata el literal f) del artículo 67 del Decreto 2241 de 1986, por quedar probado que dicho registro civil de nacimiento fue documento base para la expedición de la cédula de ciudadanía.

El capítulo III de la Resolución regula cada una de las etapas del procedimiento administrativo para anulación del registro civil y la consecuente cancelación de la cédula de ciudadanía. El artículo 7 de la resolución contempla que los directores de Registro Civil y de Identificación, conjuntamente, expedirán un acto de trámite por medio del cual se inicia la actuación administrativa, el cual deberá notificarse al inscrito en los términos del artículo 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, concediéndole a este 10 días hábiles para que ejerza su derecho de defensa, aporte o solicite pruebas y, en general, participe dentro de la actuación con miras a garantizar el debido proceso. El procedimiento establecido consagrada una etapa probatoria, de manera que, una vez vencido el término concedido al inscrito, el funcionario expedirá un acto administrativo resolviendo sobre las pruebas solicitadas o podrá decretar de oficio las que considere útiles, pertinentes y conducentes, ordenando o negando su práctica. Dicho auto, por disposición del artículo 8 de la Resolución, se notificará en los términos del artículo 66 y siguientes de la Ley 1437 de 2011.

Finalizada la etapa probatoria, la Resolución contempla en su artículo 9 que deberá decidirse en derecho y el acto administrativo, de ser el caso, indicará qué registro del estado civil se anula y, consecuentemente, se ordenará la cancelación de las cédulas de ciudadanía asignadas al inscrito con base en el serial declarado como nulo. Al respecto, el inciso 2 del mismo artículo prevé que “esta decisión será notificada personalmente al interesado de conformidad a (sic) lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 y demás normas aplicables al caso”.

De lo anterior se sigue que, con base en la Resolución N° 7300 de 2021, la anulación de un registro civil de nacimiento y la consecuente cancelación de la cédula de ciudadanía no pueden ser actos arbitrarios ni mucho menos producto de decisiones discrecionales por parte de la autoridad registral. Por el contrario, en el marco de esta actuación administrativa deben respetarse las garantías del derecho al debido proceso, especialmente el derecho a la comunicación previa y detallada, debida notificación, así como también el derecho a la defensa y contradicción, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y requerir así una decisión favorable a sus pretensiones.

Frente a los procesos de anulación de registros civiles de nacimiento y subsecuente cancelación de cédulas de ciudadanía, la Corte Constitucional en sentencia T-375 del 2 de noviembre de 2021⁹⁸ expuso que “(...) dada la importancia de la cédula de ciudadanía para el ejercicio del derecho a la personalidad jurídica de las personas, los procedimientos administrativos dirigidos a su ajuste, actualización o cancelación tienen carácter sustantivo. Por ello, en su desarrollo, deben respetarse las garantías del debido proceso, entre otras manifestaciones, y desarrollarse sin dilaciones injustificadas”⁹⁹. Bajo estas consideraciones, la Corte estableció la sub-regla jurisprudencial según la cual, “con el fin de garantizar los derechos fundamentales a la personalidad jurídica y al debido proceso, todas las personas deben contar con la posibilidad de ser escuchadas de manera previa a la cancelación de su cédula de ciudadanía”¹⁰⁰.

Por su parte, la Corte IDH también se ha referido al derecho a la nacionalidad y a las garantías mínimas del debido proceso en procedimientos de privación de nacionalidad. En el caso *Habbal y otros Vs. Argentina* de 2022, la Corte IDH consideró que el derecho a la nacionalidad conlleva a su vez la obligación estatal de dotar de un mínimo de protección jurídica a las personas contra la privación de la nacionalidad, de manera que, aunque los Estados pueden establecer las pautas para la regulación del derecho a la nacionalidad conforme su derecho interno,

“cualquier proceso relacionado con la privación de la misma debe ser compatible con los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana. Por esta

⁹⁸ En esa oportunidad la Corte abordó el caso de una ciudadana colombiana que formuló acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la salud y la vida, por cuanto la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante acto administrativo resolvió anular su registro civil de nacimiento con fundamento en los numerales 4 y 5 del artículo 104 del Decreto 1260 de 1970 y ordenó la cancelación de su cédula de ciudadanía, actuación administrativa de la cual no tuvo conocimiento ni fue oída con el fin de ejercer su derecho de defensa y aportar las pruebas necesarias para probar su nacionalidad.

⁹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-375 de 2021, M.P.: Cristina Pardo Schlesinger. En similar sentido, véase la Sentencia T-183 de 2023. M.P.: José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

razón, el debido proceso debe ser garantizado a aquellas personas que se encuentren sujetas a un procedimiento de privación de nacionalidad, a efectos de que se evite la arbitrariedad y las personas sujetas a estos procedimientos se encuentren en condiciones de defender sus derechos. Asimismo, los Estados deben cumplir con el principio de legalidad¹⁰¹.

Partiendo de lo anterior, la Corte IDH considera que para que la privación de la nacionalidad no sea arbitraria, todo acto administrativo o judicial debe respetar lo siguiente¹⁰²:

- El principio de legalidad, de forma tal que la persona no sea sancionada por acciones y omisiones que no estuvieran previstas en la ley.
- El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación.
- Debe prevenir la apatridia.
- Debe ser proporcional, lo que requiere la verificación respecto de la legitimidad de los fines perseguidos y los medios utilizados por la autoridad.
- Debe respetar las garantías del debido proceso, brindando garantías especiales de protección a la niñez.

En relación con el deber de respeto del debido proceso, la Corte considera que todo acto administrativo o judicial que implique la pérdida de la nacionalidad debe cumplir con las garantías del artículo 8 de la CADH¹⁰³:

- La persona sujeta al proceso debe ser notificada sobre el inicio de la causa, y la autoridad debe exponer las razones sobre la pérdida de la nacionalidad.
- Debe existir una posibilidad de defenderse, lo que incluye la existencia de una audiencia justa y asesoría legal y, de ser el caso, traducción o interpretación.
- El acto mediante el cual se determine la pérdida de nacionalidad debe poder ser sujeto de revisión plena por una segunda instancia judicial, o un órgano independiente e imparcial.
- En caso de la presencia de niños, niñas o adolescentes, se deberá considerar su interés superior, y permitirles participar en el procedimiento conforme a su grado de madurez.

¹⁰¹ Corte IDH. Caso Habbal y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 31 de agosto de 2022. Serie C No. 463, párr. 93.

¹⁰² *Ibidem*, párr. 97.

¹⁰³ *Ibidem*.

CAPÍTULO II

Barreras y vacíos de protección para la adquisición de la nacionalidad colombiana y superación del riesgo de apatridia en la Costa Caribe

En el capítulo anterior se expuso un contexto y análisis situacional de la población migrante y refugiada proveniente de Venezuela en la Región Caribe colombiana y el marco normativo general en materia de nacionalidad y superación de la apatridia en el país. Bajo ese marco, en el presente capítulo se busca dar cuenta de las barreras a las que se enfrenta la población migrante y refugiada en relación con la adquisición de la nacionalidad colombiana por nacimiento y la superación del riesgo de apatridia, así como los vacíos legales de protección que aún persisten en relación con el tema.

La información que a continuación se presenta se basa en los resultados de entrevistas realizadas a personas migrantes provenientes de Venezuela el 18 de agosto de 2023 en la ciudad de Cartagena de Indias, Bolívar. Estas entrevistas fueron diseñadas como espacios de intercambio de experiencias sobre el proceso de movilidad humana, con especial énfasis en el acceso a la nacionalidad colombiana y la superación del riesgo de apatridia. A pesar de que las personas entrevistadas tienen historias de vida diversas y han enfrentado barreras de manera diferenciada, comparten la experiencia de haberse visto forzadas a abandonar Venezuela debido a la profunda crisis social, política, económica y humanitaria que afecta a su país vecino. Actualmente, estas personas han establecido su residencia en esta ciudad con la intención de quedarse de manera permanente.

El proceso de recolección de información se llevó a cabo de manera individual con cada participante mediante entrevistas cualitativas semiestructuradas¹⁰⁴. Esta herramienta de investigación se adapta a la personalidad del sujeto, trabajando con sus palabras y formas de expresar sus sentimientos. No se limita únicamente a recopilar datos sobre la persona, sino que también busca dar voz al entrevistado para comprender su perspectiva desde su interior¹⁰⁵.

104 Este instrumento de investigación parte de una serie de preguntas predefinidas al participante con un formato estructurado que a lo largo de la entrevista muta a un formato más conversacional, en el que también se utilizan preguntas de seguimiento de acuerdo con la narrativa del entrevistado.

105 Tonon G. Reflexiones latinoamericanas sobre investigación cualitativa. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. 2012, 8(1). Disponible en: <https://revistaumanizales.cinde.org.co/rllcsnj/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/606>

1. El riesgo de apatridia de facto de los hijos de padres venezolanos nacidos en Venezuela no registrados y que actualmente se encuentran en Colombia

Como se expuso anteriormente, la nacionalidad es ese vínculo jurídico, político y anímico entre un Estado y una persona, mientras que la apatridia se refiere a la condición de una persona que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado, de conformidad con su legislación¹⁰⁶. Esta definición del término “apátrida” es la establecida en el numeral 1 del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y señala en su tenor literal que “a los efectos de la presente Convención, el término “apátrida” designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.

De acuerdo con ACNUR, se considera generalmente que la definición anterior describe solo a un tipo específico de apatridia, la cual se caracteriza por la ausencia legal y formal de una nacionalidad, conocida como *apatridia de jure*¹⁰⁷. No obstante, “el problema de la apatridia abarca un espectro muy amplio de situaciones y afecta incluso a personas que tienen formalmente una nacionalidad pero que sin embargo se encuentran en una situación similar a la apatridia, porque esa nacionalidad no brinda protección efectiva. Estas personas son consideradas por lo general como *apátridas de facto*”¹⁰⁸. Así, en suma, se considera apátrida de jure a la persona que no es reconocida como nacional suyo por ningún Estado porque no cumple los requisitos legales para el efecto y apátrida de facto a las personas que, teniendo una nacionalidad reconocida por un Estado, no gozan de su protección.

Dentro de la definición de apátrida de facto es posible también incluir a las personas que no habiendo sido reconocidas como nacionales por ningún Estado, legalmente tendrían derecho al reconocimiento de la nacionalidad de un Estado en particular, pero que enfrentan obstáculos fácticos complejos que impiden formalmente ese reconocimiento. Sobre el particular se refirió el entonces juez la Corte IDH, Cañado Trindade, en su voto razonado en el caso de las *Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana* al sostener que “hoy día, a los *apátridas de jure* se suman los *apátridas de facto*, i.e., los incapaces de demostrar su nacionalidad, y los desprovistos de una nacionalidad efectiva (para los efectos de protección)”¹⁰⁹. Para mayor claridad expuso que:

“A pesar de los avances normativos en ese dominio, persisten lamentablemente las causas de apatridia, quizás agravadas en nuestros días, en la medida en que se muestran a veces mezcladas con los desplazamientos de población de la actualidad (...). Entre las causas de apatridia, figuran hoy día situaciones y prácticas (...) como conflictos de leyes en materia de nacionalidad, leyes atinentes al matrimonio (particularmente en relación con la mujer casada), **situación de niños**

¹⁰⁶ ACNUR. Apatridia: marco analítico para la prevención, la reducción y la protección. 2008. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7183.pdf>

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*, pág. 5.

¹⁰⁹ Voto Razonado del Juez A.A. Cañado Trindade. Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Sentencia del 8 de septiembre de 2005, Serie C-130, párr. 11.

no-registrados y abandonados, prácticas administrativas discriminatorias, entre otras¹¹⁰ (negrilla por fuera del texto).

En el caso del contexto de movimientos migratorios mixtos que ha venido recibiendo la Región Caribe colombiana se ha identificado un número importante de personas extranjeras en riesgo de apatridia de facto¹¹¹, el cual puede dividirse en dos grupos:

- los nacidos en territorio colombiano, hijos de padres extranjeros venezolanos (e incluso de otras nacionalidades) y,
- los nacidos en el exterior que hoy se encuentra en Colombia, pero que nunca fueron registrados en sus países de origen.

Sobre el primer grupo nos ocuparemos posteriormente, por lo que en este acápite nos centramos en el segundo grupo, sobre todo en el caso de niños, niñas y adolescentes provenientes de Venezuela, hijos de padres venezolanos que nunca fueron registrados en ese país ante la autoridad competente y que hoy, a raíz de la grave crisis por la que atraviesa Venezuela, se encuentra en Colombia con vocación de permanencia.

Esta es la situación de A. J. V. I.¹¹² de 4 años, hijo de E.S.I.R., una mujer venezolana de 26 años que ingresó a Colombia de forma irregular en el año 2020, proveniente del Estado Aragua y actualmente se encuentra radicada en la ciudad de Cartagena, Bolívar. Su hijo nació en Venezuela, pero no pudo ser registrado en ese país porque, en palabras de ella:

“Me vine de Venezuela con mi hijo de dos meses. No lo registré porque su papá estaba ya aquí [en Colombia] y en ese tiempo todo era una excusa, no había personal, no había papel. Solo daban cinco números [turnos ante la entidad registral] y la gente se quedaba a dormir para agarrar un turno y yo no tenía a nadie que me acompañara a hacer eso, por lo que me vine así. (...). Yo lo iba a hacer sola, pero después me dijeron que debía estar el papá. Hubo una regla rara de que no podía hacerlo una sola [el registro del nacimiento]”.

Esta misma situación se refleja en el caso de M.A.L.O, un venezolano de 35 años, que hoy en día se encuentra viviendo en Cartagena desde hace alrededor de siete (7) años de forma irregular en compañía de su hija de nueve (9) años, quien ingresó a Colombia con un año y medio aproximadamente de nacida y no pudo ser registrada en Venezuela, por lo que a la fecha no posee ningún tipo de documento de identificación que acredite una nacionalidad.

“Mi hija nació en Machique, Estado Zulia y cuando la mamá parió yo no estaba en ese momento en Machique, estaba en Caracas, y ella salió por medio de una prima

¹¹⁰ Ibídem, párr. 10.

¹¹¹ Por ejemplo, se tuvo conocimiento que desde la Clínica Jurídica del Nodo Costa Caribe del Programa de Asistencia Legal a Población con Necesidad de Protección Internacional de la Corporación Opción Legal con el apoyo de ACNUR, se presentó una acción de tutela colectiva en 2022 con la que se buscaba el amparo de los derechos fundamentales a la nacionalidad y a la personalidad jurídica de 34 menores nacidos en Venezuela, hijos de padres venezolanos, pero que nunca fueron registrados en ese país y que, una vez en Colombia, teniendo en cuenta la imposibilidad de regresar a su país de origen, se encuentran en riesgo de apatridia de facto. Estos 34 menores se encuentran distribuidos en las ciudades Barranquilla, Santa Marta, Cartagena y Riohacha.

