

Apátridas: análisis de la coyuntura jurídica de los hijos nacidos en Colombia de padres venezolanos

*Stateless: analysis of the legal situation of children
born in Colombia of Venezuelan parents*

Juan Camilo Arias Rivera*

Resumen

Objetivo. Este artículo de investigación analiza la protección de los derechos fundamentales de los niños nacidos en Colombia hijos de padres migrantes venezolanos que se encontraban en riesgo de apatridia, entre los años 2015 y 2019. **Contexto.** La investigación se realiza en el contexto de las migraciones forzadas, producto de las condiciones críticas sociopolíticas y económicas de Venezuela, desde el año 2013. **Metodología.** Se realizó un análisis dogmático de las normas nacionales e internacionales, en materia de reconocimiento del derecho a la nacionalidad, con el fin de evidenciar su aplicación en Colombia y sus posibles problemas de implementación. De igual manera, una observación participante entre los meses de febrero y octubre del 2019, en el Grupo de Acciones Públicas (GAPI) del Consultorio Jurídico de la Universidad Icesi, mientras se daba asesoría a la población con necesidad de protección internacional, a la cual negaban el registro civil de nacimiento y el acceso a otros derechos. **Conclusiones.** Conceder la nacionalidad colombiana es poco efectivo, toda vez que, si bien soluciona la condición de apátrida del menor, no garantiza el acceso efectivo a otros derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales y del medio ambiente. La obtención de la nacionalidad

Cómo citar este artículo: Arias, J. C. (2021). Apátridas: análisis de la coyuntura jurídica de los hijos nacidos en Colombia de padres venezolanos. *Revista Nueva Época*, (57), 9-25. <https://doi.org/10.18041/0124-0013/nuevaepoca.57.2021.9102>



* Abogado de la Universidad Icesi, especialista en Cultura de Paz y Derecho Internacional Humanitario por la Universidad Javeriana. Especialista en Derecho Público y magíster en Derecho –modalidad investigativa– por la Universidad Icesi. Correo electrónico: jarias@icesi.edu.co.

es tan solo un primer avance que requiere de la realización de otras acciones legales para exigir el cumplimiento efectivo de esos derechos.

Palabras clave: Apatridia, nacionalidad, derechos de los niños, migrantes venezolanos en Colombia

Abstract

Objective. This article analyzes the protection of the fundamental rights of children born in Colombia to Venezuelan migrant parents who were at risk of statelessness between 2015 and 2019. *Context.* The research is carried out in the context of forced migrations as a result of critical socio-political and economic conditions in Venezuela since 2013. *Methodology.* A dogmatic analysis of the national and international norms regarding the recognition of the right to nationality was carried out in order to demonstrate its application in Colombia and its possible implementation problems. In the same way, a participant observation between the months of February and October 2019 in the Public Actions Group (GAPI) of the legal clinic at Icesi University while giving advice to a population in need of international protection who were denied civil registration of birth and access to other rights. *Conclusions.* Granting Colombian nationality is not very effective, since, although it solves the state of statelessness of the minor, it does not guarantee effective access to other fundamental, social, economic, cultural and environmental rights. Obtaining nationality is only a first step that requires the realization of other legal actions to demand the effective fulfillment of those rights.

Keywords: Statelessness, nationality, children's rights, venezuelan migrants in Colombia

1. Introducción

Debido a la situación económica, política y social que enfrentan los ciudadanos de Venezuela, desde el 2013, se ha evidenciado una migración masiva de dicha población hacia el territorio colombiano. Esta

población ha tomado la decisión de migrar, puesto que han enfrentado un escenario que se configura como de violencia generalizada y violación masiva de derechos humanos (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR–, 2018).

Los migrantes provenientes de Venezuela se han caracterizado como población con necesidades de protección internacional (PNPI), ya que han sido obligados a abandonar su propio país para proteger sus vidas y derechos fundamentales. Presentan necesidades básicas insatisfechas de nacionalidad, educación, salud, mínimo vital, entre otros. Por estas razones, al no obtener la protección de su país de origen, necesitan que otro Estado, país, les otorgue esa protección (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR–, 2019).

