



FRONTERAS DE PAPEL

El alcance del Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos para el acceso a derechos.





**SERVICIO JESUITA A REFUGIADOS –
COLOMBIA (JRS/COL)**

Dirección Nacional

Juan Enrique Casas Rudbeck S.J.

Investigación y redacción

Equipo Área de Incidencia - Oficina
Nacional.

Revisión editorial y corrección de estilo

Equipo Área de Comunicaciones - Oficina
Nacional.

JRS/COL Oficina Nacional

Calle 37 # 16-25 Bogotá, Cundinamarca,
Colombia.

Ilustraciones y Diseño

Carlos Martínez

Fecha de publicación

noviembre de 2024

Todos los derechos reservados.

INTRODUCCIÓN

Producto de la crisis social, económica y política que se vive en Venezuela, millones de personas han tenido que salir su país desde el 2015. Según la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), para junio de 2024, hay 7.774.494 venezolanos y venezolanas migrantes¹ en el mundo, convirtiéndose en una de las diásporas más grandes en la actualidad. De esta población, el 85% se encuentra en América Latina y el Caribe, especialmente en Colombia, hacia donde han migrado más de dos millones de personas, concentrando el 36,76% del total global (R4V,2024). De acuerdo con cifras de Migración Colombia, se estima que, para julio de 2024, en el país se encontraban 2.808.905 personas migrantes venezolanas, de las cuales aproximadamente el 80% han sido regularizados o se encuentran en proceso de regularización. Según Migración Colombia, este alto nivel de regularización se ha realizado a través del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (en adelante ETPV), un mecanismo que busca registrar información sobre la población migrante proveniente de ese país y ofrecerle una regularización temporal. Para lograrlo, el ETPV creó el Permiso por Protección Temporal (en adelante PPT), un documento de identificación que permite que esta población permanezca en Colombia y ejerza, durante los 10 años de su vigencia, cualquier actividad u ocupación legal dentro del país (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2021)². Así mismo, la Resolución 971 de 2021 establece que, al ser un do-

¹ Aunque se reconoce que la categoría migrante cobija también a personas que migraron voluntariamente por estudio, trabajo o familia, en este documento, por personas migrantes se refiere a quienes tuvieron que salir de su país forzosamente por razones económicas, políticas, de género, etnia o religión.

² El ETPV no ha sido la única figura de regularización que se adoptó en Colombia para atender la migración venezolana; en 2016 se implementó el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización y en 2017 se creó el Permiso Especial de Permanencia, ambos buscaban permitir que las y los migrantes accedieran a sus derechos y reducir las barreras que enfrentaban, sin embargo, no fueron eficientes en esto. Lo anterior demuestra que es un problema que prevalece desde hace mucho tiempo y que el Estado colombiano no ha tenido capacidades para atender una crisis tan masiva.

cumento de identificación, el PPT es válido para acceder sin limitación alguna a derechos como salud, educación y trabajo, así como a todos los beneficios que ofrece el Estado colombiano y los servicios que proveen las instituciones públicas y privadas³.

De estas gestiones por la regularización en la región se destacan las de países como Brasil, República Dominicana y Ecuador donde la población migrante puede acceder a permisos de residencia, visas de trabajo y al reconocimiento del estatus de refugio, los cuales no tienen una amplia cobertura en comparación con el ETPV⁴.

En Colombia, a través del ETPV, más de un millón de personas venezolanas se han afiliado al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), y más de 500.000 estudiantes de Venezuela se han matriculado en alguna institución educativa (Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario, 2024). Esto significa que la población migrante está logrando acogerse a los sistemas de salud y educación, un paso muy importante en la garantía de los derechos fundamentales, la protección y la integración.

Si bien este mecanismo ha regularizado a un alto porcentaje de personas migrantes y les ha permitido encontrar facilidades en su proceso migratorio y de integración, el Servicio Jesuita a Refugiados Colombia (JRS/COL), durante su acompañamiento a esta población, ha logrado identificar que persisten dificultades de acceso a bienes, servicios y derechos fundamentales

³ El párrafo primero del artículo 14 de la resolución establece que el PPT es aplicable a todas las situaciones donde las y los migrantes tengan que identificarse como, por ejemplo, procesos notariales, trámites de licencias de conducción, servicios bancarios, trámites de tarjetas profesionales, por mencionar algunos.

⁴ Según la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2023), estas medidas han beneficiado a más de 100.000 personas en Brasil y en República Dominicana más de 24.000 han recibido visas de trabajo; cifras por debajo de la regularización en Colombia. Ver más: <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/integracion-y-regularizacion-claves-al-abordar-la-movilidad-humana>

a través del PPT⁵. Ante este escenario, surgen cuestionamientos como qué tan garantista es contar un documento de regularización, a qué servicios, beneficios y bienes están accediendo realmente las personas, por qué un documento que buscaba reducir barreras de acceso a derechos aún no ha logrado tener ese alcance, cuáles son los avances y limitaciones de este mecanismo de regularización, entre otros.

En un esfuerzo por analizar cuál es el alcance del ETPV para que la población migrante proveniente de Venezuela acceda a sus derechos, y advertir sobre las transformaciones sociales y políticas necesarias para responder de mejor manera a los desafíos que enfrentan estas personas, se conversó con más 80 venezolanas y venezolanos que cuentan con PPT. Para esto, se facilitaron tres grupos de diálogo en tres ciudades diferentes: Cúcuta, ciudad fronteriza con Venezuela; Pasto, municipio con cercanía a la frontera y entrada al sur del continente; y Soacha, una de las poblaciones del centro del país con más presencia de migrantes (46.837 personas según Migración Colombia).

En estos grupos de diálogo se propiciaron conversaciones de personas migrantes venezolanas en torno a su experiencia y la de sus familias, con relación al acceso a salud, trabajo y educación por medio del PPT. Igualmente, se realizaron encuestas telefónicas para indagar sobre las dificultades de acceso a estos derechos y a los servicios asociados a estos como recepción de medicamentos, contratos laborales y matriculas escolares, entre otros.