¹¹² Los nombres de los niños, niñas y adolescentes y sus padres han sido suprimidos por sus iniciales para preservar sus derechos a la intimidad y la reserva de nombre que permita su identificación.

de ella, porque a ella se le había perdido la cédula venezolana y su prima se hizo responsable de la salida del hospital. La niña salió, la mamá la entregó y de ahí nunca más supe de ella. (...) Los papeles quedaron en el hospital donde la niña nació. Al tiempo fui al hospital a buscar el certificado de nacido vivo y me dijeron que eso lo habían pasado para no sé a dónde y nunca me lo entregaron”.

Como se puede apreciar, en Venezuela existían o existen barreras que dificultan el acceso a registros civiles de nacimientos de niños y niñas recién nacidos, provocadas en algunos casos por la crisis institucional, económica y humanitaria, lo que se ve reflejado en la ausencia de papel, la falta de personal suficiente para adelantar trámites de este tipo y la falta de documentos antecedentes para el registro como la entrega del certificado de nacido vivo. Ahora bien, ante un escenario de crisis y a pesar de su importancia, contar un documento de identificación pasa a segundo plano para muchas familias que ven como única alternativa de supervivencia abandonar sus países de origen o residencia, en búsqueda de condiciones de vida que les permitan una subsistencia digna, tanto a ellos como a sus hijos e hijas.

Por ejemplo, A.N.M.C. es una venezolana de 25 años y madre de la menor A. V. D. M. de 5 años, quien tampoco fue registrada en Venezuela, aseguró que “vivía sola en la casa de mi mamá con mi bebé que para ese momento tenía como 6 meses y decidí ingresar a Colombia porque prácticamente me estaba muriendo de hambre con mi hija en Venezuela”. Esta madre nos cuenta que no registró a su hija porque “ella nació un fin de semana y con el pasar de los días yo salí un poco mal del hospital, después a ella [su hija] la hospitalizaron por neumonía. Como al mes de eso me salió la oportunidad entrar (sic) a Colombia para trabajar en una casa de familia donde fui estafada prácticamente (...)”.

Una vez en Colombia, los entrevistados aseguraron que sus vidas no han sido fáciles en materia de inserción socioeconómica y en el acceso a bienes y servicios, pero manifiestan que quienes mayores barreras han enfrentado son sus hijos e hijas en riesgo de apatridia de facto, ya que si bien tendrían derecho a la nacionalidad venezolana por mando constitucional, estos no cuentan con un reconocimiento formal por las razones que previamente se expusieron y la ausencia de recursos económicos para regresar a Venezuela a intentar el registro. Lo anterior se traduce en que sus hijos no cuentan con ningún documento de identificación válido en Colombia que permita su identificación ante las autoridades nacionales y el acceso a los servicios que ofrece el Estado; ni siquiera un documento extranjero, con el que al menos hubiesen podido acogerse al Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPMV).

Si bien el gobierno nacional profirió el 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”, sus hijos e hijas no pudieron ni siquiera acceder a este mecanismo especial de regularización migratoria. Pues, de acuerdo con el artículo 1 del mencionado Decreto, el ETPMV es un mecanismo jurídico de protección temporal dirigido a la población migrante venezolana, por medio del cual se busca generar el registro de información de esta población migrante y posteriormente otorgar un beneficio temporal de regularización a quienes cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 12 del Decreto.

La Resolución 0971 de 2021 de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, “por la cual se implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por medio del Decreto 216 de 2021”, establece en su artículo 1, inciso 2, que la implementación del ETPMV se llevaría a cabo a través del Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y la posterior solicitud y expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT). En este sentido, para poder solicitar la expedición del PPT y su eventual expedición por Migración Colombia, el migrante venezolano deberá realizar el registro en el RUMV. En otras palabras, la posibilidad de ser titular de un PPT, depende, entre otros requisitos, de que el migrante venezolano esté incluido en el RUMV, como lo prevé el numeral 1 del artículo 12 del Decreto 216 de 2021 y lo reafirma el numeral 1 del artículo 15 de la Resolución 0971 de 2021.

Ahora bien, el artículo 8 del Decreto 216 de 2021 establece que para ser incluido en el RUMV el migrante que se encuentre en cualquiera de las cuatro situaciones descritas en el artículo 4° del mencionado Decreto, deberá, entre otras cosas, “**presentar su documento de identificación, vigente o vencido**”. El numeral 3 del artículo 8 *Ibíd*em habilita los siguientes documentos para efectos de identificación, tanto para los mayores como para los menores de edad: i) pasaporte; ii) cédula de identidad venezolana; iii) acta de nacimiento y iv) Permiso Especial de Permanencia (PEP).

Salta a la vista que el Estatuto y la resolución, que lo implementa, fueron poco flexibles al momento de establecer los documentos de identificación que pueden presentar los migrantes para ser incluidos en el RUMV (con el fin de solicitar luego el PPT). Ni el Decreto 216 de 2021 ni la Resolución 0971 del mismo año contemplaron la situación de los migrantes provenientes de Venezuela que, por distintas razones, carecen de documentos de identificación y que se hallan en riesgo de apatridia, pero que se encontraban en Colombia de forma irregular con la intención de permanecer en este territorio y que, de no ser por la ausencia de documentos, hubiesen podido acceder a los beneficios del ETPMV, pues si bien esta alternativa no habría solucionado la carencia de una nacionalidad, por lo menos les habría permitido contar con un documentos de identificación en el Estado colombiano, así como acceder a la oferta de servicios que posibilita portar este documento.

Así, aun cuando el gobierno colombiano se ha orientado a desarrollar una política de acogida de los migrantes provenientes de Venezuela, se ha olvidado por completo de las personas apátridas o en riesgo de apatridia nacidas en el exterior. Estos, lejos de ser casos aislados, se han convertido en un problema complejo que las autoridades han decidido ignorar. Bajo este escenario, como consecuencia de la carencia de documentos de identificación y ante la imposibilidad de trasladarse a Venezuela de donde se vieron obligados a huir, los entrevistados aseguraron que a sus hijos e hijas se les ha negado el acceso a servicios en salud, vacunación, atención a la primera infancia, educación, vinculación a programas sociales, entre muchos otros derechos, siendo prácticamente invisibles a los ojos del Estado colombiano.

A la pregunta de si el hecho de carecer de documento de identificación había afectado el proceso de integración de sus hijos en las comunidades de acogida, E.S.I.R. sostuvo que “creo que sí porque es una persona que prácticamente no existe legalmente y solo se sabe que nació en un hospital porque tiene el nacido vivo”. Dentro de las principales

afectaciones señaló “más que todo con la salud porque en la guardería no me han puesto peros, pero el año que viene entra a clases normales y me exigen el documento. (...) Hasta los seis (6) meses me lo vieron los médicos, pero después me colocaron peros porque no tenía EPS, ya después era si uno particularmente lo lograba hacer o través de la Cruz Roja o Americares”.

Por su parte, M.A.L.O resaltó que su hija ha atravesado dificultades para acceder a educación y que se encontraba estudiando en una institución oficial con los documentos de una prima de la menor que tiene la misma edad. Sin embargo, en sus propias palabras manifestó que “ya se dieron cuenta y me dijeron que ya no la podía tener ahí, porque eso es un riesgo”. Asimismo, expuso con preocupación que uno de sus mayores temores ante la ausencia de nacionalidad y documentación de su hija es que las autoridades le puedan arrebatarse la custodia de la menor, por lo que vive con la zozobra de que ese riesgo de materialice.

Bajo este panorama, la única alternativa que existe para los hijos de padres venezolanos nacidos en ese país que no fueron registrados y que hoy se encuentra en Colombia, es trasladarse a Venezuela para intentar el trámite de inscripción del nacimiento y obtener así la partida de nacimiento venezolana. Sin embargo, no es una decisión sencilla y en muchos casos difícil de materializar. Por ejemplo, E.S.I.R., señaló en tono categórico que:

“Ir a Venezuela a hacerle eso es imposible [refiriéndose al trámite de inscripción del nacimiento], económicamente no lo puedo hacer porque sé que debo pagar unas multas por no haberlo hecho, pero hoy en día por la situación Maduro está colocando tantos peros para sacar los papeles (...). He buscado abogados allá y me quieren cobrar una barbaridad en dólares. El último me dijo que 2.000 dólares y yo no tengo ni para mí (...). Tanto yo como mi esposo tenemos el PPT (sic), pero mi hijo no por no tener partida de nacimiento”.

El entrevistado M.A.L.O también expuso razones de índole económico que le impiden ir a Venezuela a realizar el registro del nacimiento de su hija de 9 años, ello sumado a que perdió contacto con la madre de la menor. En el caso de A.N.M.C, madre de una menor de 5 años, apuntó que con ocasión de la falta de documentos de identificación de su hija era tan difícil el acceso a servicios como salud o educación, que con esfuerzo su esposo la apoyó económicamente para que viajara hasta Venezuela con su hija para realizar la inscripción del nacimiento de la menor:

“él trabaja día a día y si un día no trabaja no gana nada, pero me patrocinó el viaje hasta Maracaibo, donde pude registrar a mi hija. (...) Yo llegué, me acerqué hasta la LOPNA, donde me dieron un permiso, fui hasta al hospital, busqué el registro y de ahí pasé hasta la Registraduría porque allá es por parroquias. Allá pagué 15 dólares para que me hicieran el trámite y cada partida me salió en 3 dólares. (...) Actualmente mi hija se encuentra en Orlando, Estados Unidos y se fue con su abuela atravesando por la selva del Darién”.

La información recabada en las entrevistas evidencia que actualmente la única alternativa que existe para que los niños y niñas nacidos en Venezuela que no poseen documentación puedan acceder al reconocimiento formal de la nacionalidad venezolana es trasladándose hasta ese país. Empero, es importante no perder de vista que muchas familias han huido

de Venezuela y que el hecho de regresar podría poner en riesgo sus vidas, integridad personal o libertad; sumado a que las condiciones de vida de esta población son bastante precarias en las comunidades de acogida, muchos no cuentan con un empleo formal y los recursos económicos son suficientes para trasladarse hasta allá.

Como se indicó en el capítulo I, el Congreso de la República de Colombia adoptó la Ley 2136 del 4 de agosto de 2021, la cual señala en su artículo 66 que le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores conocer, tramitar y estudiar las solicitudes de reconocimiento de la condición de persona apátrida nacida en el exterior y en Colombia. Incluso el mismo artículo prescribe que le corresponderá a ese Ministerio establecer un procedimiento para tal efecto, el cual tendrá un término de duración no mayor a dieciocho (18) meses, contados desde la presentación de la solicitud. A la fecha el Ministerio de Relaciones Exteriores no ha adoptado formalmente el procedimiento para el reconocimiento de la condición de personas apátrida. Sin embargo, en la práctica es posible la presentación de estas solicitudes ante el Ministerio a través de peticiones formales en su sitio web (<https://www.cancilleria.gov.co/help/requests>). Luego de presentada la solicitud, el Ministerio hace el envío de un formulario que debe remitirse vía correo electrónico y en el que se requieren mayores detalles y datos del solicitante que se considera en riesgo de apatridia.

Haciendo uso de esta posibilidad y a pesar de que formalmente el Ministerio de Relaciones no ha dado a conocer la reglamentación del procedimiento, la entrevistada E.S.I.R. contó que, con apoyo de un programa de asistencia legal a población migrante y refugiada en la ciudad de Cartagena, Bolívar, elevó una solicitud de reconocimiento de la condición de apátrida para su hija A. J. V. I. el día 12 de diciembre de 2022 con radicado No. 435417-RA. Se pudo tener acceso al expediente del caso y se constató que el día 20 de diciembre de 2022 el Ministerio de Relaciones Exteriores dio respuesta a la solicitud indicando lo siguiente:

“(…) como primera medida debe adelantarse el trámite correspondiente ante el país de origen o la misión diplomática correspondiente para verificar si este le concede la nacionalidad y en caso de negarse, determinar si se encuentra o no en situación de apatridia. Dichas gestiones, en principio, recaen en cabeza de los padres, madre o padre del menor de edad, en su condición de representantes legales.

En este sentido, por una parte, es primordial que para iniciar el respectivo procedimiento se remita al Ministerio de Relaciones Exteriores prueba de las gestiones adelantadas para obtener la nacionalidad venezolana ante la República Bolivariana de Venezuela o su misión diplomática en territorio colombiano, o los respectivos soportes de los cuales se infiera la negativa del país de origen a reconocerle la nacionalidad”.

Además de lo anterior, el Ministerio remitió a la entrevistada un cuestionario de quince preguntas con información que consideraba necesaria a fin de adelantar las gestiones a que haya lugar por parte de la entidad. Esta información incluía datos como manifestación expresa de la condición de apátrida de la menor, datos personales de la menor y de la madre, fecha y forma de ingreso al país, fecha y lugar de nacimiento, información de composición familiar, las razones y exposición detallada de los hechos por las cuales

solicita la determinación de la condición de persona apátrida, documentos de identificación que tenga en poder de la menor (si los hay), medio de prueba que haga constar la residencia en Colombia, datos de contacto, prueba de las gestiones adelantadas tendientes a obtener el reconocimiento de la nacionalidad venezolana y manifestación expresa de la voluntad de que se otorgue la nacionalidad colombiana por adopción en caso de ser reconocida la condición de persona apátrida.

El día 15 de marzo de 2023 E.S.I.R. remitió respuesta formal a cada uno de los interrogantes anteriores bajo radicado No. 526730-CO y al día siguiente el Ministerio acusó recibido. Posteriormente, el día 28 de marzo de 2023 el Ministerio respondió nuevamente reiterando el mismo cuestionario que ya había sido resuelto anteriormente y resaltando la necesidad de adjuntar constancia de las gestiones realizadas ante el país de residencia habitual o la respectiva autoridad diplomática o consular en Colombia que acredite que dicho país no le concede la nacionalidad. A pesar de que Colombia y Venezuela restablecieron relaciones diplomáticas, el mismo Ministerio de Relaciones Exteriores reconoce en sus comunicaciones que se “encuentra adelantando las actuaciones administrativas y diplomáticas pertinentes para establecer el mentado canal de cooperación y, tan pronto se establezca, gestionar las consultas o solicitudes pertinentes en aras de solucionar la situación de las personas de origen venezolano que se encuentran indocumentadas en territorio colombiano”¹¹³.