De acuerdo con Migración Colombia (2021), en el año 2017, el país acogió 403.702 migrantes. En enero 2020, aumentó a 1.742.927 venezolanos, de los cuales solo el 759.584 se encuentran de manera regular con el Permiso Especial de Permanencia (PEP). Así, 89.258 personas se han establecido en el Valle del Cauca y 59.571, en Santiago de Cali, lo cual equivale a un 2.5 % de la población caleña.

Colombia enfrentó un fenómeno migratorio sin precedentes en la historia del país. El aparataje normativo del Estado tuvo que asumir diferentes desafíos derivados de esta nueva dinámica en el territorio. Esto se reflejó en las respuestas dadas por parte de las diferentes entidades públicas frente al abordaje de los retos sociales que se generaron como producto de

este fenómeno. Retos que versaban principalmente sobre la materialización de los derechos de la población inmigrante. Una de las problemáticas más impactantes a nivel nacional e internacional fue el riesgo de apatridia al que se enfrentaron más de 26.000 niños en el territorio colombiano¹. Por lo anterior, se expidió la Resolución 8470 del 5 de agosto de 2019.

El objetivo general de este artículo es analizar el nivel de protección de los derechos fundamentales de los niños hijos de padres venezolanos que se encuentran en riesgo de apatridia en Colombia. Para lograrlo, se analiza cómo se ha entendido en Colombia el derecho a obtener la nacionalidad, frente a la población migrante venezolana, en términos normativos, jurisprudenciales y sociales. Se estudia si, al no ser reconocido este derecho, se genera una vulneración sistemática de los derechos fundamentales. Además, se examina si al obtener la nacionalidad colombiana, los menores de edad pueden hacer efectivos sus derechos fundamentales. Esto se logra al explorar la eficacia de la Resolución 8470 de 2019, la cual se presenta como una

¹ De acuerdo con la información de la Dirección Nacional de Registro Civil, de la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre el 9 de agosto de 2015 y el 31 de julio de 2019, se registraron 26.533 inscripciones de niños hijos de padres venezolanos nacidos en Colombia (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019a).

solución transitoria para dar respuesta a la crisis (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019b).

La metodología utilizada es de corte cualitativo. Se realizó un análisis dogmático de las normas nacionales e internacionales, en materia de reconocimiento del derecho a la nacionalidad, con el fin de evidenciar su aplicación en Colombia y sus posibles problemas de implementación. De igual manera, se realizó una observación participante entre los meses de febrero y octubre del 2019, en el Grupo de Acciones Públicas (GAPI) del consultorio jurídico de la Universidad Icesi, mientras se asesoraba a la población con necesidad de protección internacional, a la cual le negaban el registro civil de nacimiento (principalmente de los hijos de migrantes venezolanos nacidos en Colombia) y el acceso a otros derechos. El registro de los acompañamientos y acciones se compiló en un diario de campo.

Las historias que se presentan corresponden a 4 familias elegidas de manera intencional y no probabilística, quienes voluntariamente dieron su consentimiento informado para recibir acompañamiento por parte del Grupo de Acciones Públicas (GAPI). Esto, además del levantamiento del registro civil de nacimiento de sus hijos menores ante la Registraduría

Nacional del Estado Civil, sede Cúcuta, y la utilización de sus nombres reales en este trabajo de investigación. Durante el tiempo de la investigación, se atendieron 29 casos² sobre vulneración del derecho y vulneración del derecho a la nacionalidad, de los cuales 17 correspondían a menores de edad que se encontraban en riesgo de apatridia³.

En el primer apartado del artículo, se narra brevemente cómo se generó la condición de apatridia de los niños hijos de migrantes venezolanos que nacieron en Colombia, por una interpretación restrictiva del concepto de domicilio, por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

² El número de casos se obtuvo de la base de datos Ánfora (Corporación Opción Legal). Esta base se utilizó para sistematizar los datos sociodemográficos de la población con necesidad de protección internacional.

³ Las 17 familias participaron en las entrevistas semiestructuradas, con enfoque sociodemográfico aplicado, como indicador verificable, por lo que se toman las narraciones, las peticiones y las opiniones manifestadas por un grupo de padres venezolanos, cuyos hijos nacieron en Colombia. Los otros casos de vulneración del derecho a la nacionalidad hacen alusión a: (1) la nacionalización de uno de los padres; (2) la validación de la cédula colombiana expedida en Venezuela; (3) la negación a la cita para expedir el registro civil de nacimiento; (4) la negación de la cita para expedir la cédula de ciudadanía colombiana; y (5) la negación del acceso al registro civil de nacimiento de padre o madre, para nacionalizarse como colombiano.