El ejercicio anteriormente descrito permitió realizar un estudio de análisis, cuyos resultados se presentarán en el presente documento, el cual expone los principales hallazgos tanto generales como particulares de cada derecho, y propone una serie de recomendaciones dirigidas al sector empresarial, el gobierno nacional e instituciones específicas.

⁵ De igual forma, hay que advertir sobre el adelgazamiento del sistema de protección, medidas como el ETPV, que son temporales, desvían la responsabilidad internacional de proteger a través de mecanismos como el refugio que son permanentes y son un derecho humano. Por ejemplo, para aplicar al ETPV se tenía que renunciar a la solicitud de refugio en Colombia, lo que va en contrasentido de las responsabilidades de los Estado frente a las personas con necesidad de protección internacional.

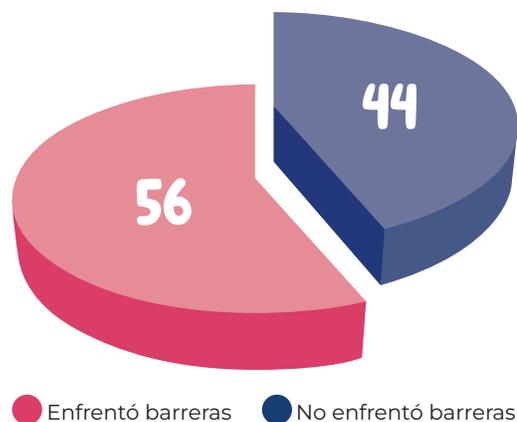
Así mismo, este estudio recoge las voces de las personas que acompaña el JRS/COL y plantea un diálogo tendiendo como base elementos normativos, contextuales y estructurales, de tal manera que se pueda analizar el alcance del PPT y se debata sobre alternativas de solución para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas migrantes provenientes de Venezuela.

HALLAZGOS GENERALES:

Derechos, género y edad

En términos generales, de las 80 personas encuestadas, el 56% (45 migrantes) manifestaron haber enfrentado al menos una barrera de acceso a cualquiera de los tres derechos observados (salud, trabajo y educación); 36 personas indicaron que el derecho con el que más dificultad accedieron es a trabajo formal, seguido de salud con 18 personas, y educación con un total de 16 personas. En algunos casos, se enfrentaron barreras en dos o incluso tres derechos, lo que supone una afectación en distintas áreas de la vida, configurando altos niveles de vulnerabilidad.

Gráfica 1. Porcentaje de personas que tuvieron barreras de acceso a salud, educación y/o trabajo.



Fuente: Elaboración propia

Gráfica 2. Porcentaje de personas con barreras por derecho.



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, se identificó que las personas entre los 21 y 45 años son quienes más barreras de acceso a derechos enfrentan, lo que equivale a un 73% de la población encuestada. A esto hay que agregar que, en comparación con los otros derechos, las personas en estos rangos de edad enfrentan mayoritariamente dificultades para acceder a trabajo; esto evidentemente repercute en la capacidad de las familias migrantes para acceder a recursos económicos, pues, comúnmente las y los proveedores de los hogares se encuentran entre estas edades.

Consecuencia de lo anterior, mientras mayor sea barrera de acceso a trabajo, y, por ende, menores los ingresos económicos, mayores son las probabilidades de sufrir inseguridad alimentaria, endeudamiento, limitada satisfacción de necesidades básicas como aseo, vestido, vivienda, entre otras.

Gráfica 3. Barreras de acceso por rangos de edad.



Fuente: Elaboración propia

Gráfica 4. Barreras acceso derechos en personas de 21 a 45 años.



Fuente: Elaboración propia

En cuanto al género, llama la atención que el 84% de la población que enfrentó barreras para el acceso a sus derechos son mujeres, particularmente en trabajo, mientras que tan solo 7 hombres manifestaron encontrarse con dichas barreras. Esto se debe a que, comúnmente, las mujeres son quienes asumen labores de cuidado relacionadas a la salud y la educación del núcleo familiar, al mismo tiempo que tienen que trabajar para proveer el hogar.

En consecuencia, al cumplir con labores asociadas al cuidado, como solicitar y acompañar a citas médicas, hacer los trámites para matricular a las niñas y niños en las instituciones educativas, o realizar diligencias bancarias, se ven más expuestas que los hombres a enfrentar barreras de acceso a derechos con su PPT. Así mismo, la búsqueda de trabajo se dificulta pues, según las mujeres que participaron de los diálogos, no pueden cumplir jornadas laborales completas porque tienen que cuidar a hijos, hijas, nietos o adultos mayores, situación que se agrava en el contexto migratorio, pues las personas no cuentan con una red de apoyo sólida en el país al que migran, a la que le puedan delegar estas tareas para poder trabajar.

Lo anterior se conoce como feminización de las migraciones, un concepto que propone que a las mujeres se les delega la responsabilidad de garantizar la sostenibilidad de sus hogares, al mismo tiempo que tienen que lidiar con las situaciones derivadas de migrar. Esta responsabilidad motiva su migración hacia otros países donde terminan trabajando en labores domésticas de otras familias para sostener económicamente a las suyas (Orozco, A. 2007).

Si bien esto abre oportunidades laborales, estas están dirigidas principalmente a mujeres a razón de su género, lo que termina relegándolas a trabajos mal remunerados y poco reconocidos. Es decir que difícilmente logran acceder a sectores laborales donde obtengan un sueldo suficiente para cubrir las necesidades de sus hogares. Esto se profundiza si se considera que migrar no supone un desprendimiento absoluto de las tareas de cuidados que realizaban en sus países de origen, sino que empiezan a cumplirlas vía telefónica, enviando remesas, ofreciendo apoyo emocional y gestionando las situaciones del hogar en la distancia⁶.

Con respecto a esto, vale la pena aclarar que la muestra está mayoritariamente conformada por mujeres no por decisión metodológica, sino porque las mujeres, precisamente en cumplimiento de esas labores, son quienes más se acercan a las organizaciones humanitarias en busca de apoyo para responder a las necesidades de su familia, además de tener la jefatura en hogares monoparentales. Esto, al contrario de desvirtuar el argumento, refuerza la propuesta de que las mujeres comúnmente son quienes se encargan de diligencias como solicitar asesoría jurídica, apoyos para acceso educativo, y apoyo para garantizar la alimentación de ellas y sus familias.