Para efectos de esta investigación, el día 26 de julio de 2023 se elevó una petición de interés general al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia bajo el radicado No. 666096-CO en el que se solicitó información acerca del estado en el que se encuentra el proceso de reglamentación de la Ley 2136 de 2021 en lo concerniente al procedimiento para el reconocimiento de la condición de persona apátrida en Colombia y los avances que se tienen hasta la fecha. Al respecto, el ente ministerial respondió 9 de agosto de 2023 que se encuentra en proceso final de reglamentación del procedimiento y que además “(...) se debe considerar que la implementación y reglamentación del procedimiento para el reconocimiento de la condición de persona apátrida en Colombia es un reto nuevo para el Estado Colombiano que requiere de varias acciones para materializarlo”¹¹⁴. Así, la entidad informó que una vez se expidió la Ley 2136 de 2021 inició con la labor de construcción del texto que regulará el procedimiento en cuestión y que ha adelantado las siguientes acciones¹¹⁵:

- Se realizaron previamente estudios e investigaciones de la legislación de otros estados sobre el reconocimiento de la condición de personas apátridas, con el objeto de dimensionar el impacto que tendrá la ejecución de la reglamentación, los recursos de los que deberá disponer el Estado para la puesta en marcha de la misma y garantizar el cumplimiento de los estándares internacionales sobre la materia.

¹¹³ Ministerio de Relaciones Exteriores. Grupo Interno de Trabajo de Nacionalidad de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales. Respuesta a derecho de petición bajo radicado No. 490291-CO. 8 de febrero de 2023, pág. 4.

¹¹⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores. Grupo Interno de Trabajo de Nacionalidad de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales. Respuesta a derecho de petición bajo radicado No. 666096-CO. 9 de agosto de 2023, pág. 4.

¹¹⁵ *Ibidem*.

- Se requirió de una modificación en materia migratoria frente al visado de estas personas, por lo que el Ministerio de Relaciones Exteriores expidió la Resolución 5477 del 22 de julio de 2022 referente a los tipos de visas en territorio colombiano, entre las cuales se estableció el tipo de visas para las personas apátridas.
- En el segundo semestre del 2022 se redactó el proyecto de acto administrativo “Por la cual se reglamenta los artículos 65, 66 y 67 de la Ley 2136 del 4 de agosto de 2021, referentes al procedimiento para el reconocimiento de personas apátridas dentro del territorio colombiano y las facilidades para la naturalización”. Se procedió a realizar la socialización del proyecto con las entidades que intervendrán en el procedimiento, tales como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Unidad Administrativa Especial Migración Colombia y el Grupo Interno de Trabajo de Visas e Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de conciliar el texto final.
- Se remitió el texto final del citado proyecto para la revisión técnica a la ACNUR, la cual tiene como función brindar apoyo a los Estados en materia de apatridia, especialmente ante los cambios legislativos efectuados con el fin de ajustar el marco normativo a los preceptos de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961.
- El 28 de enero de 2023 el Ministerio recibió las observaciones de la ACNUR al proyecto final de la Resolución y durante lo que va corrido del año 2023, con el fin de atender los requerimientos, ha realizado mesas técnicas con las entidades antes mencionada para realizar los ajustes pertinentes. De igual manera manifestó que se convocó a diferentes países que ya tienen establecido el procedimiento para el reconocimiento de la condición de apátrida con el fin de adoptar sus buenas prácticas y absolver algunos aspectos en la respectiva reglamentación.
- Teniendo en cuenta los diversos comentarios por parte de la ACNUR y las entidades del orden nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores informó que se encuentra determinando la dependencia que deberá adelantar el trámite en ejecución de la reglamentación del procedimiento para el reconocimiento de la condición de apátrida.
- Hecho lo anterior, el ente ministerial aseguró que se procederá con los trámites internos para la expedición y publicación del acto administrativo que regulará el procedimiento para la determinación de la condición de apátrida en Colombia y las facilidades para la naturalización de las personas que se reconozcan como tal, lo cual será socializado a la ciudadanía través de los canales dispuestos por la entidad para que los interesados puedan presentar las solicitudes de conformidad con los términos establecidos en la Ley 2136 de 2021 y la respectiva reglamentación. Por último, precisó que la Cancillería se encuentra en la fase final del proceso de expedición del mencionado acto administrativo.

En su respuesta el Ministerio de Relaciones Exteriores también expuso que a la fecha ha recibido aproximadamente setenta (70) solicitudes de reconocimiento de la condición de persona apátrida de niños, niñas o adolescentes, en particular nacidos en Venezuela y que posteriormente migraron a territorio colombiano sin documentación. En cuanto a la segregación por ciudades o departamentos, señaló que no se tiene registro de que departamento o ciudad en Colombia provienen. Además, agregó que a la fecha el

Ministerio de Relaciones Exteriores no ha reconocido formalmente como persona apátrida a ninguna persona, bajo el argumento de que el procedimiento para el reconocimiento de la condición de persona apátrida regulado por la Ley 2136 de 2021 no ha entrado en ejecución¹¹⁶.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el régimen de nacionalidad venezolana consagrado en el artículo 32 de la Constitución de ese país reconoce como nacional venezolano a “toda persona nacida en el territorio de la república”, el Ministerio de Relaciones Exteriores sentó su posición sobre la situación de los menores nacidos en territorio de Venezuela no registrados. Al respecto señaló que estos casos “no se enmarcan dentro de los casos de apatridia definidos por el artículo primero de la Convención de 1954 “Estatuto de los apátridas” ni en la Ley 2136 de 2021”¹¹⁷. Ello quiere decir entonces que las solicitudes presentadas ante ese Ministerio no surtirán efecto alguno en estos casos, limitando su aplicación a los apátridas de jure y desconociendo que en el territorio nacional existen también personas en riesgo de apatridia de facto, que por barreras insuperables y ajenas a su voluntad no pueden obtener formalmente el reconocimiento de la nacionalidad a la que legalmente podrían acceder con arreglo del ordenamiento jurídico de sus países de nacimiento.

En relación con esta población, el Ministerio de Relaciones Exteriores añadió que junto con el ICBF se encuentran trabajando en la implementación de lo que denominó “ruta binacional de reubicación e identificación”¹¹⁸, para niñas, niños y adolescentes que nacieron en Venezuela y se encuentran en territorio colombiano sin documentos de identificación. Esta ruta, de acuerdo con lo indicado por el Ministerio, se consolidará por medio de un memorando de entendimiento que será sometido a consideración de la República de Venezuela para su posterior firma. Sin embargo, la entidad no proporcionó mayores detalles de la ruta ni precisó fechas de posible implementación.

Finalmente, es importante destacar que acorde al Ministerio de Relaciones Exteriores se estima que pueden haber alrededor de mil (1.000) niñas, niños y adolescentes de nacionalidad venezolana que se encuentran en la situación descrita en este acápite¹¹⁹, es decir, población que con ocasión a la crisis migratoria ingresó a territorio colombiano sin haber sido registrados en Venezuela, por lo que no cuentan con documentos de identificación. A pesar de esta información y de las claras barreras que deben enfrentar para acceder a servicios como salud y educación, sin mencionar que no se les garantiza su derecho a la nacionalidad, identidad y personalidad jurídica, a la fecha el Estado colombiano no ha tomado medidas concretas que visibilicen a este grupo poblacional y que permitan la garantía de sus derechos fundamentales.

2. La Resolución 8470 de 2019 de la RNEC en la práctica: barreras de implementación y retos de protección

En el apartado anterior se abordó el caso de las personas nacidas en Venezuela que nunca fueron registradas en ese país y que hoy, como consecuencia de la crisis política y

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ *Ibidem*, pág. 6.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ *Ibidem*.

afectaciones al orden público que allí se vive, se encuentran en Colombia en riesgo de apatridia de facto. Sin embargo, este no es el único escenario que genera un riesgo de apatridia para esta población. Es importante referirse también a los hijos de migrantes venezolanos en Colombia y en general a las personas nacidas en el territorio nacional hijos de personas extranjeras.

De manera preliminar es necesario recordar que a la luz del artículo 96 Superior son nacionales colombianos por nacimiento, entre otros, las personas nacidas en territorio colombiano que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en el país en el momento del nacimiento. En este orden, no basta con nacer en el territorio nacional para que los hijos de personas extranjeras adquieran la nacionalidad colombiana por nacimiento, dado que el numeral 1, literal a) del artículo en comento exige que además alguno de sus padres se encuentre domiciliado en Colombia al momento del hecho. Aunque de la sola lectura de la norma el asunto parezca pacífico, en la práctica se ha generado toda una discusión al respecto, la cual viene dada por la forma de demostrar domicilio en Colombia.

En el año 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil profirió la Circular No. 168 del mismo año, en la que estableció que se presumirá el domicilio de las personas extranjeras en el territorio nacional únicamente cuando estos sean titulares de una visa vigente de migrante (tipo “M”) o de residente (tipo “R”). Por consiguiente, la posibilidad de que un menor nacido en Colombia, hijo de padres extranjeros, pueda acceder al reconocimiento de la nacionalidad colombiana por nacimiento está supeditada a que alguno de sus padres es titular de una visa de migrante o de residente vigente al momento de ese hecho, es decir, el domicilio estaría asociado al estatus migratorio de los padres al momento del nacimiento del menor en Colombia.

Sin embargo, ni la Constitución ni leyes de inferior jerarquía prevén que para el caso de extranjeros en Colombia la demostración del domicilio tenga que derivarse exclusivamente de la titularidad de una visa, de un permiso especial, ni siquiera del estatus migratorio regular. Por ejemplo, el inciso 3 del artículo 2 de la Ley 43 de 1993, “por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana (...)” contempla que por domicilio se entiende “la **residencia en Colombia** acompañada del **ánimo de permanecer en el territorio nacional** de acuerdo con las normas pertinentes del Código Civil” (negrilla por fuera del texto). Por su parte, el artículo 76 del Código Civil señala que “el domicilio consiste en la residencia acompañada, real o presuntivamente del ánimo de permanecer en ella” y el artículo 78 ibídem que “el lugar donde un individuo está de asiento, o donde ejerce habitualmente su profesión u oficio, determina su domicilio civil o vecindad”.

Con base en lo anterior, algunos autores consideran que “la interpretación dada por la RNEC en la Circular No. 168 de 2017 es contraria a la Constitución, aplicándose a la adquisición de la nacionalidad por nacimiento un requisito que se establece, únicamente, para adquirir la nacionalidad colombiana por adopción¹²⁰”. Opinión que suscribimos, pues el párrafo 2 del artículo 5 de la Ley 43 de 1993, el cual se refiere a los requisitos para la

¹²⁰ Moreno V., Carolina, Pelacani, Gracy, Amaya-Castro, Juan Manuel. La apatridia en Colombia: Fragmentos dispersos de una conversación pendiente. Informes CEM. Informe No. 2-2020. Centro de Estudios en Migración (CEM). Junio 2020. Bogotá, Colombia. Pág. 35.

adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción, prescribe expresamente que “para efectos de este artículo entiéndase que los extranjeros están domiciliados cuando el Gobierno Nacional les expide la respectiva Visa de Residente. Por lo tanto, los términos de domicilio se contarán a partir de la expedición de la citada visa”.

Sin embargo, en la práctica se seguía exigiendo a los extranjeros la acreditación del domicilio mediante la presentación de una visa para efectos de que sus hijos nacidos en Colombia pudieran acceder a la nacionalidad colombiana por nacimiento. Por lo que teniendo en cuenta que antes de la migración masiva de personas venezolanas a territorio nacional Colombia no se había caracterizado por ser un país receptor de migrantes (al menos no a esa escala), fue a raíz de este fenómeno que se hizo evidente que el esquema descrito implicaba serias barreras para el acceso a la nacionalidad de los hijos e hijas de extranjeros nacidos en Colombia, especialmente de personas venezolanas. Ello en tanto que, por un lado, la mayoría de migrantes y refugiados venezolanos no cuentan con una visa colombiana (ni siquiera con un pasaporte) y, por el otro, existen barreras casi que insuperables para trasladarse a Venezuela a realizar la inscripción del nacimiento de sus hijos, sumado a la ruptura de relaciones diplomáticas entre los dos países en entre 2018 y 2021.

En este contexto surge la Resolución 8470 de 2019 de la Registraduría Nacional del Estado Civil que, junto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, adoptaron la medida “Primero la Niñez”, vigente hoy en días gracias al parágrafo único del artículo 3 de la Resolución 8617 de 2021 que la prorrogó. En aplicación de esta medida, y de acuerdo con cifras de la Registraduría, se ha garantizado el reconocimiento de la nacionalidad colombiana a más de 100.387 niñas y niños nacidos en territorio colombiano¹²¹, hijos de nacionales venezolanos que no reúnen el requisito de domicilio (entendiendo por tal la titularidad de una visa tipo “M” o “R”). De esta forma se ha permitido incluir la anotación “válido para demostrar nacionalidad” en los registros civiles de nacimiento de los hijos e hijas de padres venezolanos nacidos en Colombia, esto con el fin de asegurar los derechos a la nacionalidad y a la personalidad jurídica de los menores.

La Resolución 8470 de 2019 contempla dos escenarios distintos. Uno es aplicable a los menores hijos de padres venezolanos nacidos en el territorio nacional a partir del 19 de agosto de 2015 que ya hayan sido registrados, caso en el que las oficinas con función registral incluirán de oficio la nota “Válido para demostrar nacionalidad”, tanto en el original del registro civil de nacimiento que se encuentra en la oficina en donde se realizó la inscripción como en la copia del registro civil de nacimiento que se encuentra en la oficina central de la Registraduría. El segundo escenario es aplicable cuando el menor no ha sido registrado, situación en la que la inclusión de la nota “válido para demostrar nacionalidad” se hará de oficio en las oficinas con función registral al momento de realizar la correspondiente inscripción del nacimiento del menor en su registro civil, siempre que le menor haya nacido después del 19 de agosto de 2015 y mientras se encuentre vigente la medida.

A pesar de que la medida “Primero la Niñez” se constituye en un esfuerzo por parte del gobierno nacional para resolver la situación de apatridia y de riesgo de apatridia de los

¹²¹ Registraduría Nacional del Estado Civil y Cancillería de la República de Colombia. Primero la niñez. 2023.

niños y niñas nacidos en territorio colombiano, de madres o padres de nacionalidad venezolana, no es una medida exenta de críticas. Hay importantes reparos tanto del contenido mismo de la Resolución 8470 de 2019 como de su aplicación práctica que en muchos casos dificultan la superación del riesgo de apatridia de estos menores o que la perpetúan.

Para ilustrar lo anterior, conviene retomar el relato de E.S.I.R., pues ella además de ser madre de una menor de cuatro (4) años nacida en Venezuela que no fue registrada en ese país, también es madre de un menor de un (1) año y siete (7) meses de edad, nacido en Colombia. Como su hijo nació en el territorio nacional con posterioridad al 19 de agosto de 2015, bajo la Resolución 8470 de 2019 este podía ser registrado con la anotación “válido para demostrar nacionalidad”. Al respecto, la madre del menor precisa que si bien el mismo pudo ser registrado, la entrevistada aseguró que no fue fácil obtener el registro, pues cuando se acercaba presencialmente a las oficinas de la entidad registral le informaban que debía sacar una cita en la página web, pero el portal de esta entidad no tenía habilitada la opción de documento venezolano: “enfrenté problemas con la cita para registrar a mi hijo. Tuve que pedirle a una amiga colombiana que me apartara la cita para yo poder asistir, ya que como venezolana no podía. No está la opción de documento venezolano. Todavía hay lugares que ni siquiera tienen la opción del PPT”.