En el segundo apartado, se aborda la vulneración de los derechos de los niños como consecuencia de la apatridia, analizando, si una vez nacionalizados, cesa dicha vulneración. Finalmente, en el tercer apartado, se aborda la institucionalidad desde lo normativo y lo descriptivo, las políticas del Gobierno y la situación en la que se encuentran las familias de migrantes venezolanos que realizan procesos para garantizar los derechos de sus hijos. Para cerrar, se plantean las conclusiones.

2. Interpretación restrictiva de la prueba del domicilio

La Convención sobre Apatridia de 1954 establece que una persona es apátrida cuando no es considerada nacional por ningún Estado, de conformidad con su legislación (Asamblea General de Naciones Unidas, 1954). La expresión *legislación* en la Convención se refiere no solo a las normas sobre nacionalidad, sino también a otras disposiciones legales relacionadas, incluidas las normas del registro civil, así como la práctica de los entes estatales. En este sentido, la Corte Constitucional se refirió al concepto de apatridia de facto que opera “cuando las personas no disfrutaban de los mismos derechos de los demás ciudadanos, pues su país no les concede pasaporte o no les permite regresar, o cuando no pueden

demostrar documentalmente su nacionalidad” (Corte Constitucional, 2013, p.). Las personas en esta condición no cuentan con la protección de ningún Estado y, por tanto, se encuentran en un grado de mayor vulnerabilidad, por cuanto son víctimas de múltiples violaciones de sus derechos humanos (Van Waas, 2008).

El cese de las funciones administrativas de los consulados de la República Bolivariana de Venezuela en Colombia (no realizaban trámites de nacionalización de menores de edad cuyos padres fueran venezolanos) y la interpretación restrictiva que la Registraduría Nacional del Estado Civil, desarrolló del concepto de domicilio, generaron la condición de apatridia para los hijos nacidos en Colombia de familias venezolanas migrantes. En muchos países, los sistemas de registro civil inadecuados pueden dejar a las personas apátridas. El hecho de que no se registre el nacimiento de un niño con prontitud puede significar que no pueda confirmar su nacimiento en el territorio o su parentesco y, por lo tanto, no disfrute de la nacionalidad a la que tiene derecho y a los derechos que esta comporta (Heap y Cody, 2009).

De acuerdo con el artículo 3.11.1 de la Circular Única de Registro Civil e Identificación, se otorga la nacionalidad por nacimiento a un menor

cuando, siendo natural colombiano hijo de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República al momento del nacimiento (Registraduría Delegada para el Registro Civil y la Identificación, 2019). Por su parte, el artículo 5 de la Ley 43 de 1993 no establece la forma para demostrar el domicilio (Congreso de la República, 1993), pero, para probarlo, la Registraduría Nacional del Estado Civil colombiana, mediante la Circular 167 de 2017, acogió lo dispuesto en la Resolución 6045 de 2017 (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017), según la cual solo se podrá presumir el domicilio cuando el extranjero sea titular de una visa tipo migrante (Tipo M) o una visa de residente (Tipo R) (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2017). Lo anterior indica que esta entidad exigía un estándar migratorio de alto nivel para poder acceder a la nacionalidad colombiana.

La población migrante venezolana que no poseía un documento de regularización (visas tipo R o M) no podía demostrar el domicilio, porque muchas cuestiones fácticas le imposibilitaban a los migrantes poder acceder a un pasaporte, elemento esencial para la obtención de una visa, o no contaban con los recursos económicos para solventar los gastos derivados del trámite. La Registraduría comenzó a expedir los registros civiles de nacimiento de los hijos de venezolanos nacidos en

Colombia con la nota marginal: “No válido para demostrar nacionalidad”⁴.