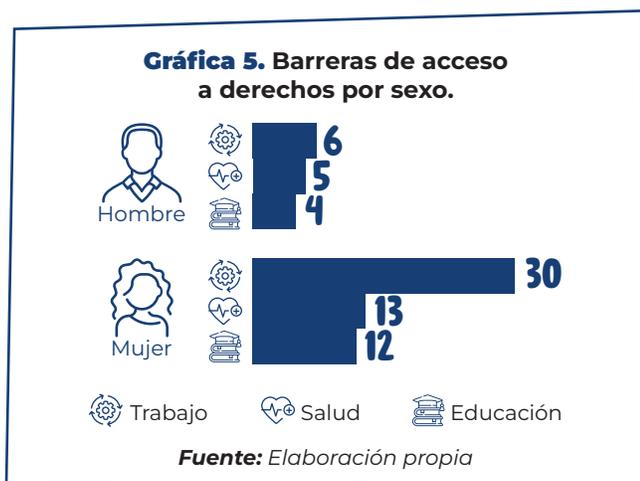
ACCESO A TRABAJO CON PPT:

Formalización laboral, bienes y servicios para la integración

Acceder trabajo es un derecho fundamental que, según la Declaración de Cartagena, debe ser protegido y garantizado en el contexto migratorio ya que, a través de este derecho, se contribuye a que la población migrante supere el estado de desprotección y pueda satisfacer sus necesidades básicas, generando oportunidades y reduciendo su dependencia de instituciones públicas en su situación migratoria, caracterizada por la alta necesidad de atención estatal. Adicionalmente, el trabajo le ofrece recursos para reconstruir su proyecto de vida, roto por la migración forzada, así como para acceder a vivienda, alimentación, bienes y servicios que favorezcan su proceso de integración socioeconómica y su capacidad de generar redes de apoyo en el nuevo lugar de residencia.

Reconociendo estas virtudes, la resolución 971 de 2021 estableció que el PPT es un documento válido para obtener trabajo formal a través de cualquier tipo de contrato vigente en el país, para lo cual también es necesaria la bancarización como una condición legal para vincularse laboralmente y para emprender. A continuación, se presentan los principales hallazgos sobre la experiencia de las personas migrantes accediendo a trabajo formal y a productos bancarios como parte de los derechos que se les deben garantizar con el PPT.

- Acceder a un trabajo formal con plenas garantías y derechos es una de las principales dificultades que enfrenta la población migrante proveniente de Venezuela. Aun estando regularizados con PPT, que les autoriza trabajar en el país tal como lo establece la Resolución 971 de 2021, tan solo tres personas participantes en los grupos de diálogo manifestaron tener un trabajo formal con contrato y las prestaciones que este les otorga.

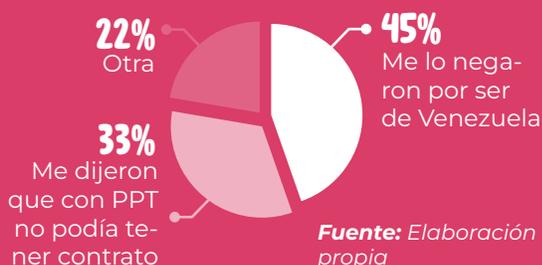


⁶ En ocasiones, las labores de cuidado que se tienen que cumplir de manera presencial en los países de origen también son delegadas a otras mujeres como hijas, tías, abuelas, entre otras. De esta manera, mientras una mujer del núcleo trabaja en el sector doméstico en otro país, en el de origen, otra mujer de ese mismo hogar se encarga de las tareas que "originalmente" le correspondían a quien migró, esto termina conformando cadenas globales de cuidado (Orozco, A. 2007).

Según las personas encuestadas, se les ha negado la posibilidad de trabajar por tener nacionalidad venezolana, con base en señalamientos que les estigmatizan y excluyen, lo que configura una barrera de tipo cultural. Así mismo, se han identificado casos de desinformación en el que las empresas o empleadores no les contratan porque tienen la falsa creencia que, con el PPT no se autoriza tener un contrato formal.

- Esto evidencia un relevante límite en el alcance del ETPV, el cual busca que las personas migrantes provenientes de Venezuela accedan a trabajo y garanticen recursos para realizar su proceso de integración socioeconómica en el país.
- A propósito, el Ministerio de Trabajo, en colaboración con algunas organizaciones humanitarias, publicó una guía para la contratación laboral migrantes venezolanos (2021), con la cual socializó las rutas de contratación con los diferentes mecanismos de regularización migratoria, incluyendo el PPT. Sin embargo, estos esfuerzos se ven limitados por barreras que la regularización, por sí sola, no puede sobrepasar; es importante reconocer que solo hecho de poseer un documento no es suficiente para acceder a trabajo con condiciones dignas, por lo que se hace necesario un seguimiento riguroso a la implementación del ETPV, que incluya la sensibilización e información a las empresas y empleadores, sobre los alcances del PPT y el impacto que genera contar con un trabajo para las personas migrantes.

Gráfica 6. Razones por las que no cuenta con trabajo formal, a pesar de tener PPT.



Según las conversaciones con la población participante, los intentos por conseguir trabajo son bastantes y, a pesar de tener PPT, en los casos que pueden acceder a un trabajo, es informal y en condiciones de explotación. Esto produce inseguridad alimentaria, afecta su capacidad para conseguir vivienda, para permanecer en el sistema educativo o para acceder a mínimos vitales. En general, no contar con un trabajo formal y digno incide en el proceso de integración socioeconómica y afecta otras áreas de la vida.

Por otro lado, el escenario de la bancarización tampoco es el más favorable. De las 36 personas que manifestaron enfrentar barreras de acceso a trabajo tan solo nueve (25%) tienen una cuenta bancaria, de las cuales cinco la obtuvieron con dificultades, las cuales incluyen un sistema interno de la entidad bancaria sin actualización de acceso con PPT, o la negación inmediata por el tipo de documento presentado, indicando que, tras un proceso jurídico, finalmente se lograba la admisión.

Gráfica 7. Personas bancarizadas.