Aun cuando E.S.I.R. pudo superar la barrera que atravesó para obtener el registro civil de nacimiento colombiano de su hijo, no en todos los casos es así. En la Costa Caribe se han identificado varios casos de personas, especialmente de mujeres, que no han podido realizar la inscripción del nacimiento de sus hijos en el registro civil con la anotación “válido para demostrar nacionalidad” ante la imposibilidad de presentar alguno de los documentos contemplados en el artículo 9 de la Resolución 8470 de 2019, modificado por el artículo 2° de la Resolución 8617 de 2021. Allí se establece que el funcionario registral deberá verificar la nacionalidad venezolana de los padres para efectos de incluir la nota en cuestión en el registro civil de nacimiento con alguno de los siguientes documentos: i) cédula de extranjería; ii) Permiso Especial de Permanencia - PEP; iii) Permiso por Protección Temporal – PPT; iv) pasaporte venezolano o v) cédula de identidad venezolana.

Este es el caso de Jhonmari Paola González Zabala, una joven venezolana de 18 años que se encuentra viviendo en la ciudad de Cartagena junto con su madre e hijos desde 2016, como consecuencia de la crisis venezolana. González Zabala nació el 14 de julio de 2005 en Ojeda, Estado Zulia, pero su madre nunca la registró ante la oficina competente y solo cuenta con su certificado de nacido vivo. Si bien su madre solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores el reconocimiento de la condición de apátrida cuando aún era menor de edad, recibió una respuesta desfavorable, ya que la entidad consideró que para iniciar el procedimiento es necesario que se remitan pruebas de las gestiones adelantadas para obtener la nacionalidad venezolana o soporte que permitan inferir la negativa del país de origen a reconocerle nacionalidad. Además, el Ministerio sostuvo que como cuenta con el certificado de nacido vivo debe ser reconocida como nacional venezolana al tenor de lo dispuesto en la Constitución del vecino país, y que por tanto no se enmarca en la condición de apátrida.

El día 14 de noviembre de 2020, González Zabala dio a luz a su hijo quien nació en Cartagena. No obstante, a pesar de haber nacido en territorio colombiano, su hijo no ha

podido ser registrado como nacional de este país con la nota “válido para demostrar nacionalidad” e incluso se le ha negado el registro civil de nacimiento sin dicha nota. González Zabala manifestó que en enero de 2023 solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil la inscripción del nacimiento de su hijo, pero recibió una respuesta negativa bajo el argumento de que no cuenta con ninguno de los documentos de identidad señalados anteriormente, por más que su certificado de nacido vivo acredite que nació en Venezuela y que es hija de madre venezolana. La entrevistada presentó una acción de tutela solicitando el amparo de los derechos a la nacionalidad y a la personalidad jurídica de su hijo, pero el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cartagena de Indias consideró que:

“Respecto del caso del menor nacido en Colombia y de madre con antecedentes de nacimiento en Venezuela, advertimos que en efecto, la Registraduría no puede aplicar lo previsto en las Resoluciones 8470 de 2019 y 8617 de 2021, y la Ley 1997 de 2019, a efectos de expedir registro civil de nacimiento con la nota de validez para demostrar nacionalidad, debido a que para ello se exige que el funcionario registral verifique la nacionalidad de J.P.G, quien se encuentra en similar situación de ausencia de reconocimiento y otorgamiento de esta condición, por tanto, no podemos considerar la respuesta dada como vulneradora de derechos fundamentales (...)”¹²².

Como se puede apreciar, la Resolución 8470 de 2019 no previó la situación de los menores nacidos en Colombia hijos de padres en riesgo de apatridia de facto provenientes de Venezuela. Como tampoco previó las situaciones de pérdida de documentos venezolanos, ya que por ejemplo es posible que los padres venezolanos, a pesar de haber sido registrados oficialmente en Venezuela y contar incluso con cédula de ese país o pasaporte, hayan perdido los documentos en el proceso migratorio, al ser víctimas de hurto u otros delitos. En este sentido, la Resolución es poco flexible al momento de acreditar la nacionalidad venezolana para efectos de realizar la inscripción en el registro civil con la nota “válido para demostrar nacionalidad”, pues debió admitirse al menos prueba sumaria, como en este caso el certificado de nacido vivo, licencias de conducción, tarjeta de movilidad fronteriza (TMF), la partida de nacimiento venezolana (que en Colombia es el registro civil de nacimiento), carnet de la patria, entre otros documentos.

Incluso, en la práctica se ha tenido conocimiento de algunas situaciones en la que aun con la cédula de identidad venezolana se ha negado la inscripción del nacimiento de hijos de venezolanos nacidos en Colombia con la anotación de “válido para demostrar nacionalidad” por parte de algunas Registradurías Auxiliares en Bolívar. Lo anterior bajo el argumento de que el único documento válido es el Permiso por Protección Temporal (PPT) tratándose de personas venezolanas; ello no solo contraría lo señalado en la Resolución 8470 de 2019 y supone un desconocimiento de la normativa aplicable, sino que además impone barreras adicionales para la población migrante con estatus irregular.

Adicionalmente, la Resolución 8470 de 2019 presenta otros vacíos de protección en su propósito de prevenir el riesgo de apatridia. En primer lugar, en su artículo 1 prescribe que la medida solo aplica para “las niñas y niños **nacidos en Colombia a partir del 19 de agosto**

¹²² Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cartagena de Indias. Expediente con Rad. No. 13001-31-03-008-2023-00180-00. Sentencia del 11 de agosto de 2023.

de 2015, que se encuentran en riesgo de apatridia, **hijos de padres venezolanos**, que no cumplen con el requisito de domicilio” (negrilla por fuera del texto). En la parte motiva de la resolución nunca se justificó el porqué de ese límite temporal, impidiendo que los menores nacidos antes de esa fecha puedan beneficiarse de la medida. Por ejemplo, un menor hijo de padres venezolanos nacido en Colombia el día 18 de agosto de 2015 no podría ser inscrito como colombiano por nacimiento, mientras que alguien nacido el 19 de agosto del mismo año sí. En ese sentido, no se justifica la razonabilidad de la medida en cuanto a la limitación temporal, la cual resulta, cuando menos, desventajosa.

En segundo lugar, del apartado subrayado se sigue que la medida solo es aplicable para los hijos de padres con nacionalidad venezolana, lo cual implica que los hijos de padres de otras nacionalidades no pueden beneficiarse de la medida en cuestión. En este sentido, la Registraduría desconoce que, aunque el mayor flujo de población migrante en Colombia proviene de Venezuela, este no es el único. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), las principales nacionalidades de extranjeros que ingresan y transitan de manera irregular en Colombia, además de Venezuela, son Haití con 56.676, Cuba con 12.870, Chile con 7.757, Bangladesh con 942 y Senegal con 543 ¹²³. También se han identificado otras nacionalidades de personas provenientes de países como Ghana, Nepal, India, Angola, República Democrática del Congo, Guinea y Burkina Faso¹²⁴. Si bien muchos de ellos buscan atravesar la frontera con Panamá para llegar al norte del continente, otros se establecen en el país irregularmente, de tal suerte que sus hijas e hijos no podrían ser beneficiarios de la medida contenida en la Resolución 8470 de 2019 y por tanto se encontrarían en riesgo de apatridia.

Por último, el artículo 10 de la Resolución 8470 de 2019 restringió la aplicación de la medida, en tanto que señaló que no es aplicable en los consulados de Colombia en el exterior. Esta restricción puede afectar a muchas familias que, debido a la constante movilidad de la población migrante venezolana, hayan tenido hijos en el territorio nacional sin haber accedido al reconocimiento de la nacionalidad colombiana en su momento y que ahora se encuentren en otro país tras haber continuado el recorrido migratorio¹²⁵. Ante estos supuestos, los hijos de migrantes venezolanos nacidos en Colombia no podrían acceder al reconocimiento de la nacionalidad venezolana por las razones que aquí se han expuesto y mucho menos podrían acceder a la nacionalidad del tercer país en el que se encuentren ante la ausencia de vínculo jurídico alguno con él. En este orden de ideas, “el solo hecho de negar la posibilidad de adelantar estos trámites en los consulados colombianos impone barreras de facto a las familias venezolanas que, en principio, sí reúnen los requisitos previstos en la Resolución, pero que no se encuentran físicamente en territorio colombiano para realizar el trámite”¹²⁶.

¹²³ Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Grandes movimientos de migrantes altamente vulnerables en las Américas provenientes del Caribe, Latinoamérica y otras regiones. Octubre de 2021.

¹²⁴ *Ibidem*.

¹²⁵ Moreno V., Carolina, Pelacani, Gracy, Amaya-Castro, Juan Manuel. La apatridia en Colombia: Fragmentos dispersos de una conversación pendiente. Informes CEM. Informe No. 2-2020. Centro de Estudios en Migración (CEM). Junio 2020. Bogotá, Colombia.

¹²⁶ *Ibidem*, pág. 41.

3. Barreras para la adquisición de la nacionalidad colombiana a través de la inscripción extemporánea del nacimiento

A diferencia de otros movimientos migratorios, el fenómeno de movilidad humana de personas venezolanas a territorio colombiano reviste una característica particular y es la composición de ese movimiento, entre otros, por personas nacionales del propio país de destino, es decir retornados. En este contexto, Colombia no solo es el principal receptor de población venezolana sino también de colombianos retornados que en su momento migraron a Venezuela y de sus hijos nacidos en ese país. Este escenario ha propiciado que el derecho a la nacionalidad ocupe una posición importante, pues las personas nacidas en Venezuela, hijos de padres colombianos, hoy domiciliadas en Colombia tienen derecho al reconocimiento de la nacionalidad en los términos del artículo 96 de la Constitución Política.

No obstante, al retornar a Colombia muchas de estas personas, a pesar de tener el derecho, se ven impedidas para adelantar el trámite en el que se les reconozca la nacionalidad colombiana por nacimiento. Ello debido a que, para llevar a cabo este trámite se requiere la inscripción extemporánea del nacimiento en el registro civil de nacimiento colombiano como se explicó en el capítulo I y, tratándose de hijos de colombianos nacidos en el exterior, es necesario presentar por regla general el acta de nacimiento expedida en el extranjero debidamente apostillada. A pesar de que la Registraduría Nacional del Estado Civil ha adoptado distintas medidas para facilitar la inscripción extemporánea de nacimientos ocurridos en el exterior mediante pruebas testimoniales por razones humanitarias, en la práctica muchas Registradurías Auxiliares insisten en exigir el acta de nacimiento apostillada para realizar el trámite de inscripción.

Al respecto, es importante mencionar que dichas medidas resultan innecesarias, pues la posibilidad de acreditar el nacimiento mediante pruebas testimoniales de una persona hija de padres colombianos nacida en el exterior, cuando no sea posible aportar el acta de nacimiento extranjera apostillada y existan razones comprobadas que acrediten esa imposibilidad, no depende de la Registraduría. Por lo que si bien desde el Decreto 1260 de 1970, en su artículo 50, se contempla a los testigos como una alternativa de documento antecedente en el proceso de registro, la Registraduría Nacional del Estado Civil, desde agosto del 2016 emitió una serie de circulares las cuales contempló una “alternativa excepcional”, esto es, la presentación de dos (2) testigos para suplir el requisito de la apostilla, medida que fue adoptada de manera definitiva mediante el Decreto 356 de 2017, por lo que si bien la Registraduría ha adoptado medidas temporales para permitir la inscripción extemporánea en estos casos, lo cierto es que la misma ley contempla la alternativa de presentar los testigos cuando se compruebe que no se puede cumplir con la apostilla.

Así ha sido reconocido incluso por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual se ha referido en varias oportunidades a casos en los que la Registraduría niega la inscripción extemporánea del nacimiento por la ausencia del registro civil extranjero apostillado. Al respecto, en la Sentencia T-241 de 2018 la Corte sostuvo que:

“en caso de colombianos por nacimiento que hayan nacido en el exterior pero que al menos uno de sus progenitores sea colombiano, la ley prevé en cuanto a la

acreditación de su nacimiento, el acta de nacimiento apostillada y, en caso de no ser posible, la presentación de dos (2) testigos que den fe del hecho. La jurisprudencia constitucional al estudiar asuntos en los cuales se niega la inscripción extemporánea por falta de apostilla concedió la protección para los derechos fundamentales a la nacionalidad y a la personalidad jurídica toda vez que la norma prevé la forma de suplir la ausencia de apostilla con los testigos”¹²⁷.

De hecho, en la referida sentencia la Corte Constitucional reconoció que la exigencia de apostilla a las personas hijas de colombianos nacidos en Venezuela por parte de la Registraduría constituye un exceso de forma: “(...) para la Sala la exigencia de este requisito, en estos casos, es excesivo y desproporcionado, dado el contexto presentado por los solicitantes, en donde es imposible realizar los trámites de apostille en el vecino país, debido a la situación política y humanitaria. Entonces, las Registradurías Delegadas incurrieron en un exceso de la forma, como es la exigencia de la apostilla y la negativa de poder acreditar por medio de dos (02) testigos el nacimiento”.

La exigencia por parte de la Registraduría de presentar la apostilla del acta de nacimiento venezolana para realizar la inscripción extemporánea del registro civil colombiano, ante la evidente imposibilidad de cumplir este requisito, impide que los hijos de padres colombianos nacidos en Venezuela puedan obtener la inscripción como nacionales colombianos, según corresponda. “Ello deriva, a su vez, en un estado de desprotección, ya que al carecer de documentos que acrediten lo anterior, y al encontrarse de forma irregular en el territorio nacional, no pueden acceder a servicios tan esenciales como la salud o la oferta educativa”¹²⁸.

El caso de la señora Ingrid de 53 años y su familia permiten evidenciar no solo las barreras impuestas por la Registraduría Nacional del Estado Civil e incluso por parte de la administración de justicia para acceder al reconocimiento de la nacionalidad colombiana, sino que además ponen de presente los desafíos de protección que enfrenta la población migrante en condición irregular. Tanto la señora Ingrid como su esposo Javier fueron entrevistados en la ciudad de Cartagena, Bolívar, el día 18 de agosto de 2023. Su núcleo familiar está compuesto por ellos y sus dos hijas, una de ellas menor de edad. El señor Javier nació en Colombia, hijo de padres colombianos, y durante muchos años vivió en Venezuela, donde conoció a la señora Ingrid, nacional venezolana, hija de madre colombiana. Producto de su matrimonio nacieron sus dos hijas, quienes fueron registradas en Venezuela.