La interpretación dada por la Registraduría no solo dejaba de lado la definición establecida en el Código Civil, según el cual el domicilio consiste en la residencia acompañada, real o presuntivamente del ánimo de permanecer en ella (Congreso de la República, 1887, art.76), o corresponde al lugar donde un individuo está de asiento o ejerce habitualmente su profesión u oficio (Congreso de la República, 1887, art.78). Aparte de esto, omitía lo fijado en el parágrafo 3º del artículo 39 de la Ley 962 de 2005, el cual establece que los hijos de extranjeros nacidos en territorio colombiano, a los cuales ningún Estado les reconozca la nacionalidad, serán colombianos y no se les exigirá prueba de domicilio, solo una declaración de la misión diplomática o consular del Estado de la nacionalidad de los padres (Congreso de la República, 2005).

En desarrollo de dicha norma, la circular 167 de 2017, se impuso al funcionario registral el deber de orientar al

⁴ De acuerdo con respuesta dada por el secretario ejecutivo Leonardo Delgado López el 17 de julio de 2019 al derecho de petición interpuesto por el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Icesi (GAPI), es un procedimiento usual en la Registraduría. De esta manera está establecido en las directrices institucionales de la Circular 167 de 2017.

declarante del menor sobre la manera de hacer esta solicitud ante la Dirección Nacional de Registro Civil, la cual se resolvía con un concepto técnico del Ministerio de Relaciones Exteriores respecto a la situación de apatridia del menor, en caso de que pasados tres meses, desde la remisión de la consulta, no existiese pronunciamiento de la misión diplomática o consular del país de origen de los padres. No obstante, este procedimiento no era informado a los migrantes venezolanos ni practicado por ellos. Estas interpretaciones mucho más laxas podrían haber solucionado las limitaciones para que los menores pudieran ser reconocidos como nacionales por nacimiento y disfrutar de los derechos que la Constitución les otorga.

3. Vulnerabilidad de los hijos de migrantes venezolanos nacidos en Colombia

Hannah Arendt (2006) se refiere a los apátridas como personas sin derecho a tener derechos. La apatridia o ausencia del derecho de nacionalidad despoja a las personas del acceso a los demás derechos humanos. La confirmación de la existencia jurídica de una persona y su conexión con un Estado es necesaria para el acceso y la garantía del conjunto de protecciones que los Estados le confieren a sus nacionales.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aborda el problema de la apatridia de los menores al disponer que todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad (Asamblea General de Naciones Unidas, 1976, art.24). La Convención sobre los Derechos del Niño profundiza en este derecho al establecer que los niños serán registrados inmediatamente después de su nacimiento y tendrán derecho a adquirir un nombre y una nacionalidad. Dicha convención también establece que los Estados deben buscar reducir los casos de apatridia, especialmente cuando se trate de niños (Asamblea General de Naciones Unidas, 1989, art.7), y proporcionar los medios para que las personas nacidas en su territorio obtengan la ciudadanía. El derecho humano a no ser apátrida o a obtener una nacionalidad es importante, porque muchos Estados solo permiten que sus propios nacionales ejerzan plenos derechos civiles, políticos, económicos y sociales dentro de sus territorios (Weissbrodt y Collins, 2006).

Los padres de las 17 familias venezolanas a las que se les hizo acompañamiento jurídico exponían en sus entrevistas que, a pesar de que no entendían muy bien los conceptos de falta de nacionalidad o apatridia, sí tenían claro que sus hijos no podían acceder a derechos básicos, como el derecho a la salud y a la educación.

Es decir, ellos buscaban mejorar las condiciones de sus hijos. Cuando un menor de edad se encuentra en riesgo de apatridia en Colombia, no puede acceder a ningún servicio estatal, excepto el servicio de urgencias en salud⁵, ya que no posee un vínculo jurídico con el país ni una personalidad jurídica reconocida. Al obtener la nacionalidad, estos menores tienen especial protección por parte del Estado colombiano y los mismos derechos que cualquier niño tiene en nuestro país de acceder a todas las coberturas de servicios, a la protección de sus derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales y ambientales.

En la entrevista con Soranyelis Maileth Zorrilla, ella expuso: “Lo más urgente para mi niño es que tenga salud, tú no sabes cuantos niños mueren en Venezuela por la mala atención en hospitales, ni vacunas hay [...]” (Diario de Campo, 2019, p.).