Fuente: Elaboración propia

El 75% restante no ha podido acceder a una cuenta bancaria, un requisito indispensable en el país para trabajar y emprender; de hecho, en la gráfica 6, sobre acceso a trabajo, en "otras razones para no acceder a un trabajo formal", se identificaron casos en los que las personas no han podido tener un contrato laboral porque no han podido acceder a servicios bancarios.

Sobre las razones específicas para no contar con un servicio bancario, el 37% de las personas manifestaron no haber solicitado una cuenta o un crédito; sin embargo, llama la atención que el otro 37% señaló que en las entidades financieras les indicaron que no podían obtener un servicio bancario con su PPT y el 26% no sabía que podía solicitar

estos servicios con su documento. Adicionalmente, se identificaron casos, no tan generalizados, en los que se tuvieron dificultades para emprender un negocio por no poder acceder a una cuenta de banco, y casos en los que se les permitía aperturar una cuenta, pero no solicitar un crédito.



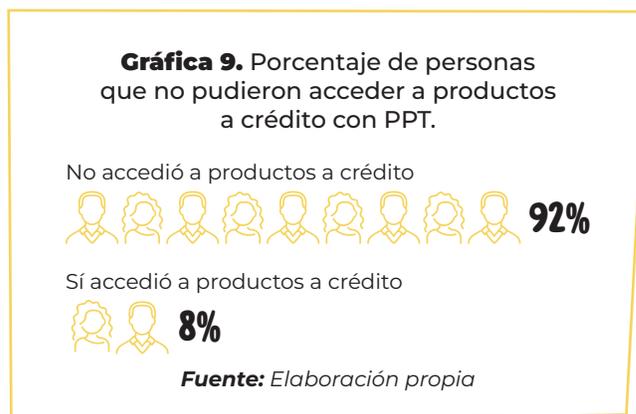
Es importante mencionar que el porcentaje que no ha tenido la necesidad o el interés de obtener estos servicios de bancarización no habla de una barrera directamente relacionada con el PPT. Sin embargo, la desinformación por parte de las y los migrantes sobre esta posibilidad, indica la existencia de vacíos en la implementación del ETPV, en este caso, referentes al acceso a la información sobre los beneficios que otorga, sin olvidar la corresponsabilidad de la población de informarse sobre las políticas y las normas migratorias.

Al respecto, el JRS/COL solicitó un concepto jurídico a la Superintendencia Financiera, la autoridad encargada de vigilar y controlar las entidades bancarias en Colombia, sobre estos casos. En dicho concepto, la institución señala que las entidades que vigila tienen autonomía para evaluar las condiciones y los riesgos de establecer acuerdos financieros, y con base en ese análisis autorizar, rechazar o suspender un servicio a un cliente; estas decisiones deben estar justificadas en criterios objetivos y razonables. Así mismo, indica que, a pesar de que tienen esta libertad, las entidades financieras no pueden negar sus servicios por motivos de raza, sexo u origen nacional, ni desconocer la normativa colombiana que autoriza una serie de documentos, entre esos el PPT, para adquirir dichos servicios. En relación a esto, como se mencionó

anteriormente, las y los participantes indicando que les han negado los servicios porque la entidad no autoriza el PPT como documento válido para estos, lo cual no da lugar a la evaluación de criterio objetivos y, de entrada, desconoce lo que se establece en la Carta Circular 71 de 2021 y la Carta Circular 51 de 2023 de la Superintendencia Financiera.

Por otro lado, que 10 de las 27 personas que no han accedido a servicios bancarios manifiesten que se los negaron porque, según los bancos, el PPT no es válido para obtenerlos, evidencia una barrera para el alcance de garantía de derechos y acceso a bienes de este documento, la cual persiste a pesar de que, según la Carta Circular 71 de 2021 de la Superintendencia Financiera, el PPT debe ser admitido para obtener productos y/o servicios financieros con cualquiera de las entidades bancarias. Este documento fue respaldado posteriormente con la Carta Circular 51 de 2023, en el que esta misma entidad ratifica que las entidades bajo su vigilancia tienen la obligación de admitir el PPT como documento válido para acceder a servicios bancarios; esto ante la advertencia de casos en los que estos le fueron negados a personas migrantes.

En esta misma línea de bancarización, otro hallazgo importante se refiere a que las personas migrantes regularizadas con PPT no han podido obtener bienes y servicios mediante créditos que ofrecen empresas privadas como almacenes o supermercados. De las 36 personas que manifestaron enfrentar barreras de acceso a trabajo, el 92% no ha podido acceder a productos a crédito, mientras que el 8% lo ha conseguido con algunas dificultades como, por ejemplo, pedir el favor a alguien con cédula de ciudadanía que solicite el servicio a su nombre, o han tenido que presentar o cumplir requerimientos adicionales.



De acuerdo con lo conversado con la población participante, las personas han intentado obtener celulares, computadores, electrodomésticos y motocicletas a crédito en entidades controladas y vigiladas por la Superintendencia de Industria y Comercio o por la Superintendencia Financiera⁷. Estos bienes los utilizan para trabajar o para estudiar, por ejemplo, algunas personas que emprenden pequeños negocios utilizan los celulares como herramienta para vender y promocionar sus productos, algunas otras para recibir pagos por transferencia; en otros casos, incluso, requieren una motocicleta para desplazarse más fácilmente a hacer arreglos de plomería o electricidad; oficios que son su medio de vida.

En temas educativos, estos productos son muy importante como herramientas para contribuir a la permanencia escolar y el buen desarrollo del proceso educativo; en general, son bienes que contribuyen al proceso de integración socioeconómica, facilitando el trabajo, la obtención de recursos y la educación.

Frente a esta barrera, llama la atención que el 56% de las personas manifiestan que, cuando van a solicitar los bienes a crédito, la entidad privada no permite que presenten la solicitud con su PPT y mencionan que solo se puede solicitar crédito con cédula de ciudadanía, cédula de extranjería o pasaporte.