Sobre su situación en Venezuela y las razones que los llevaron a trasladarse a Colombia, el señor Javier narró lo siguiente:

“Nuestra vida en general estaba bien, teníamos una vida por decirlo estable en todos los sentidos porque yo trabajaba para el gobierno en una institución pública como abogado. Era una empresa pública de alimentos y aunque a mí no me

¹²⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-241 de 2018. M.P.: Gloria Stella Ortiz.

¹²⁸ Cera R, Laura. *Ius commune en el litigio estratégico: experiencias desde clínicas jurídicas en la defensa de los derechos de personas migrantes y refugiadas en Colombia*. En: von Bogdandy, Armin; Góngora, Manuel y Morales, Mariela. (Eds). *Ius Commune en migración y constitucionalismo transformador en Colombia: un enfoque de derechos para la movilidad humana*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro; 2022, págs. 412-459.

afectaba, sí veía cómo iba escalando la situación que hoy en día está gravísima. Luego le aparece una patología de esclerosis múltiple a mi hija y en ese momento no sabíamos, pero empezamos a indagar cuando tenía 13 años. A ella se le empieza a agudizar la enfermedad, dimos con un médico naturista que nos ayudó a estabilizarla porque la medicina tradicional empezó a colapsar. Mi hija tenía una enfermedad de alto costo y el programa donde estaba lo cerraron. Si bien podía costear su medicina alternativa, ya por la misma devaluación de la moneda el tratamiento diario de ella era lo que yo iba a devengar en un mes. De allí tomé la decisión de venirme para Colombia para buscar una alternativa a su medicamento”.

Este caso es solo un ejemplo de las miles de personas y familias que deciden abandonar Venezuela en búsqueda de tratamiento médico ante la precariedad del sistema de salud en ese país¹²⁹, sobre todo tratándose de enfermedades ruinosas, catastróficas y de alto costo. Una vez en Colombia, esta familia presentó en 2021 una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado en los términos del Decreto 1067 de 2015 en favor de su hija mayor, quien padece un diagnóstico de esclerosis múltiple, una enfermedad del sistema nervioso que afecta al cerebro y la médula espinal. Admitida la solicitud, le fue autorizado y expedido un salvoconducto de permanencia SC-2, con el que pudo afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud. No obstante, como manifestaron en sus propias palabras:

“aquí en Colombia me acerqué al DADIS y me dijeron que el medicamento que necesitaba mi hija era de alto costo y todo lo que es de alto costo aquí ponen mucha traba y me sugirieron que luchara por la nacionalidad (...). No teníamos a nadie que nos asesorara y presentamos una solicitud de refugio. Le dieron un salvoconducto por 6 meses, con el que se afilió a la EPS. A mi hija le medican un medicamento de alto costo llamado interferón, pero nos dijeron que va a ser muy difícil obtener el medicamento y que como el salvoconducto solo era por 6 meses, que hiciéramos el trámite de la ciudadanía (...). Con el salvoconducto la intentaron meter para que le diera el medicamento, pero tampoco se podía, dijeron que solo se podía con la nacionalidad para que la aceptaran en el Ministerio de Salud y fuese inscrita, algo así”.

Ante la negativa de la EPS para proporcionar el medicamento que necesitaba su hija, Javier, con apoyo de una organización no gubernamental, solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil la inscripción extemporánea del nacimiento de su hija en el registro civil de nacimiento colombiano, pero como él mismo manifestó: “decían que nosotros no habíamos apostillado [la partida de nacimiento venezolana], dando a

¹²⁹ Distintas autoridades internacionales, entre ellas la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), han reconocido que el aumento exponencial del flujo de personas desde Venezuela muchas veces surge “como una estrategia de supervivencia que les permita a ellas y sus familias preservar derechos tales como la vida, la integridad personal, la libertad personal, la salud y la alimentación, entre otros”. En similar sentido, Human Rights Watch sostuvo que “la falta de disponibilidad de medicamentos, insumos, médicos y profesionales de la salud, así como de proveedores de servicios de salud básicos, se está convirtiendo en el principal motivo de migración desde Venezuela hacia Colombia”. Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Migración Forzada de Personas Venezolanas. Resolución N°. 2 de 2018. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf> y Human Rights Watch. La emergencia humanitaria en Venezuela. 2019. Disponible en <https://www.hrw.org/es/report/2019/04/04/la-emergencia-humanitaria-en-venezuela/se-requiere-una-respuesta-gran-escala-de-la>

entender coloquialmente que nosotros fuimos negligentes en eso porque no quisimos. Un apostillaje en Venezuela costaba 180 dólares cada uno. Además, ni que uno pague es una garantía de la apostilla porque mucha gente ha sido estafada y no estamos hablando de intermediarios sino de los mismos funcionarios públicos”.

Posteriormente, presentaron una acción de tutela en contra de la Registraduría solicitando que se les permitiera subsanar el requisito de la apostilla con pruebas testimoniales para llevar a cabo la inscripción extemporánea del nacimiento de sus dos hijas. Sin embargo, como se evidencia en el expediente al que se tuvo acceso, el juez de primera instancia negó el amparo bajo el argumento de que le asistía razón a la autoridad registral, pues era necesario presentar el acta de nacimiento extranjera apostillada para poder llevar a cabo el trámite, ignorando lo establecido en el Decreto 356 de 2017. Impugnada la decisión de primera instancia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena revocó el fallo y ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil permitir la inscripción extemporánea del nacimiento aportando pruebas testimoniales. Pese a la existencia del fallo de tutela a favor, persistían barreras institucionales para el acceso efectivo al derecho a la nacionalidad:

“Cuando llegó el fallo allá [en la Registraduría] ellos quisieron -porque yo fui directamente- tomarlo como a la ligera. Me dijeron que eso lo podía traer cualquier persona. Yo les dije que eso era una falta de respeto y que el fallo era el pronunciamiento de un juez y ustedes me van a decir que dudan... (...) llamen y corroboren si creen que lo que le estoy trayendo es falso. Eso es una falta de respeto, no solamente a mí como ciudadano sino a la institución de la que proviene el fallo (...). Hubo alguien que me miró y algo dijo sobre los venezolanos. Yo le dije que sí, que con mucho orgullo tengo nacionalidad venezolana, pero con más orgullo aún soy colombiano, soy ciudadano y exijo respeto. Estaban hablando feo de los venezolanos y se quedaron callados. La Registraduría está para atender, independientemente del ciudadano deben atenderlo como persona” (relato del señor Ospina Monroy, 18 de agosto de 2023).

Como se puede observar, persisten barreras institucionales para el acceso a la nacionalidad por parte de hijos de padres colombianos nacidos en Venezuela, a quienes se les sigue exigiendo la partida de nacimiento extranjera para adelantar este trámite. Las autoridades involucradas no solo incluyen a la Registraduría Nacional del Estado Civil sino también al aparato judicial, ya que, si bien en segunda instancia el Tribunal revocó la decisión de primera, los accionantes no encontraron una respuesta favorable inicialmente, a pesar de cumplir con todos los requisitos legales para efectos de realizar la inscripción extemporánea del nacimiento en el registro civil.

Es necesario recordar que, con ocasión de la sentencia T-393 de 2022, la Corte Constitucional ordenó a la Registraduría emitir un acto administrativo general que señale a las autoridades registrales que pueden recibir la inscripción extemporánea de nacimiento con pruebas testimoniales cuando no sea posible la obtención de la apostilla. Si bien la Registraduría incluyó en el numeral 3.4.7 de la Circular Única de Registro Civil e Identificación - Versión 7 el procedimiento que se debe surtir en los casos donde la exigencia de la apostilla se convierta en una carga desproporcionada e irrazonable de

cumplir para el solicitante de la inscripción, el cual fue modificado luego por el apartado 4.12 en la versión 8 de la Circular, sin embargo en la práctica siguen existiendo barreras.

Por ejemplo, se ha identificado que muchas Registradurías Auxiliares luego de más de seis (6) meses de presentadas algunas solicitudes de inscripción extemporánea por parte de hijos de colombianos nacidos en Venezuela con partidas sin apostillar, siguen sin brindar respuestas de fondo, dilatando el trámite y manteniendo en incertidumbre a los solicitantes. Incluso, en el peor de los casos, la Registraduría sigue exigiendo el requisito de la partida de nacimiento apostillada para llevar a cabo la inscripción. En la entrevista realizada el día 18 de agosto de 2023 en la ciudad de Cartagena, Maicol, quien nació en Venezuela y es hijo de madre colombiana sostuvo que: “me piden la partida de nacimiento apostillada y no tengo recursos para ir a Venezuela a hacerlo, porque allá todo es en dólares, por eso se me hace difícil, a pesar de que mis dos padres son colombianos. He acudido a la Registraduría del Pie de la Popa y me dicen que tengo ir a Venezuela y traer la partida apostillada”.

Por otro lado, las dificultades asociadas al trámite de inscripción extemporánea del nacimiento en el registro civil de nacimiento colombiano no solo se presentan en los casos de personas nacidas en el exterior, sino también de personas nacidas en el propio territorio nacional, hijos de padres colombianos. En estos casos el procedimiento de inscripción se encuentra reglamentado por el artículo 2.2.6.12.3.1 del Decreto 356 de 2017, el cual dispone que, de forma excepcional, cuando se pretenda registrar el nacimiento fuera del término prescrito en el artículo 48 del Decreto ley 1260 de 1970, la inscripción se podrá solicitar ante el funcionario encargado de llevar el registro civil, caso en el que el nacimiento deberá acreditarse con el certificado de nacido vivo o con copia de las actas de las partidas parroquiales o de las anotaciones de origen religioso correspondientes a personas de otros credos. Si no se cuenta con ninguno de estos documentos, se puede realizar la inscripción del nacimiento mediante pruebas testimoniales.

Aunque el procedimiento es claro, en la práctica la Registraduría Nacional del Estado Civil también impone barreras, exigiendo requisitos no contemplados en la ley. Así le sucedió a Yajaira Martínez Primera, una mujer afrodescendiente de 44 años, nacida en la ciudad de Cartagena, Bolívar, que desde los 13 años vivió en Venezuela hasta el año 2019, cuando regresó al país. Martínez Primera nunca fue registrada por sus padres al momento del nacimiento, por lo que vivió 43 años sin ningún documento de identificación, de manera que, como ella misma lo dice, “no existía”. Con tan solo dos años de nacida, fue abandonada por sus padres y vivió hasta los 12 años con su abuela materna. Posteriormente, uno de sus tíos la llevó a Venezuela, y como relató Martínez Primera, allí fue víctima de constantes abusos sexuales de su parte y explotación sexual infantil. Esta situación, en la que además padeció tratos crueles, inhumanos y degradantes, se prolongó durante un año aproximadamente hasta que logró escapar.

“Después de que yo logro salir de ahí, donde quiera que yo llegaba me pasaba lo mismo, siempre sufría abusos. Mi vida no fue fácil, siempre me agarraban para que fuera la cachifa de la casa. Viví tantas cosas que hasta mi hijo mayor fue producto de una violación. Estuve presa en Venezuela varias veces porque no tenía documentos de identificación y me cambiaba hasta el nombre cada vez que salía. También llegué a trabajar en la prostitución porque ya no conocía más nada, no

tenía cómo mantenerme y prácticamente estaba en la calle, viviendo sola, sin familia, sin nadie. (...) La falta de documentos me afectó tanto que todavía uno de mis hijos no ha sido presentado porque no tenía documento con qué identificarme. Viví muchas dificultades por no tener documento, no podía conseguir un empleo, no podía acceder a nada. Tuve a mis demás hijos y solo dos fueron presentados porque los presentaron sus papás, por lo que tengo tres que están sin ningún documento”.

El riesgo de apatridia en el que se encontraba la señora Martínez Primera en Venezuela afectó también a sus hijos, quienes, como ella misma relató, no pudieron ser registrados en ese país ante la ausencia de documentos de identificación de la madre. En el año 2019, decidió ingresar irregularmente a Colombia, principalmente por la crisis social y económica en Venezuela. Estuvo un tiempo en Norte de Santander y posteriormente se trasladó a la ciudad de Cartagena, donde pudo reencontrarse con su familia. En esa ciudad pudo recibir orientación, por parte de una organización de cooperación internacional, para el registro extemporáneo de su nacimiento en el registro civil de nacimiento colombiano.

Sin embargo, el proceso no fue sencillo, precisamente por barreras impuestas por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil. Se tuvo acceso al expediente del caso de la señora Martínez Primera y se constató que inicialmente presentó una petición a la Registraduría, solicitando que se le permitiera realizar la inscripción extemporánea de su nacimiento mediante la presentación de dos (2) testigos hábiles en reemplazo de documento antecedente, ya que ni siquiera contaba con partida de bautismo. El día 16 de noviembre del 2022 recibió respuesta por parte de la entidad, quien le manifestó que debía realizar el trámite de plena identidad y aportar los siguientes documentos: i) fotocopia de cédula de los padres, solicitud escrita, partida de bautismo con sellos de competencia, certificado de no registro y fotografía.

A pesar de que el registro extemporáneo se puede realizar con pruebas testimoniales ante la ausencia de nacido vivo o partida de bautismo, cosa que fue explícitamente mencionada en la petición, la Registraduría en su respuesta insiste en que para adelantar el trámite de inscripción extemporánea se debe presentar la partida de bautismo con sellos de competencia, cuando la ley permite suplir ese requisito. Además, la entidad exigió que presentara certificado de no registro, exigencia no contemplada en la ley y que se desconocía. También exigió copia de las cédulas de ciudadanía de sus padres y una solicitud escrita, documentos que ya habían sido aportados. Ante las barreras impuestas por la autoridad registral, la señora Martínez Primera presentó una acción de tutela invocando la violación de sus derechos a la nacionalidad y a la personalidad jurídica, vía a través de la cual logró la obtención de su registro civil de nacimiento colombiano y posteriormente la cédula de ciudadanía. Al respecto, Martínez Primera expresó que:

“Desde que yo conseguí mi nacionalidad he tenido la oportunidad de meter hojas de vida, de presentar un documento. Me han pedido mi documento después de tener mi nacionalidad y he podido presentarlo con aquel orgullo y alegría. Yo nunca había sabido lo que era tener una nacionalidad y me ha ayudado emocionalmente porque (...) yo no era nadie, no existía en el mundo, no tenía una identificación. Ha sido un cambio total en mi vida”.

Como vemos, los vacíos y retos de protección en materia de nacionalidad y superación del riesgo de apatridia no solo afectan a las personas extranjeras, sino también a las personas nacidas en territorio colombiano, a pesar de ser hijos de padres naturales de Colombia. El caso de la señora Martínez Primera no es un caso aislado. En la Región Caribe es común encontrar en las ruralidades, por ejemplo, personas que, si bien nunca han atravesado el fenómeno de la movilidad humana forzada, por desconocimiento de sus padres, distancia de centros urbanos, por haber nacido mediante asistencia de parteras, entre otras situaciones, nunca han sido registrados oficialmente y se tienen que enfrentar a las barreras impuestas por la Registraduría para acceder al registro de sus nacimientos de forma extemporánea.