Soranyelis Maileth Zorrilla, migrante venezolana, dio a luz un hijo varón (A.O.Z.), en diciembre de 2018. En

la entrevista dada en el consultorio jurídico de la Universidad Icesi, en marzo de 2019, manifestó que desde el mes de enero de 2019 había intentado realizar la inscripción al registro civil de nacimiento de su hijo menor ante la Registraduría Delegada de Cúmbulos, en la cual se le negó en varias oportunidades el registro aduciendo que, con base en la Circular 167 del 2017, no se le podía generar dicho registro. La madre buscaba obtener el registro con la finalidad de inscribirlo al régimen subsidiado del sistema de seguridad social en salud para que su hijo tuviera acceso al derecho a la salud (que no tenía en Venezuela). Al no haber registro, no podía ser inscrito en dicho régimen. La carencia de un registro civil, aun con la nota de “no válido para demostrar nacionalidad”, vulneraba al menos cuatro derechos fundamentales del menor: la nacionalidad, la personalidad jurídica, el nombre y la salud.

Realizamos al menos seis visitas acompañando a Soranyelis, su pareja y su hijo menor en brazos a la Registraduría de Cúmbulos. Largas filas bajo el sol del mediodía, caminatas de una hora y media debido a su situación económica para llegar a la Registraduría, pero siempre mantenían la esperanza de obtener el registro (ese era el objetivo, mas no la realidad). Me paraba retirado de la puerta con el fin de observar y escuchar lo que sucedía. Los vigilantes

⁵ Los menores de edad tienen derecho a la salud y a las coberturas básicas y, en especial, al servicio de urgencias (Corte Constitucional, 2018). El Decreto 866 de 2017 estableció la atención inicial de urgencias en territorio colombiano a los nacionales de países fronterizos. Para los menores de edad (de 0 a 5 años), se constituyó un fondo de atención por el Decreto 2353 de 2015.

de la institución ya la identificaban, ya sabían cuál era su necesidad: la misma de al menos otras 20 mujeres, con niños en brazos, que se acercaban al mismo tiempo a la puerta... (Diario de Campo, 2019).

Para evitar que continúe la negación constante de la inscripción al registro civil de nacimiento del menor, se realizó la representación mediante abogado, argumentando la necesidad de protección de los derechos a la nacionalidad y la personalidad jurídica y las disposiciones de la Resolución 8470 del 2019. Entonces, el personal de vigilancia no tuvo argumento alguno para continuar negándoles el servicio. Me solicitaron hablar con el personal dentro de la institución. Algunos estaban conmocionados porque nunca habían visto que algún migrante venezolano se presentara con un abogado para solicitar el registro civil de nacimiento.

El cambio de conducta, la accesibilidad, el tono de voz, la compostura, la sonrisa cambiaron de inmediato para con el abogado o con los funcionarios de la alcaldía, las ONG nacionales e internacionales, identificados con chaleco, pero no con la población que requería el servicio [...]. (Diario de Campo, 2019, p.)

Yenirex Atencio, migrante venezolana, quien ya había obtenido el registro

civil de Nacimiento para su hijo de 7 meses de edad, se dirigió a las oficinas del Sistema de Identificación de Beneficiarios Potenciales de Programas Sociales (Sisbén), con el fin de que fuese ingresado en el régimen subsidiado de salud y pudiera recibir atención médica. El funcionario que la atendió le indicó “Al ser menor de edad, no se le puede ingresar solo al registro de salud, sino que debe hacerlo por medio del padre o la madre” (Diario de Campo, 2019, p.).

Esta respuesta dada por el funcionario contradice lo dispuesto en el Decreto 2353 de 2015, según el cual, cuando los padres no cumplen las condiciones para pertenecer al régimen contributivo de salud y tampoco se encuentran clasificados en los niveles I y II del Sisbén o no les ha sido aplicada la encuesta, se registrará al recién nacido en el sistema de afiliación transaccional y lo inscribirán en una aseguradora del régimen subsidiado en el respectivo municipio hasta que los padres se afilien. Momento en el cual el menor integrará el núcleo familiar (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015). Aunque los padres del menor se encontraban en condición migratoria irregular en el país, el menor era nacional colombiano; no obstante, esta familia tuvo que enfrentar la negación de la prestación del servicio en diferentes instituciones públicas.