Esto representa otro límite en el alcance del ETPV, el cual, en su implementación, no ha impactado con suficiencia los procesos y procedimientos de actores privados regulados por el Estado. Así mismo, prevalece la desinformación en la sociedad en general sobre los beneficios del mecanismo de regularización y la exclusión de acceso a bienes y servicios. Si bien estas dificultades pueden estar asociadas a circunstancias que no se relacionan directamente al mecanismo, son barreras que se pueden minimizar con una implementación y sensibilización más rigurosa y, sobre todo, pone de manifiesto que la

⁷ Esta información fue verificada en la Lista general de entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, con base en algunas de las entidades que mencionaron las personas acompañadas. Para consultar el listado ver: <https://www.superfinanciera.gov.co/publicaciones/61694/industrias-supervisadas-entidades-vigiladas-por-la-superintendencia-financiera-de-colombialista-general-de-entidades-vigiladas-por-la-superintendencia-financiera-de-colombia-61694/>

regularización no es suficiente para garantizar el acceso a derechos y beneficios en Colombia.



Es importante precisar que las empresas implicadas en este apartado del estudio pueden ser vigilada por la Superintendencia de Industria y Comercio o por la Superintendencia Financiera. Por ejemplo, existen entidades de carácter privado que ofrecen bienes y servicios a crédito y que ese crédito es respaldado por una entidad bancaria, en ese caso es competencia de la Superintendencia Financiera y, por tanto, debería admitir el PPT como establece la Carta Circular 71 de 2021. Por otro lado, si el crédito es respaldado por la misma entidad, es decir, no lo terceriza a una entidad bancaria, esta es vigilada y controlada por la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual, para la fecha de publicación de este estudio, no cuenta con un instrumento normativo que implemente el PPT en el sector comercio que es de su competencia; esto se verificó en el apartado normativo de la página web⁸ y se constató en labores de campo realizadas directamente en las oficinas de la entidad.

Al respecto, el JRS/COL solicitó un concepto jurídico a la Superintendencia de Industria y Comercio, la cual manifestó que, si bien existe la libertad económica y la libre autonomía de la voluntad para ofrecer bienes y servicios a crédito, estas libertades tienen un límite que se consignan en el Estatuto de Protección al Consumidor. Dentro

⁸ Para consultar la normativa, ver: <https://www.sic.gov.co/repositorio-de-normatividad>

de esos límites se encuentra que los consumidores deben ser tratados equitativamente y de manera no discriminatoria y que es de su competencia garantizar el trato digno y no discriminatorio del consumidor. Este reconocimiento establece la importancia del derecho que tienen las personas, independientemente de su origen, de no ser excluidos de dichos servicios y bienes. De igual forma es muy significativo que se señale que estas libertades, en el marco de intercambio comerciales, tienen límites y que no pueden sobre pasar las normas del orden público.

Así mismo, se reconoce que existen avances importantes en la inclusión del PPT en las entidades bancarias con mayor presencia en el país, las cuales admiten el documento para acceder a sus servicios bancarios. Sin embargo, prevalecen casos en los que entidades bancarias no admiten este documento para apreturar cuentas o solicitar créditos, frente a lo cual se estima necesario hacer un ejercicio de socialización de los alcances del PPT, que contribuya a prevenir y mitigar el desconocimiento que deriva en la negación del servicio.

Adicionalmente, se evidencia que existe un vacío orientativo en la implementación del ETPV por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio que, lejos de ser un señalamiento, es una oportunidad de acción y de trabajo para contribuir a que las personas migrantes regularizadas accedan a bienes que faciliten su integración socioeco-



La experiencia migratoria frente a las barreras estructurales.

nómica, su sostenimiento y su proceso educativo.

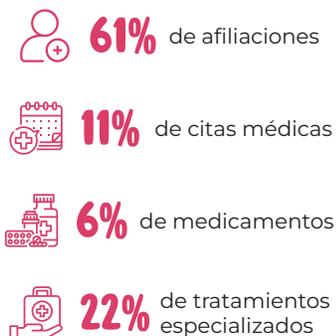
El derecho a la salud es universalmente un derecho humano que no puede ser negado a ninguna persona a razón de su origen, nacionalidad o condición migratoria; a través de este se garantiza el derecho a la vida que, de igual forma, es de especial protección y es deber de todas y todos promoverlo y garantizarlo. Con el ánimo de que este derecho cobije a la población migrante, Migración Colombia (2021), en el artículo 14 de la Resolución 971, estableció que el PPT es un documento váli-

do para acceder al derecho a la salud y a todos los servicios de atención médica en el país.

En consecuencia, el Ministerio de Salud (2022) dispuso que este documento se incluyera dentro de los sistemas que integran el Sistema de Protección Social para que las y los migrantes venezolanos puedan obtener medicamentos, tratamientos especializados, citas médicas y, en general, todos los servicios y beneficios de salud en Colombia⁹. En este apartado se abordan las principales barreras de acceso al derecho a la salud que enfrenta la población migrante regularizada con PPT.

- En materia general, el 26% de las personas que enfrentaron dificultades en el acceso a derechos, indicaron que las enfrentaron en la garantía del derecho a la salud, mayoritariamente en servicios como afiliación, seguido de tratamientos especializados y citas médicas, como se ve en la siguiente gráfica.

Gráfica 11. Porcentaje de barrera de alcance por servicio.



Fuente: Elaboración propia

A pesar de que los porcentajes indican la existencia de dificultades de acceso a esos servicios, dichas dificultades no están asociadas directamente a circunstancias relacionadas con PPT; de hecho, de las personas participantes, la mayoría

⁹ Estos servicios están consignados en el Plan de Beneficios de Salud, regulado por la Resolución 2366 de 2023. Ver más: https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolucio%CC%81n%20No%202366%20de%202023.pdf

manifestaron que es uno de los derechos a los que más amplió acceso tienen; incluso, indican que se les ha brindado tratamientos especializados para condiciones especiales como el autismo.

- Como se muestra en la gráfica número 12, el 83% de los motivos por los cuales las personas no lograron acceder al servicio de salud, se concentra en la opción “otro”, que se refiere a barreras estructurales como la falta de cobertura del sistema de salud, demoras en los trámites, retrasos en la asignación de citas, falta de personal médico, demoras en las visitas del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN), requisito de caracterización y puntuación de las condiciones socioeconómicas de la persona y su familia para acceder a servicios subsidiados de salud, entre otras.