4. Privación arbitraria de la nacionalidad colombiana: casos de cancelación de cédulas de ciudadanía por parte de la RNEC

Durante los primeros días del mes de febrero de 2022, se dio a conocer que la Registraduría Nacional del Estado Civil tomó la decisión de cancelar alrededor de 43.000 cédulas de ciudadanía. Al respecto, Alexander Vega Rocha, Registrador Nacional del Estado Civil, sostuvo que las cédulas fueron anuladas por el plan de depuración del censo electoral¹³⁰. De acuerdo con el funcionario, “se revisaron un poco más de 300 mil registros civiles, con su respectiva cédula, de venezolanos que ingresaron desde el 2014 a la fecha a Colombia aduciendo que tenían padres colombianos, para la nacionalidad”, encontrando supuestas falsedades, adulteraciones y falsedad de testigos¹³¹.

Tras la expedición de la Resolución N° 7300 de 27 de julio de 2021, miembros del consultorio jurídico de la Universidad del Norte en Barranquilla, elevaron una petición a la Registraduría Nacional del Estado Civil donde, entre otras cuestiones, solicitaron información acerca del número de procedimientos de anulación de registros civiles de nacimiento aperturados, categorizados según la nacionalidad de las personas (en caso de que presenten doble o más nacionalidades). La entidad respondió el 27 de enero de 2022 y sostuvo que “respecto a la categorización en atención a la nacionalidad de los inscritos, desde el Proyecto no contamos con dicha información ya que nunca se parametrizó el sistema Aquarius para categorizar dicho aspecto”¹³². Lo anterior dejar ver que la Registraduría no tuvo en cuenta si los inscritos tenían otra nacionalidad distinta a la colombiana, de manera que no valoró que muchas de estas personas podían quedar en riesgo de apatridia ante la privación de la nacionalidad colombiana. Postura que fue cambiada en la audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizada en el marco de 184° periodos de sesiones de la Comisión.

Si bien todo parece indicar que el grueso de la población a la que se le anuló el registro civil de nacimiento colombiano y se le canceló la cédula de ciudadanía es colombo-venezolana, sobre todo teniendo en cuenta lo expresado por el registrador nacional, lo cierto es que se han conocido algunos casos de personas con otras nacionalidades e

¹³⁰ Colombia.com. 43.000 cedulas entregadas a venezolanas fueron canceladas por la Registraduría. 4 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.colombia.com/actualidad/nacionales/cedulas-otorgadas-a-venezolanos-fueron-canceladas-339657>

¹³¹ *Ibíd.*

¹³² Registraduría Nacional del Estado Civil. Respuesta a derecho de petición bajo radicado No. 1084. 27 de enero de 2022, pág. 3.

incluso el caso de una mujer adulta, hija de padres colombianos, nacida en territorio nacional, pero cuyo registro se realizó varios años después de su nacimiento y cuyos documentos fueron anulados y cancelados.

En total, según lo expresado por la Registraduría Nacional del Estado Civil en su respuesta, desde la entrada en vigor de la Resolución N° 7300 de 2021, la Dirección Nacional de Registro Civil – Grupo de Validación y producción, se ha dado apertura a un total de 99.194 autos de inicio de la actuación administrativa de procedimientos administrativos de anulación de la inscripción en el registro civil de nacimiento. Los departamentos de la Región Caribe colombiana con el mayor número de aperturas son Atlántico con 15.541, La Guajira con 11.612, Bolívar con 8.113 y Cesar con 5.063¹³³. De la totalidad de estos procesos iniciados, a nivel nacional la entidad sostuvo que se han expedido un total de 43.639 resoluciones de anulación de registros civiles y consecuente cancelación de cédulas de ciudadanía¹³⁴.

Esta actuación por parte de la Registraduría se realizó al margen del derecho al debido proceso administrativo, pues en varios casos de los que se han conocido, la entidad procedió con la cancelación de las cédulas de ciudadanía colombianas de personas venezolanas sin ni siquiera haberles notificado a los inscritos de la apertura de la actuación administrativa, pasando por alto incluso el procedimiento que ella misma había adoptado para llevar a cabo este tipo de actuaciones a través de la Resolución N° 7300 de 2021. No solamente está ampliamente documentado por los medio de comunicación nacionales la cancelación de 43.000 cédulas de personas colombo-venezolanas¹³⁵, sino que además los medios han visibilizado las denuncias de miles de personas que alegan que la Registraduría Nacional del Estado Civil no envió las notificaciones de la apertura del trámite¹³⁶ y que tuvieron conocimiento de la cancelación de sus cédulas al realizar trámites ante diferentes autoridades o al consultar la vigencia de su documento de identificación en la página de esta entidad cuando la actuación de la entidad se viralizó.

¹³³ Ibidem.

¹³⁴ Ibidem.

¹³⁵ Cfr. El Tiempo. Anulan y salen del censo electoral 43.000 cédulas entregadas a venezolanos. 4 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/registraduria-anulo-cedulas-entregadas-a-venezolanos-649173>; El Diario. ¿Por qué la Registraduría de Colombia anuló las cédulas de identidad de 42.000 colombo-venezolanos? 4 de febrero de 2022. Disponible en: <https://eldiario.com/2022/02/04/colombia-anulo-cedulas-de-miles-venezolanos/>; Infobae. Gobierno colombiano habría cancelado miles de cédulas de ciudadanos colombo-venezolanos. 3 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/02/03/gobierno-colombiano-habria-cancelado-miles-de-cedulas-de-ciudadanos-colombo-venezolanos/>

¹³⁶ Cfr. Blue Radio. Sí hay trasfondo político: colombo-venezolanos denuncian irregularidades por cancelación de cédulas. 5 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.bluradio.com/nacion/si-hay-trasfondo-politico-colombo-venezolanos-denuncian-irregularidades-por-cancelacion-de-cedulas>; RCN Radio. Registraduría cancela cédulas a cerca de 40 mil colombo-venezolanos. 4 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/colombia/registraduria-cancela-cedulas-cerca-de-40-mil-colombo-venezolanos>; El Heraldó. Lluvia de quejas de migrantes por anulación de la Cédula de Ciudadanía. 4 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/colombia/lluvia-de-quejas-de-venezolanos-por-anulacion-de-la-cedula-de-ciudadania-885017>; Caracol Radio. Cédulas colombo-venezolanas: cuántas han cancelado la Registraduría y cuáles han sido los motivos. 5 de febrero de 2022. Disponible en: https://colombia.as.com/colombia/2022/02/05/actualidad/1644066028_718007.html; Revista Semana. Registraduría canceló 42.000 cédulas de colombianos extranjeros. 2 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/registraduria-cancelo-42000-cedulas-de-colombianos-extranjeros/202200/>

Así le sucedió a Laura Carolina González Altamar, una mujer de 39 años, colombo-venezolana, nacida en Venezuela pero que posteriormente realizó la inscripción extemporánea de su nacimiento en Colombia, teniendo en cuenta que su madre es nacional colombiana. González Altamar se encuentra radicada en Cartagena de Indias desde el año 2016 junto con su hermano, quien también es colombo-venezolano. Tanto ella como su hermano realizaron el trámite de inscripción extemporánea del nacimiento en el registro civil colombiano presentando sus partidas de nacimiento extranjeras debidamente apostilladas. Sin embargo, a finales de 2021 les fue anulado el registro civil de nacimiento y, como consecuencia, cancelada la cédula de ciudadanía. González Altamar asegura que ni a ella ni a su hermano les fue comunicada ningún tipo de actuación por parte de la Registraduría relacionada con la cancelación de su documento de identificación y que tuvieron noticia del hecho cuando los documentos ya se encontraban anulados y cancelados: “por ejemplo, con mi hermano nos damos cuenta de la situación porque mi hermano va a cobrar las cesantías y me dice que no se las pueden entregar porque la cédula está cancelada”.

Lo mismo le ocurrió a Milena del Rosario Romero Rivera, también nacional colombo-venezolana, quien realizó el trámite de inscripción extemporánea del nacimiento en el registro civil colombiano mediante pruebas testimoniales en octubre de 2016, de acuerdo con lo establecido en el artículo 50 del Decreto 1260 de 1970, ya que su partida de nacimiento extranjera estaba notariada en Venezuela, pero no apostillada. Una vez obtuvo la documentación colombiana, realizó el mismo trámite para que sus dos hijas menores edad accedieran a la nacionalidad colombiana. Romero Rivera asegura que tampoco recibió notificación alguna por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil y narró la forma en la que tuvo conocimiento de la anulación de su registro civil y cancelación de la cédula de ciudadanía de la siguiente manera:

“Tengo una amiga que tiene una fundación justamente para venezolanos y colombianos retornados. A ella también le anularon la cédula. Ella un día me dice que en Bogotá metieron a una chica presa y le quitaron la niña porque la cédula de ella era falsa, de lo que se dieron cuenta cuando ella intentaba salir del país (...). Ella otro día me dice que a su hermano lo detuvieron, que la policía lo paró, le pidieron los papeles y le dijeron que salía falsa identidad. Ella me recomienda que revise la página de la Registraduría porque a ella también le aparecía cancelada la cédula. Decidí revisarme yo y cuando meto el número de mi cédula me aparece falsa identidad”.

Como se sigue de las entrevistas realizadas y de la información publicada por los medios de comunicación, la Registraduría en muchos casos realizó las actuaciones administrativas tendientes a la anulación de registros civiles y cancelación de cédulas a espaldas de los inscritos. A pesar de que en todos los casos se advierten transgresiones al derecho al debido proceso, el grupo de personas a las que se les anuló su registro civil de nacimiento y se les canceló la cédula de ciudadanía puede dividirse en dos. Por un lado, están los inscritos a los que la Registraduría les notificó el auto de trámite de que trata el artículo 7 de la Resolución N° 7300 de 2021, por medio del cual se dio inicio a la actuación administrativa y se les concedió el término de 10 días hábiles para que ejercieran su derecho a la defensa, pero nunca más tuvieron conocimiento del procedimiento

administrativo hasta darse cuenta de la cancelación de sus documentos. Por otro lado, en el segundo grupo de personas, se encuentran aquellos a los que la entidad registral ni siquiera les notificó del auto de trámite.

Frente al primer grupo, la Registraduría Nacional del Estado Civil emitió una serie de autos entre los meses de junio, julio y agosto de 2021, los cuales fueron debidamente notificados a los inscritos y en los que se podía leer, luego de la numeración del auto, la reseña “mediante el cual se inicia una actuación administrativa tendiente a determinar la anulación de la inscripción de un registro civil de nacimiento y la consecuente cancelación de una cédula de ciudadanía por falsa identidad”. Estos autos tenían en común una justificación general y casi que impersonal, pues no señalaban con precisión los hechos en los que se fundamentaba la apertura de la actuación administrativa, limitándose a indicar que se daba inicio a la misma “con ocasión a la presunta existencia de alguna de las causales de nulidad formal del mismo [del registro]”. Luego de ello se anunciaba la causal, como por ejemplo “cuando no existan los documentos necesarios como presupuestos de la inscripción o de la alteración o cancelación de esta”, sin indicación alguna de los hechos o supuestos fácticos que respaldaban la supuesta nulidad.

Si bien algunas personas respondieron al auto de trámite y aportaron pruebas que respaldaban su derecho a la nacionalidad colombiana por nacimiento, la Registraduría continuó con el procedimiento administrativo a espaldas del inscrito. En este sentido, no se surtió la etapa probatoria que consagrada la Resolución N° 7300 de 2021, no se notificaron los demás autos al interior del proceso ni mucho la resolución definitiva. Incluso se conoció el caso de una mujer a la que la RNEC contactó para informarle de la posible apertura de una actuación administrativa tendiente a la anulación de su registro y la cancelación de su cédula y luego de una petición interpuesta por la interesada la entidad por escrito le infirmó que el caso sería archivado; sin embargo, a principios de 2022 se enteró de la cancelación de su cédula por supuesta falsa identidad al intentar realizar un trámite ante una autoridad pública.

Como se puede ver, cada caso en concreto tiene sus propias particularidades, pero en la mayoría de ellos es clara la violación al derecho al debido proceso administrativo. En todos los casos documentados hasta la fecha en esta investigación, la Registraduría procedió con la anulación del registro civil de nacimiento y la consecuente cancelación de la cédula de ciudadanía sin haber hecho parte al inscrito en el procedimiento administrativo (o en las etapas posteriores a la notificación del auto de trámite) y sin notificarles debidamente la resolución definitiva a través de la cual se tomó esa decisión. Así, es común que los afectados aleguen que se dieron por enterados de la cancelación de sus documentos en medio de actuaciones de identificación por parte de las autoridades, como por ejemplo ante la Policía Nacional, que al solicitarles el documento de identificación a los ciudadanos pueden percatarse de la pérdida de vigencia de la cédula de ciudadanía colombiana por supuesta falsa identidad.

Ahora bien, la Registraduría dispuso una herramienta tecnológica, alojada en su página web (véase: <https://wapp.registraduria.gov.co/identificacion/extemporaneos/>) que denominó “Proyecto de revisión de registros extemporáneos”, en la que se puede consultar el expediente de cada una de las 43.000 personas a las que se les anuló su

registro civil de nacimiento y se les canceló la cédula de ciudadanía. De acuerdo con los términos y condiciones del sitio web:

“El proyecto de verificación de registros civiles de nacimiento, implemento la siguiente herramienta tecnológica que otorga la posibilidad a los ciudadanos y a los funcionarios registrales de consultar, revisar y conocer sobre la existencia de actuaciones administrativas frente al registro civil de nacimiento con posibles irregularidades que afecta la validez de este y la consecuente cancelación de Cedula de Ciudadanía. Por lo que otorga la posibilidad de que el ciudadano haga uso de sus derechos al debido proceso, regulado por el artículo 23 de Constitución Política. (...)

Es importante precisar, que las actuaciones administrativas objeto de esta investigación podrán ser notificadas en cualquier oficina registral a través de este aplicativo, para lo cual el funcionario podrá descargar el formato de notificación personal el cual deberá ser remitido al respectivo expediente”.