El ejemplo evidencia, por una parte, que la condición de apátrida de los niños nacidos en Colombia hijos de padres venezolanos está solucionada al conceder la nacionalidad, puesto que, al reconocer el derecho a la nacionalidad, cesa la vulneración sistemática de derechos fundamentales de estos niños (Moreno Sáchica 2019). Por otra, que aun cuando consiguen la nacionalidad, esta no garantiza el acceso efectivo a sus derechos. Una vez nacionalizados los menores, los padres exigieron los derechos básicos para la protección de sus hijos; no obstante, se enfrentaron a una estructura institucional colombiana que cometió omisiones y/o negaciones en la prestación del servicio a los migrantes venezolanos, independientemente de su condición.

Los padres de las 17 familias venezolanas que recibieron acompañamiento jurídico mediante la emisión de conceptos, derechos de petición y acciones de tutela dirigidas a diferentes instituciones públicas, han manifestado que con la obtención de la nacionalidad para sus hijos menores simplemente se está resolviendo algo formal, toda vez que subsisten los actos de discriminación en las instituciones públicas, además de graves limitaciones de acceso a su derecho a la salud, a la educación, a la movilidad, a la inclusión y a la participación en la sociedad.

Los migrantes, aun con sus hijos nacionalizados, deben recurrir a otros mecanismos jurídicos para poder acceder a las prerrogativas constitucionales. Por tanto, es necesario adoptar en el Estado un enfoque integral para la reclamación de la nacionalidad de un solicitante y así lograr un resultado concreto que proteja a las personas apátridas y les garantice sus derechos humanos⁶.

4. La eficacia de la Resolución 8470 del 2019

La política de gobierno con relación a la crisis humanitaria de los migrantes venezolanos es clara. Los niños de padres migrantes venezolanos que han nacido en Colombia y no gozan

⁶ El efecto útil de un derecho se encuentra estrechamente vinculado con la definición de las obligaciones específicas para el Estado. Solo en esta medida se logran establecer verdaderas garantías para el sujeto titular de un derecho. Mientras más específicas puedan ser las obligaciones que devengan de un derecho, mayor será su grado de tutelabilidad. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado en diversas ocasiones la obligación de asegurar el efecto útil de las disposiciones, que protegen los derechos humanos, al reconocer la necesidad de que la interpretación en esta materia sea verdaderamente práctica y eficaz y no convierta las reglas de protección de derechos en fórmulas vacías de contenido, que no tengan ningún efecto en la práctica (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001).

de una nacionalidad, porque se dejó de prestar el servicio consular, tienen derecho a adquirir la nacionalidad colombiana y los derechos que confiere el artículo 44 de la Constitución Política (El Tiempo, 2019).

Es por esto que las instituciones colombianas que tienen relación con la protección de los derechos fundamentales de los menores trabajaron conjuntamente para dar una solución a la situación que conducía a la apatridia de los hijos de migrantes venezolanos que nacieron en Colombia, entre el 19 de agosto del 2015 y el 20 de agosto de 2019 (Arbeláez, 2019). Esto, impulsando la expedición de la Resolución 8470 de 2019 de la Registraduría Nacional del Estado Civil, *de carácter urgente, temporal y excepcional para quienes no cumplían con el requisito de acreditación del domicilio* (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2019b).

El Ministerio de Relaciones Exteriores (2019), para superar el problema de la falta de visas, procuró que los migrantes venezolanos se identificaran con cualquiera de estos documentos: (1) cédula de extranjería vigente; (2) permiso especial de permanencia (PEP); (3) pasaporte expedido por la República Bolivariana de Venezuela vigente o vencido; y (4) cédula de identidad expedida por la República Bolivariana de Venezuela. Lo anterior permitió la inscripción de la

nacionalidad colombiana en 24.949 registros civiles de nacimiento por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil y 1.869, por las notarías a nivel nacional (Carrillo, 2019). La resolución también establece un procedimiento de actualización de todos los registros de nacimiento que se expidieron con la nota: “No válido para demostrar nacionalidad” a “Válido para demostrar nacionalidad”, dentro de los 4 meses siguientes a su entrada en vigencia.