Sin embargo, existen casos no tan generalizados en los que se ha negado el servicio por razones asociadas al PPT; tal es el caso de una persona no regularizada que no ha podido afiliar a su hijo al sistema de salud, a pesar de que este sí cuenta con el PPT; la EPS manifiesta que si la madre no está regularizada no puede afiliar al menor, por no contar con un núcleo familiar con un adulto titular.

Gráfica 12. Porcentaje de motivos para no acceder a servicios de salud.



Fuente: Elaboración propia

A pesar de que los avances en la implementación del ETPV en materia de salud son significativos y que las barreras de acceso no están asociadas directamente al documento, las personas migrantes enfrentan barreras estructurales en unas condiciones diferenciales a razón de la ex-

periencia migratoria; en la mayoría de los casos, migrar implica llegar a un país desconocido, con una red de apoyo reducida y con altos niveles de vulnerabilidad. Por ejemplo, se han presentado casos en los que tienen que asistir a tratamientos médicos en municipios distintos al de residencia, para lo cual no tienen recursos ni cuentan con una red familiar en el país que pueda ayudar a cubrir esos gastos.

Ante esto, es importante reconocer que la población migrante tiene unas afectaciones propias y distintas asociadas a no conocer cómo funciona el sistema de salud o no contar con suficientes fuentes de ingresos o dinero para comprar los medicamentos que no cubre dicho sistema; esto no genera las barreras estructurales, pero sí son particularidades que dificultan el enfrentarlas.



EDUCACIÓN:

Avances en acceso, pero no en titulación.

El derecho a la educación está ampliamente protegido en Colombia, disposiciones normativas como el artículo 67 de la Constitución Política y la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), disponen que este derecho se debe garantizar sin discriminar por condición migratoria, nacionalidad, sexo, género, etnia, entre otros. Adicionalmente, en temas migratorios, Colombia ha suscrito tratados y convenios internacionales que protegen el derecho a la educación para la población migrante; dentro de estos se destacan la Convención sobre los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y la Declaración de Cartagena.

Muestra de lo anterior es que, incluso antes de la creación del ETPV, el Ministerio de Educación (en adelante MEN) ya había establecido que no era indispensable un documento de regularización para acceder a educación en el país; en la circular conjunta 016 de 2018, se señala que ante la ausencia de cualquier documento de identificación se podía registrar con el Número Establecido por la Secretaría de Educación (NES), el

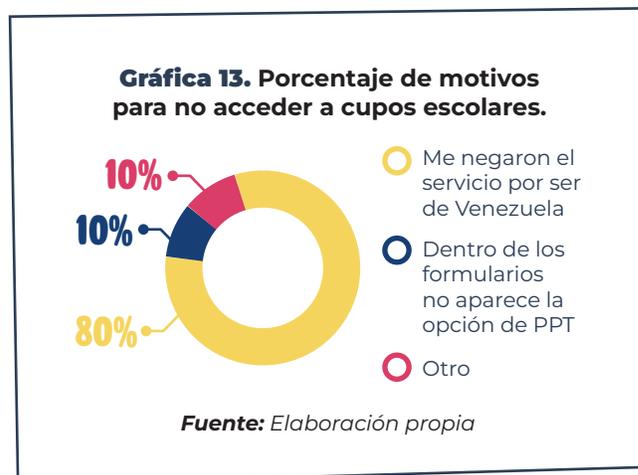
cual autorizaba que las personas migrantes se acogieran a todos los beneficios del sistema educativo colombiano.

Todo este ecosistema normativo reconoce a la educación como un medio para generar oportunidades de integración, protección y acogida; acceder a este derecho posibilita la reconstrucción de los proyectos de vida de las personas migrantes, genera de redes de apoyo en comunidades educativas, potencia sus capacidades para aportar al país y otorga herramientas para el desarrollo de sus familias.

En este sentido, en la circular N.º 38 de 2023 del MEN se establece que las personas migrantes regularizadas con PPT pueden acogerse al sistema de educación colombiano, cursar una trayectoria educativa, titularse en cualquiera de los niveles educativos y acceder a estrategias de permanencia escolar. A continuación, se encuentran los principales hallazgos en acceso a educación, haciendo especial énfasis en matrícula y titulación:

- En materia de educación, la situación es similar a la de salud; las personas participantes indicaron que es el derecho en el que menos encontraron barreras para acceder (23%) y en su gran mayoría las personas han podido cursar diferentes niveles académicos, incluyendo el nivel técnico y tecnológico en instituciones públicas y privadas, así como matricular a sus hijos e hijas (menores de 18 años) en el sistema educativo colombiano.

Cabe destacar que, en la actualidad, las únicas personas que pueden continuar solicitando el PPT son niños, niñas y adolescentes (NNA) que estén matriculados en alguna institución educativa del país. De esta forma, acceder a sistema educativo se convirtió en un incentivo para la regularización de la niñez, un avance muy significativo en materia de garantía de derechos. Sin embargo, de las 16 personas que enfrentaron barreras de acceso a educación, 10 tuvieron dificultades para conseguir cupos escolares, situación que superaron posteriormente. Según su experiencia, en la mayoría de los casos las directivas de las instituciones educativas les negaban los cupos por ser niños y niñas venezolanas, por lo que las familias tenían que buscar cupos en otras instituciones hasta que les admitieran.



Si bien estas situaciones fueron superadas, aún siguen ocurriendo en el país y exponen una brecha para la integración de la población migrante al sistema educativo, una barrera que no puede ser sorteada solamente contando con un documento que habilite el acceso pues, como se observa, hay otros elementos culturales que lo limitan. De allí la importancia de avanzar en la vigilancia, información y sensibilización de las comunidades e instituciones educativas, sobre la necesidad y prioridad derivada de la protección especial de niñas y niños, de vincularles al sistema educativo como un medio para favorecer la integración de la niñez, la juventud y la de sus familias.