A través de ese aplicativo, es posible acceder a cada uno de los expedientes ingresando el NUIP (número único de identificación personal) o lo que es lo mismo, el número de cédula de los afectados. Teniendo en cuenta las entrevistas realizadas a dos mujeres que fueron víctimas de la anulación y cancelación de sus documentos, se tuvo la oportunidad de revisar algunos de los expedientes que allí reposan. Los documentos que allí aparecen son los mismos en la mayoría de los casos, como se muestra a continuación a título de ejemplo con el expediente de Laura González Altamar:

Nombre del notificado	Tipo de documento	Fecha de documento	Ver detalle
LAURA GONZALEZ	AUTO de inicio.pdf	9/3/21, 10:58 AM	Ver detalle
LAURA GONZALEZ	Auto de Inicio - Citacion Personal.pdf	9/6/21, 10:40 AM	Ver detalle
LAURA GONZALEZ	Auto de Inicio - Acta De Fijacion Citacion.pdf	9/21/21, 8:22 PM	Ver detalle
LAURA GONZALEZ	Auto de Inicio - Acta De Desfijacion Citacion.pdf	9/28/21, 8:22 PM	Ver detalle
LAURA GONZALEZ	Auto de Inicio - Acta De Fijacion.pdf	9/29/21, 8:22 PM	Ver detalle
LAURA GONZALEZ	Auto de Inicio - Acta De Desfijacion.pdf	10/6/21, 8:22 PM	Ver detalle
LAURA GONZALEZ	Resolucion Nulidad.pdf	11/25/21, 8:00 AM	Ver detalle
LAURA GONZALEZ	Resolucion Nulidad - Diligencia de Notificacion Personal.pdf	11/29/21, 8:00 AM	Ver detalle
LAURA GONZALEZ	Resolucion Nulidad - Autorizacion Notificacion email.pdf	11/29/21, 8:00 AM	Ver detalle
LAURA GONZALEZ	Acta de Fijacion Resolucion.pdf	11/30/21, 8:00 AM	Ver detalle
LAURA GONZALEZ	Acta de Desfijacion Resolucion.pdf	12/7/21, 8:00 AM	Ver detalle
LAURA GONZALEZ	Notificacion por aviso Resolucion - Fijacion.pdf	12/9/21, 8:00 AM	Ver detalle
LAURA GONZALEZ	Notificacion por aviso Resolucion - Desfijacion.pdf	12/16/21, 8:00 AM	Ver detalle
LAURA GONZALEZ	Constancia Ejecutoria.pdf	1/4/22, 8:00 AM	Ver detalle

[Términos y condiciones](#)

Imagen tomada de la página web de la RNEC: Proyecto de Revisión de Registros Civiles Extemporáneos.

En los autos de inicio de las actuaciones se ordena comunicar o comisionar a la oficina de origen donde se realizó el trámite de la inscripción y enviar el formato de diligencia de notificación personal. Sin embargo, de la revisión de los expedientes a los que se ha tenido acceso (los cuáles pueden ser consultados en el enlace proporcionado anteriormente ingresando el NUIP/Serial o número de cédula de cada accionante) se puede observar que

aun cuando hay un documento denominado “Auto de Inicio - Citación Personal.pdf”, no hay registro alguno de que efectivamente dicha citación haya sido enviada. Lo mismo sucede en el caso de las resoluciones de nulidad, pues también aparecen en el expediente supuestas diligencias de notificación personal, pero con ausencia de pruebas que acrediten que al menos se envió la comunicación.

Por otro lado, las resoluciones de nulidad evidencian falencias en torno a la motivación de los actos administrativos a través de los que la Registraduría adoptó estas decisiones, ya que no existe una valoración del caso concreto. La Registraduría en una sola resolución anuló hasta 50 registros civiles de nacimiento y parece indicar que el criterio de agrupación obedece a razones geográficas. Sin embargo, en ninguna parte de la resolución de nulidad se entra a analizar cada caso de forma individual, lo que impide tener precisión de donde recae la supuesta nulidad, es decir, si corresponde a la prueba de la nacionalidad de los padres o si por el contrario se relaciona con aspectos formales de la diligencia a través de la cual se llevó a cabo la inscripción extemporánea del nacimiento.

Ahora bien, con ocasión de la falta de notificación, es común que muchas personas a la fecha ni siquiera sepan que su registro civil de nacimiento fue anulado y que su cédula se encuentra cancelada. Ello ha conducido a que incluso algunas personas sean detenidas por miembros de la Policía Nacional, pues de acuerdo con el Código Penal colombiano al utilizar una cédula de identidad que ha sido cancelada se pueden incurrir en un delito. El artículo 286 del Código Penal contempla el tipo de falsedad en documento público, el cual ocurre cuando alguien falsifica un documento que pueda servir de prueba y en este caso tanto la cédula como el registro pueden cumplir esta función y son documentos públicos. El artículo 291 del Código Penal, por su parte, contempla el delito de uso de documento falso, el cual ocurre cuando alguien utiliza un documento falso, aun cuando la persona no lo hubiese falsificado, y se incurre en el tipo penal cuando una persona tiene un documento que sabe que es falso y pretende utilizarlo como si fuera auténtico.

Las personas colombo-venezolanas a las que se les canceló su cédula de ciudadanía no solo están expuestas a detenciones en contextos como el descrito en el párrafo anterior, sino a muchas otras afectaciones. Entre estas se encuentran la desafiliación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, la pérdida de trabajos formales, la suspensión de productos financieros, la pérdida de subsidios por parte del gobierno, la imposibilidad de continuar estudiando y en general las consecuencias que implican perder el documento que acredita su nacionalidad colombiana con la que se han trazado un proyecto de vida en el país.

Distintas organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos de la población en contexto de movilidad humana han venido documentando la situación que enfrentan las personas colombo-venezolanas a las que, sin mediar ningún tipo de garantías, la Registraduría les privó de su identidad. Este es el caso de la Universidad del Rosario, Corporación Opción Legal, Refugiados Unidos, Universidad Cooperativa de Colombia sede Bogotá y el Servicio Jesuita a Refugiados que conjuntamente dieron a conocer el informe “Ciudadanía cancelada, derechos arrebatados: Daño multidimensional y prevenible ocasionado por la privación arbitraria de la nacionalidad mediante la anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía en Colombia”.

En este informe se estudian los impactos sobre las vidas de las personas afectadas y sus familiares por las actuaciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil. El principal hallazgo del informe es que la privación arbitraria de la nacionalidad de más de 43.000 cédulas de ciudadanía de personas colombianas causó un daño multidimensional y prevenible. De acuerdo con los autores, el daño es multidimensional porque “afectó de manera múltiple a individuos, familias y a la misma sociedad colombiana. Se documentan daños económicos, en la seguridad alimentaria, psicológicos, a la seguridad jurídica, integridad física, sociales, identitarios, entre otros”¹³⁷. Por otra parte, se trata de un daño previsible, ya que “si la Registraduría hubiese respetado el debido proceso y seguido su propia normativa, no se habría ocasionado el nivel de afectación que aquí se documenta”¹³⁸.

Los autores recogieron testimonios de una muestra estratificada de personas que sufrieron la anulación de sus registros civiles y la cancelación de sus cédulas de ciudadanía, destacando como principales impactos de la cancelación de cédulas los que se relacionan a continuación:

- Daño al derecho a la identidad y derechos llave: negación del derecho al voto, riesgo de apatridia y bloqueo a otros derechos como el acceso a educación, sistema de salud, etc.
- Daño económico: pérdida de empleo y precarización, pérdida de ahorros, imposibilidad de acceder al sistema financiero, costos de recuperar la cédula.
- Efecto derrame y castigo multigeneracional.
- Daño psicológico y físico.
- Daño al proceso de integración: violencia legal, desconfianza en la autoridad y daños a planes futuros y al potencial humano.

En su experiencia personal, la entrevistada González Altamar mencionó al respecto que:

“Al no tener documento uno no tiene una EPS donde uno pueda recibir atención médica. En el momento en el que nos la cancelaron, porque me la cancelaron junto con mi hermano, nosotros participamos en unas votaciones y creemos que fue a raíz de eso. Tuvimos la dificultad (sic) de que no podíamos hacer ningún tipo de diligencia, ni siquiera a un trabajo. Obviamente que a partir de ahí perdimos todos los beneficios que teníamos en el momento, como por lo menos lo que estaba pagando el gobierno y todo eso nos lo quitaron, nos lo negaron. Quedamos en el aire”.

A pesar de que González Altamar informó que tanto ella como su hermano pudieron restablecer la vigencia de sus documentos de identificación colombianos mediante la presentación de una acción de tutela, con la que se logró que la Registraduría revocara la resolución a través de la que se anularon sus registros civiles de nacimiento y de ordenó la cancelación de las cédulas de ciudadanía, manifestó que vive en una situación de zozobra

¹³⁷ Barón, N., Besserer, A., Galvis, L., et al. Ciudadanía cancelada, derechos arrebatados: Daño multidimensional y prevenible ocasionado por la privación arbitraria de la nacionalidad mediante la anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía en Colombia. 2023. Pág. 4. Disponible en: <https://col.jrs.net/wp-content/uploads/sites/14/2023/03/Informe-privacio%CC%81n-ciudadania-Comprimido.pdf>

¹³⁸ Ibidem, pág. 4.

constante de que le vuelva a suceder lo mismo. Estos hechos afectaron seriamente sus derechos políticos, pues expresó que “como me enteré de la cancelación de la cédula después de las votaciones, entonces pensamos que a raíz de eso no podemos tener el derecho al voto aquí, por lo que en la actualidad no queremos hacer ningún tipo de votación por lo sucedido, tenemos ese temor”.

Por su parte, la señora Romero Rivero expuso que:

“cuando me acerqué a la Registraduría a reclamar me dijeron que podía botar la cédula porque ya no me servía para nada. Solo por el hecho de que uno es migrante ya lo están humillando porque ni siquiera nos dieron la opción de notificarnos. Yo desde que llegué he vivido siempre en la misma casa y mi correo siempre ha sido el mismo (...). Me dijeron que en las paredes de la Registraduría se puso el aviso y en Bogotá también que no era culpa de ellos que nosotros no lo hayamos visto. Yo me sentí violada (...). Comencé a tener problemas de insomnio, irritabilidad, me habían desafiado a la EPS a mí y a mis niñas, me habían suspendido el Sisbén (...). Me estaban robando seis años de mi vida”.

Finalmente, teniendo presente la crisis que atraviesa Venezuela actualmente, esta situación resulta aún más preocupante, ya que, al cancelarles la cédula de ciudadanía colombiana a esta población, es probable que estas personas pueden llegar a incurrir en una situación de irregularidad migratoria por carecer de documentos que les permitan permanecer en el territorio colombiano en condiciones regulares y por lo tanto, se pueden ver obligados a retornar a su país de origen donde estarían expuestos a la vulneración sistemática de derechos humanos que allí se vive. A ello se suma el riesgo de apatridia en el que se pueden encontrar algunas personas a raíz de este hecho, pues resulta preocupante que la autoridad registral ni siquiera tuvo en cuenta si los inscritos contaban con otra nacionalidad distinta de la colombiana para proceder con la anulación de los registros civiles de nacimiento y la subsecuente cancelación de las cédulas de ciudadanía.

Frente a esta situación, ya existe un pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante la sentencia T-183 de 2023, en la que conoció de una acción de tutela interpuesta por una de las personas afectadas en contra la Registraduría Nacional del Estado Civil por considerar que, al anular su registro civil de nacimiento y cancelar su cédula de ciudadanía, vulneró sus derechos fundamentales al debido proceso, la igualdad, a la dignidad humana, a la salud, entre otros. En el fallo la Corte pudo identificar que existe “un contexto generalizado de vulneración de derechos en el trámite de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía realizado por la RNEC”¹³⁹. Además, agregó que “esta situación se caracterizó por la indebida notificación al interior del procedimiento administrativo, la falta de motivación de los actos de apertura y cierre del trámite y por la imposibilidad de ejercer el derecho a la defensa”¹⁴⁰.

Teniendo en cuenta demás que la Corte encontró que aún persisten obstáculos institucionales para recuperar la vigencia de los documentos de identidad anulados y cancelados, le ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil la adopción de un plan de contingencia que permita i) identificar las razones que condujeron a la problemática

¹³⁹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-183 de 2023. M.P.: José Fernando Reyes Cuartas, párr. 137.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

estructural y ii) que tomara medidas conducentes para superar las problemáticas identificada¹⁴¹.

RECOMENDACIONES

A lo largo de esta investigación se han identificado distintas barreras y vacíos de protección en materia de apatridia y acceso a la nacionalidad colombiana en la Costa Caribe por parte de la población en condición de movilidad humana, con especial énfasis en las personas provenientes de Venezuela. Estas barreras son tanto legales como prácticas, ya que, como se pudo constatar, frente a algunos temas existe ausencia de reglamentación, pero en otros, a pesar de existir un marco normativo claro y garantista, su aplicación no resulta eficaz por barreras impuestas por la misma institucionalidad, todo ello en detrimento de los derechos a la nacionalidad, a la identidad y a la personalidad jurídica de esta población. El propósito de este trabajo, más allá de la identificación de las problemáticas asociadas a la superación de la apatridia, es, a partir de ello, poder plantear algunas recomendaciones técnicas a las autoridades involucradas que permiten reconocer y superar las barreras de las que aquí se ha dado cuenta. En tal sentido, a modo de recomendaciones, se plantean las siguientes:

1. En materia de protección de las personas apátridas, es importante avanzar en la adopción de medidas institucionales y normativas que puedan generar resultados concretos e inmediatos para esta población. En tal sentido, resulta necesario que el Ministerio de Relaciones Exteriores agilice y finalice el proceso de reglamentación de los artículos 65, 66 y 67 de la Ley 2136 de 2021, relacionados con el procedimiento para el reconocimiento de la condición de persona apátrida.
2. Asimismo, se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores dar a conocer a la ciudadanía en general el borrador de decreto a través del cual se hará la reglamentación del procedimiento para el reconocimiento de la condición de persona apátrida antes de su promulgación, con el fin de que las organizaciones sociales, de cooperación internacional, entidades no gubernamentales, y en general cualquier ciudadano interesado pueda realizar comentarios, observaciones y/o sugerencias de ajuste que puedan nutrir el resultado final.
3. A pesar de la falta de reglamentación del procedimiento de reconocimiento de la condición de persona apátrida a la fecha, es importante que el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia trabajen de forma articulada para garantizar, desde la presentación de la solicitud, la identificación y permanencia temporal del solicitante en el territorio nacional. Lo anterior podría hacerse, por ejemplo, a través de un salvoconducto de permanencia o cualquier otro

¹⁴¹ *Ibíd.*

documento que le permita a la persona apátrida o en riesgo de apatridia (tanto de *facto* como de *jure*) permanecer en condiciones de regularidad migratoria e identificarse en el país temporal y transitoriamente mientras su estudia su solicitud, con la posibilidad de que sea un documento de identificación válido para acceder al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y al sistema educativo en el país, para lo cual sería necesaria la interoperabilidad con el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación.