Por otro lado, en cuanto a estrategias de permanencia escolar el panorama es favorable; las personas migrantes manifiestan que viven cerca a las instituciones educativas y que a sus hijos e hijas se les ofrece alimentación escolar y, cuando no lo hacen, pueden cubrirla aun con las dificultades de la informalidad laboral. Incluso, se identificó un caso en el que la institución educativa ofrece acompañamiento psicopedagógico a un niño venezolano con autismo; en este sentido, el alcance del PPT se puede valorar como positivo.

No obstante, existe una barrera importante para la permanencia escolar que surge porque, a pesar de que los menores de edad inscritos en el sistema educativo pueden aplicar al PPT, sus familias no pueden acogerse a este si lo solicitaron en una fecha posterior al mes de abril de 2022. Como resultado, las madres y padres no pueden acceder a trabajo formal y obtener recursos para cubrir gastos escolares, lo que amenaza la permanencia de sus hijos e hijas en las instituciones educativas.

Frente a esta situación, el 26 de septiembre de 2024, el gobierno colombiano publicó el decreto 1209, mediante el cual creó el Permiso Especial de Permanencia para Representantes Legales o Custodios de niñas, niños y adolescentes (PEP tutor). Sin embargo, existen dudas sobre ciertos requisitos para su aplicación, pues el decreto establece que solamente pueden aplicar las y los tutores cuyos NNA a cargo tengan un PPT vigente hasta el 31 de diciembre de 2023, lo cual es contrario a la Resolución 971 de 2021, que establece que los NNA pueden aplicar al PPT hasta el 2031. Esto significa que las y los tutores, cuyos NNA hayan accedido al PPT en fechas posteriores al año 2023, no puedan obtener el PEP tutor, lo que les excluye de este mecanismo de regularización y lleva a que sigan enfrentando barreras de acceso a trabajo, el cual es necesario para favorecer la permanencia de sus NNA en el sistema educativo y garantizar la unidad familiar.

A pesar de que el panorama de acceso y permanencia es favorable, un hallazgo significativo es que algunas instituciones educativas no están permitiendo que los NNA venezolanos se gradúen; según la experiencia de la población participante, las instituciones educativas les exigen tener el PPT en físico, aprobado o en trámite. Estas razones van en contravía de la Circular Nro. 38 de 2023 del MEN, la cual establece que, para los casos en que no se cuente con un documento de regularización, se debe expedir el diploma y acta de grado con el número de identificación del país de origen o el número establecido por la Secretaría de Educación (NES)¹⁰.

Esta problemática, de la que se identificaron seis casos, implica vulneraciones al derecho a la educación, debido a los retrasos en el proceso educativo y las barreras para la movilidad escolar, es decir, limitan que el estudiante pueda avanzar al grado siguiente o a educación superior. Lo anterior dificulta que las y los jóvenes venezolanos consigan trabajos formales y/o se cualifiquen para ingresar al mercado laboral en unas condiciones dignas que beneficien a sus familias que, por la experiencia migratoria, viven en situación de vulnerabilidad. Esto limita que las familias obtengan fuentes de ingresos estables y suficientes que les permitan salir de la situación de vulnerabilidad y contribuyan a su integración socioeconómica.

RECOMENDACIONES

1 Al Gobierno Nacional, es importante trabajar en una política pública de integración social, económica y cultural de la población migrante proveniente de Venezuela, en este sentido, se recomienda realizar seguimiento a la reglamentación de Ley 2136 de 2021 y poder articularla con los avances de implementación del ETPV para identificar oportunidades de mejora, ajustes concretos de procesos y procedimientos de las instituciones públicas y privadas vinculadas en la garantía de derechos y acceso a bienes y servicios, así como actualizaciones pertinentes para reducir las barreras que con la regularización no se pueden enfrentar por sí solas.

Adicionalmente, es necesario que los avances en integración partan del principio de que son las mujeres migrantes quienes, mayoritariamente, enfrentan las barreras de acceso a derechos en razón del cumplimiento de las labores de cuidado del hogar delegadas generalmente debido a su género. Así mismo, es muy importante que la atención de las mujeres migrantes no solo aborde la regularización, sino que contemple esfuerzos concretos por facilitarles el cumplimiento de sus labores de cuidado, a través del acceso a programas del gobierno, incentivos para su vinculación laboral en sectores distintos al doméstico, y la promoción de su integración social para construir redes de apoyo los territorios receptores.

2 A Migración Colombia recomendamos realizar el seguimiento sobre cómo los ministerios, el sector privado y demás instituciones públicas, han implementado el ETPV, evaluando cómo se ha integrado dentro de cada sector y las labores que se pueden realizar para mejorar dicha implementación, con miras a que se reduzcan las barreras de acceso a derechos, beneficios, bienes y servicios con el PPT.

3 Al sector empresarial le invitamos a obtener información veraz actualizarse sobre la normativa que permite a la población migrante proveniente de Venezuela ejercer cualquier actividad legal bajo las modalidades contractuales vigentes, para lo cual pueden con-

¹⁰ Literal F. Graduación, Diplomas y actas de grado.

sultar la Guía para la contratación laboral de refugiados y migrantes venezolanos en la república de Colombia, que se encuentra en las referencias de este documento. Así mismo, creemos plenamente que todas y todos podemos contribuir a la construcción de un país hospitalario, que acoga a quienes lo necesitan y les brinde las oportunidades de reconstruir su vida, para lo cual las y los empresarios pueden ofrecer las oportunidades de crecimiento laboral, económico y personal.

4 A la Superintendencia Financiera, es necesario actualizar los instrumentos normativos sobre la implementación del PPT en el sector financiero, así como realizar un seguimiento a cómo las diversas entidades están apropiando este documento para garantizar el acceso a los servicios que ofrecen. Además, se recomienda informar y sensibilizar sobre la importancia de admitir este documento como válido para el acceso a bienes a crédito, como una herramienta que contribuye a que las personas migrantes alcancen mejores condiciones de vida y tengan facilidades para su integración socioeconómica.

5 A la Superintendencia de Industria y Comercio, le invitamos a emitir un instrumento normativo que promueva la implementación del ETPV en el sector y exhorte a las entidades que vigila a admitirlo como un documento válido para el acceso a bienes a crédito. Para esto, recomendamos aprender de la experiencia de otras superintendencias e instituciones, y a trabajar en conjunto con otros actores para lograr la apropiación de este mecanismo de regularización. Reconocemos en esta institución la capacidad de llenar ese vacío de tal manera que las personas migrantes puedan obtener herramientas para el trabajo y la educación.

6 Al Ministerio del Trabajo, recomendamos generar campañas de difusión sobre los alcances y beneficios del PPT y el ETPV a las y los empleadores y trabajadores, que contribuyan no solo la prevención de la explotación laboral, sino también que promuevan ambientes de trabajo seguros, garantías de trabajo dignas y el conocimiento de rutas de exigibilidad de derechos laborales especialmente para la población migrante.

7 Al Ministerio de Salud y Protección Social, es importante reconocer las condiciones y situaciones diferenciales en que las personas migrantes enfrentan las barreras estructurales en el acceso a salud; comprenderlas y aprender de estas contribuye a ofrecer un sistema de salud con servicios más incluyentes, garantistas y acogedores. Los avances han sido significativos; no obstante, los problemas estructurales en materia de salud tienen un mayor impacto en poblaciones como la migrante, que tiene altos niveles de vulnerabilidad.

8 Al Ministerio de Educación, recomendamos realizar un seguimiento de la Circular n.º 38 de 2023, así como informar de manera eficaz a las instituciones educativas sobre el deber de permitir la graduación y titulación de la población migrante aun cuando no se cuenta con el PPT físico o aprobado. Además, es necesario vigilar más de cerca los casos en que las comunidades e instituciones educativas excluyen, discriminan y estigmatizan a la población migrante proveniente de Venezuela, vulnerando su proceso educativo y de integración.

9 A las instituciones educativas, las diferentes disposiciones normativas en el país establecen que la población migrante proveniente de Venezuela puede acceder al derecho a la educación sin ningún tipo de limitante asociado al origen; les invitamos a reconocerse como parte de la construcción de una Colombia hospitalaria que integre a las familias venezolanas, en especial a sus niños y niñas, abriendo los espacios de formación, crecimiento y reconociendo la educación como un escenario para estrechar lazos comunitarios.

10 A quienes leen este documento, todos y todas hacemos parte de la construcción de una Colombia hospitalaria y reconciliada, donde visibilizar, dar a conocer y hablar sobre la situación de las personas migrantes en nuestro país es un acto capaz de generar reflexiones sobre la importancia de continuar promoviendo diálogos y acciones que integren, reconcilien y generen transformaciones, partiendo de las pequeñas acciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ministerio de Educación Nacional (2018).** Circular Conjunta Nro. 16 de 2018. https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-368675_recurso_1.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (2023).** Circular Nro. 38 de 2023. <http://sedboyaca.gov.co/wp-content/uploads/2023/11/circular-038-del-21nov2023-men-acion-poblacion-migrante.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2021).** Decreto 216 de 2021. Recuperado de: <https://www.leyex.info/documents/leyes/6b60e592e5e6d83f1d5f0e949008cec9.htm>
- Ministerio de Salud y Protección Social.** (2021, 23 de agosto). Minsalud adopta el PPT como documento válido para los migrantes. [Boletín de Prensa]. <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Minsalud-adopta-el-PPT-como-documento-valido-para-los-migrantes.aspx>
- Ministerio de Salud y Protección Social (2023).** Resolución 2366 de 2023. https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resolucio%CC%81n%20No%202366%20de%202023.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social.** [MinSaludCol] (2021, 14 de diciembre) Video derechos y deberes [Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=sKrroAPMCvI> Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/paginas/afiliacion-al-sistema-de-seguridad-social-en-salud-de-extranjeros-y-colombianos-retornados.aspx>
- Ministerio de Trabajo, TENT, La Agencia de la ONU para los Refugiados, HIAS, Unidad del Servicio de Empleo (2021).** Guía para la contratación laboral de refugiados y migrantes venezolanos en la república de Colombia. https://somospanascolombia.com/wp-content/uploads/2022/03/1_Guia_Contratacion_Laboral_1.pdf
- Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario (2024).** Después de tres años y un exitoso proceso de regularización migratoria los desafíos continúan. <https://urosario.edu.co/sites/default/files/2024-06/reporte-junio-de-bitacora-migratoria.pdf>
- Orozco, A. (2007).** Cadenas Globales de Cuidado. El Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (UN-INSTRAW). <https://trainingcentre.unwomen.org/instraw-library/2009-R-MIG-GLO-GLO-SP.pdf>
- Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (2024).** Personas refugiadas y migrantes venezolanas, mayo 2024. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>
- Superintendencia Financiera de Colombia (2023).** Carta Circular 51 de 2023. <https://www.superfinanciera.gov.co/buscar/?q=CARTA+CIRCULAR++++51+++DE+2023&tk=-58f98c8624e3672b52320d272801dd0c>
- Superintendencia Financiera de Colombia (2021).** Carta Circular 71 de 2021. https://www.cerlatam.com/wp-content/uploads/2021/11/cc71_21.pdf
- Unidad Administrativa Migración Colombia (2024).** Informe de migrantes venezolanas (os) en Colombia, febrero de 2024. https://unidad-administrativa-especial-migracion-colombia.micolombiadigital.gov.co/sites/unidad-administrativa-especial-migracion-colombia/content/files/001295/64746_informe-migrantes-venezolanasos-en-colombia-febrero-de-2024-1.pdf
- Unidad Administrativa Migración Colombia (junio de 2024).** Migrantes venezolanos en Colombia. Tableau public. <https://public.tableau.com/app/profile/migraci.n.colombia/viz/MigrantesvenezolanosenColombia-Junio2024/MigrantesvenezolanosenColombia>
- Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2021).** Resolución 917 de 2021. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/resolucion_uaemc_0971_2021.htm#:~:text=Ministerio%20de%20Relaciones%20Exteriores%20%2D%20Normograma,Unidad%20Administrativa%20Especial%20Migraci%C3%B3n%20Colombia%5D&text=Por%20la%20ocual%20se%20implementa,del%20Decreto%20216%20de%202021



FRONTERAS DE PAPEL

El alcance del Estatuto Temporal de Protección a Migrantes Venezolanos para el acceso a derechos.

Síguenos en redes sociales



@colombiajrs

col.jrs.net