4. Con el propósito de que el procedimiento de reconocimiento de la condición de persona apátrida sea justo y eficiente, se debe garantizar el acceso al mismo. Para el efecto, es importante facilitar el acceso de las personas apátridas o en riesgo de apatridia al procedimiento, mediante la difusión de la información, como campañas de difusión e información específicas y el asesoramiento sobre los procedimientos por parte de la autoridad cuando ello proceda.
5. Partiendo de que en la práctica es común que las personas apátridas o en riesgo de apatridia no conozcan sus derechos, alternativas ni la existencia de procedimientos de determinación de la condición de persona apatridia, se sugiere que el procedimiento contenga garantías que permitan que las autoridades del Estado, como por ejemplo el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), inicien el procedimiento en favor de la persona, especialmente tratándose de niños, niñas y adolescentes.
6. Es importante que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) adopte una ruta y directrices para el abordaje y garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes apátridas o en riesgo de apatridia, desde una perspectiva de enfoque diferencial, bien sea a través de manuales, conceptos, notas orientativas o las herramientas que bien considere pertinentes, con el fin de que esa información uniforme pueda ser conocida en todo el territorio nacional.
7. En lo que respecta a la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), es importante la revisión constante de sus procedimientos, marco normativo y prácticas, procurando asegurar la protección integral de los derechos y garantías de la población migrante, para garantizar procedimientos no discriminatorios y justos, comprometiéndose también con seguir el desarrollo gradual de los estándares fijados por la Corte Constitucional en materia de registro y acceso a la nacionalidad colombiana, especialmente tratándose de la inscripción extemporánea del nacimiento en el registro civil colombiano de hijos de padres colombianos nacidos en el exterior.
8. En sintonía con el párrafo anterior, es necesario, además, que exista una unificación de criterios, constante capacitación y socialización de medidas por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil a nivel central respecto de las Registradurías Auxiliares y Delegadas, que en la práctica y sobre todo en zonas más apartadas desconocen o inaplican medidas vigentes, como la posibilidad de acreditar

nacimientos ocurridos en el exterior mediante pruebas testimoniales cuando la exigencia de apostilla sea una carga desproporcionada.

9. Es necesario que la Registraduría Nacional del Estado Civil, en aras de respetar el derecho al debido proceso de los solicitantes, establezca un término para conocer y decidir las solicitudes de inscripción extemporánea de nacimientos ocurridos en el exterior en el caso de hijos de padres colombianos nacidos en Venezuela que no cuentan con la partida de nacimiento apostillada, procedimiento establecido en la Circular Única de Registro Civil e Identificación – Versión 8, el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-393 de 9 de noviembre de 2022.
10. En lo que respecta a la política “Primero la Niñez”, se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores, en conjunto con la Registraduría Nacional del Estado Civil, estudiar la posibilidad de hacer extensiva la medida contemplada en la Resolución 8470 de 2019, prorrogada con la Resolución 8617 de 2021, a personas migrantes de otras nacionalidades distinta a la venezolana, cuyos hijos se encuentren en situación de apátrida o en riesgo de apatridia en el país. Asimismo, revisar la posibilidad de eliminación o ampliación del límite temporal de esta medida, contenido en el artículo 1º de la Resolución 8470 de 2019, según el cual el procedimiento administrativo que allí se adoptó solo aplica para los niños y niñas de padres venezolanos que no cumplan con el requisito de domicilio y que hayan nacido en Colombia a partir del 19 de agosto de 2015, que se encuentran en riesgo de apatridia.
11. De igual manera, se sugiere flexibilizar la forma de comprobar la nacionalidad venezolana de los padres que no cumplen el requisito de domicilio y que tienen hijos nacidos en Venezuela, para efectos de beneficiarse de la medida contemplada en la Resolución 8617 de 2021, permitiendo así sea prueba sumaria de la nacionalidad o procedencia venezolana mediante otros documentos distintos a los señalados en el artículo 2º de la Resolución 8617 de 2021, como por ejemplo la partida de nacimiento venezolana, certificado de nacido vivo, carnet a la patria, entre otros.
12. En materia de anulación de registros civiles de nacimiento extemporáneos y cancelación de cédulas de ciudadanía es necesario que, con el fin de dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-183 de 2023, la Registraduría Nacional del Estado Civil se abstenga de incurrir en acciones u omisiones como adelantar procedimientos de anulación de registros civiles y de cancelación de cédulas de ciudadanía sin la sujeción estricta del derecho al debido proceso y que socialice de forma amplia, detallada y suficiente por distintos medios la medida adoptada para superar la situación generada con el proyecto de anulación de registros civiles extemporáneos, facilitando de esa manera que los afectados puedan recobrar la vigencia de sus documentos de identificación colombianos.

13. Por último, es necesario favorecer acciones de actualización y capacitación a las autoridades judiciales en materia de enfoque diferencial sobre los derechos de la población en situación de movilidad humana, ya que, ante barreras de tipo institucional y vacíos de protección, la única alternativa que queda a disposición de las personas migrantes y refugiadas para exigir la garantía plena de sus derechos es la administración de justicia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Apatridia: marco analítico para la prevención, la reducción y la protección. 2008. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7183.pdf>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Informe sobre Tendencias Globales – Desplazamiento Forzado en 2019, junio 2020.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Situación en Venezuela. [Consultado el 29 de julio de 2023]. Disponible en: <https://www.acnur.org/situacion-en-venezuela.html>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización 1, 21 mayo 2019, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Los apátridas del mundo: Preguntas y respuestas, pág.6. Disponible en: http://www.acnur.es/PDF/apatridas_preg_resp_20111228104516.pdf

Asamblea General de la ONU, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Situación de los migrantes en tránsito*. Consejo de Derechos Humanos, 31er período de sesiones. 27 de enero de 2016. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10356.pdf>

Barón, N., Besserer, A., Galvis, L., et al. Ciudadanía cancelada, derechos arrebatados: Daño multidimensional y prevenible ocasionado por la privación arbitraria de la nacionalidad mediante la anulación de registros civiles y cancelación de cédulas de ciudadanía en Colombia. 2023. Pág. 4. Disponible en: <https://col.jrs.net/wp-content/uploads/sites/14/2023/03/Informe-privacio%CC%81n-ciudadania-Comprimido.pdf>

Blue Radio. Sí hay trasfondo político: colombo-venezolanos denuncian irregularidades por cancelación de cédulas. 5 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.bluradio.com/nacion/si-hay-trasfondo-politico-colombo-venezolanos-denuncian-irregularidades-por-cancelacion-de-cedulas>

Caracol Radio. Cédulas colombo-venezolanas: cuántas han cancelado la Registraduría y cuáles han sido los motivos. 5 de febrero de 2022. Disponible en: https://colombia.as.com/colombia/2022/02/05/actualidad/1644066028_718007.html

Cera R, Laura. *Ius commune en el litigio estratégico: experiencias desde clínicas jurídicas en la defensa de los derechos de personas migrantes y refugiadas en Colombia*. En: von Bogdandy, Armin; Góngora, Manuel y Morales, Mariela. (Eds). *Ius Commune en migración y constitucionalismo transformador en Colombia: un enfoque de derechos para la movilidad humana*. México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro; 2022.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 46/15, 321 de diciembre de 2015.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Cuarto Informe de Progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias*. OEA/Ser.L/V/II.117 Doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003.

Colombia.com. 43.000 cédulas entregadas a venezolanas fueron canceladas por la Registraduría. 4 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.colombia.com/actualidad/nacionales/cedulas-otorgadas-a-venezolanos-fueron-canceladas-339657>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria*. OEA/Ser.L/V/II. 2020, párr. 1. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/debidoproceso-es.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Guía práctica de Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas*. 2022. Disponible en: <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/206.aspx>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Migración Forzada de Personas Venezolanas*. Resolución N°. 2 de 2018. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf> y Human Rights Watch. *La emergencia humanitaria en Venezuela*. 2019. Disponible en <https://www.hrw.org/es/report/2019/04/04/la-emergencia-humanitaria-en-venezuela/se-requiere-unarespuesta-gran-escala-de-la>

Consejo de Derechos Humanos de la ONU. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela*. A/HRC/41/1, 41º periodo de sesiones, 12 de julio de 2019.

Corporación Opción Legal y Fundación Refugiados Unidos. *Realidades y retos de la anulación de registros civiles de nacimiento en Colombia*. 2022. Disponible en: <https://www.refugiadosunidos.org/archivos-informe/informe-realidades-y-retos-de-la-anulacion-de-registros-civiles-de-nacimiento.pdf>

Corte Constitucional de Colombia, Sentencias T-456-04, T-700-06, T-1088-07, T-953-08, T-707-09, T-708-09.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-696 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-106 de 1996. M.P. José Gregorio Hernández.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-141 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-183 de 2023. M.P.: José Fernando Reyes Cuartas.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-210 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-241 de 2018. M.P.: Gloria Stella Ortiz.

Corte Constitucional, Sentencia T-155 de 2021. M.P.: Paola Andrea Meneses Mosquera.

Corte Constitucional, Sentencia T-375 de 2021. M.P.: Cristina Pardo Schlesinger.

Corte IDH. Caso Habbal y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares y Fondo. Sentencia de 31 de agosto de 2022. Serie C No. 463.

Corte IDH. *Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana y Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

Corte IDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No 221.

Corte IDH. Opinión Consultiva OC-18/03. Condición jurídica y derecho de los migrantes indocumentados. Resolución de 17 de septiembre de 2003.

Corte IDH. Opinión Consultiva oc-4/84 del 19 de enero de 1984. Propuesta de modificación a la constitución política de costa rica relacionada con la naturalización.

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

Departamento Nacional de Planeación (DNP). Documento CONPES 4100 de 2022: Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4100.pdf>

Deutsche Welle (DW). Venezuela: deportan a colombianos y destruyen sus casas. 25 de agosto de 2015. Disponible en: <https://www.dw.com/es/venezuela-expulsan-a-colombianos-de-sus-casas-y-las-marcan-para-derribarlas/a-18672133>

El Diario. ¿Por qué la Registraduría de Colombia anuló las cédulas de identidad de 42.000 colombo-venezolanos? 4 de febrero de 2022. Disponible en: <https://eldiario.com/2022/02/04/colombia-anulo-cedulas-de-miles-venezolanos/>

El Espectador. *Autoridades le siguen la pista al negocio de la venta de registros civiles a venezolanos.* 6 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.elespectador.com/judicial/autoridades-le-siguen-la-pista-al-negocio-de-la-venta-de-registros-civiles-a-venezolanos-article/>

El Heraldo. *Capturan a 20 por venta de documentos a migrantes.* 15 de agosto de 2019. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/judicial/capturan-20-por-venta-de-documentos-migrantes-657780>

El Heraldo. *Lluvia de quejas de migrantes por anulación de la Cédula de Ciudadanía.* 4 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/colombia/lluvia-de-quejas-de-venezolanos-por-anulacion-de-la-cedula-de-ciudadania-885017>

El Tiempo. *Anulan y salen del censo electoral 43.000 cédulas entregadas a venezolanos.* 4 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/registraduria-anulo-cedulas-entregadas-a-venezolanos-649173>

El Tiempo. *Desde la Registraduría se vendían cédulas a cubanos y venezolanos.* 7 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/registraduria-capturan-a-funcionarios-que-vendian-cedulas-a-cubanos-y-venezolanos-547538>

Grupo Interagencial Sobre Flujos Migratorios Mixtos. Resumen situacional local GIFMM Costa Caribe. 2021.

Infobae. *Gobierno colombiano habría cancelado miles de cédulas de ciudadanos colombo-venezolanos.* 3 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/02/03/gobierno-colombiano-habria-cancelado-miles-de-cedulas-de-ciudadanos-colombo-venezolanos/>

Juzgado Octavo Civil del Circuito de Cartagena de Indias. Expediente con Rad. No. 13001-31-03-008-2023-00180-00. Sentencia del 11 de agosto de 2023.

Migración Colombia. "Distribución de Venezolanos en Colombia – Corte 28 de febrero de 2022", 2022.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Grupo Interno de Trabajo de Nacionalidad de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales. Respuesta a derecho de petición bajo radicado No. 666096-CO. 9 de agosto de 2023.

Ministerio del Interior. Observatorio del Delito de Trata de Personas. 2020. Disponible en: <https://www.mininterior.gov.co/observatorio-del-delito-trata-de-personas/>

Moreno V., Carolina, Pelacani, Gracy, Amaya-Castro, Juan Manuel. La apatridia en Colombia: Fragmentos dispersos de una conversación pendiente. Informes CEM.

Informe No. 2-2020. Centro de Estudios en Migración (CEM). Junio 2020. Bogotá, Colombia.

OIM. ¿Quién es un migrante? Página web disponible en: <https://www.iom.int/es/quien-es-un-migrante>. Fecha de consulta, 22 de febrero 2019.

OIM. Glosario sobre migración. Derecho internacional sobre migración, N° 7, 2006, pág. 42. Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf

OIM. Glosario sobre migración. Derecho internacional sobre migración, N° 34, 2019. Disponible en: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>

Organización de las Naciones Unidas. El colectivo LGBT, entre los migrantes más marginados y vulnerables. 2022. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/05/1508852>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Grandes movimientos de migrantes altamente vulnerables en las Américas provenientes del Caribe, Latinoamérica y otras regiones. Octubre de 2021.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Migración irregular y flujos migratorios mixtos: enfoque de la OIM. MC/INF/297. 19 de octubre de 2009. Disponible en: https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf

Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). Disponible en: <https://r4v.info/en/situations/platform>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Migración en Colombia y respuestas de Política Pública. PNUD LAC PDS N° 34, 2022. Disponible en: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-11/PNUDLAC-working-paper-34-Colombia-ES.pdf>

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>

RCN Radio. Registraduría cancela cédulas a cerca de 40 mil colombo-venezolanos. 4 de febrero de 2022. Disponible en: <https://www.rcnradio.com/colombia/registraduria-cancela-cedulas-cerca-de-40-mil-colombo-venezolanos>

Registraduría Nacional del Estado Civil y Cancillería de la República de Colombia. Primero la niñez. 2023.

Registraduría Nacional del Estado Civil. Respuesta a derecho de petición bajo radicado No. 1084. 27 de enero de 2022, pág. 3

Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes. Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una

perspectiva de género - Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, UN Doc, A/HRC/41/38, 15 de abril de 2019. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G19/107/94/PDF/G1910794.pdf?OpenElement>

Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes. Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes - Nota del secretario general, UN Doc, A/77/189, 19 de julio de 2022.

Revista Semana. Registraduría canceló 42.000 cédulas de colombianos extranjeros. 2 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/registraduria-cancelo-42000-cedulas-de-colombianos-extranjeros/202200/>

Tonon G. Reflexiones latinoamericanas sobre investigación cualitativa. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. 2012, 8(1). Disponible en: <https://revistaumanizales.cinde.org.co/rlcsnj/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/606>

Universidad Católica Andrés Bello. Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida de los venezolanos (ENCOVI). 2022. Disponible en: <https://www.proyectoencovi.com/>