Para dar una solución más permanente a la crisis migratoria, la Defensoría del Pueblo radicó en el Congreso el proyecto de ley 459 de 2020, para la Cámara, y 036 de 2019, para el Senado, el cual se encuentra para conciliación (Vargas, 2021). En él, se establece una política integral migratoria, a cuyo tenor los hijos de venezolanos que vivan en Colombia, entre el 1 de enero de 2015 y hasta dos años después de aprobada la ley, adquieren de manera automática la nacionalidad colombiana.

De acuerdo con Fischer (2015), los Estados pueden implementar las normas sobre nacionalidad de manera arbitraria o discriminatoria. Muchas formas de práctica estatal pueden contradecir las leyes de nacionalidad. Por esto es importante analizar si con la expedición de la Resolución 8470 de 2019 se facilitó realmente

la adquisición del derecho a la nacionalidad para los menores, y como consecuencia de ella, la reclamación de otros derechos.

En la entrevista con Soranyelis Maileth Zorrilla, ella expuso: “Acá, en Colombia, existe mucha tramitología para tener algunos beneficios, en Venezuela todo es con la cédula y partida de nacimiento, nunca pensé que tenía que pelear tanto en Colombia para que mi hijo tenga una nacionalidad” (Diario de Campo, 2019). Los padres de estos menores de edad se enfrentan a la burocracia institucional para defender los derechos de sus hijos, en condición de vulnerabilidad manifiesta.

Hanna Patricia Arroyo, migrante venezolana, dio a luz un hijo varón el 6 de junio de 2019, en el Hospital Universitario del Valle Evaristo García E.S.E. Allí, le otorgaron el certificado de nacido vivo y le informaron que el niño se encontraba en riesgo a apatridia. Cuando ella se acercó con su compañero permanente y su hijo menor a la Registraduría, sede Cúmbulos, los funcionarios le negaron el proceso aduciendo que “no se puede nacionalizar un niño venezolano, porque ustedes no tienen visa, ninguno de ustedes es regular” (Diario de Campo, 2019, p.).

Para el mes de septiembre del 2019, después de la expedición de la Re-

solución 8470 de 2019, regresaron a la Registraduría, donde les negaron tanto el ingreso a las instalaciones como la realización del procedimiento del registro. Les advirtieron que “se podría hacer la excepción con el costo de cincuenta mil (\$50.000)”. Pero, como Hanna Patricia ya había recibido atención jurídica, sabía que el proceso era gratuito. A este respecto, el guarda de seguridad le informó: “Si usted requiere nacionalizar a su hijo, debe sacar cita previa para poder registrarlo; sin cita, no podemos atenderla”. La cita la debe solicitar por la página de la Registraduría. No obstante, solo los colombianos ciudadanos pueden realizar el ingreso a la página, puesto que es necesario que ingresen los datos de la cédula de ciudadanía colombiana para que el sistema lo reconozca y asigne cita. “Ese mismo día en menos de 45 minutos habían negado el proceso de nacionalización a 3 madres de familia que iban con sus hijos en brazos y a 2 familias conformadas por padre, madre y otros hijos”. En una oportunidad, una usuaria habló sobre la Resolución 8470 de 2019 a un funcionario, quien le manifestó: “A nosotros no nos cobija esa ley, nosotros acá tenemos directrices completamente diferentes” (Diario de Campo, 2019, p.).

El ejemplo de Hanna Patricia evidencia la distancia que existe entre las políticas públicas y las actuaciones

discriminatorias o arbitrarias de los funcionarios en la administración⁷. Los padres de los menores, con o sin nacionalidad colombiana⁸, deben enfrentar múltiples circunstancias que impiden el ejercicio de los derechos y las garantías mínimas que el Estado tiene la obligación de proporcionar.

La exigencia de derechos a un Estado que no es el propio genera mayor desigualdad. Para estas familias, el choque cultural, la desigualdad económica y el reconocimiento de la condición de vulnerabilidad no son tarea fácil. Pareciera que con el registro solo se resuelve una situación meramente documental, que no existe diferencia entre la realidad que presentaban cuando se encontraban en riesgo de apatridia y la que viven una vez que se encuentran nacionalizados.

Este tipo de actuaciones no se presentan solo en la Registraduría, sino también en otras entidades públicas, incluyendo los colegios públicos y guarderías del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Las 4 familias que hicieron parte de esta investigación

encontraron patrones constantes de negación, omisión e irregularidades dentro de los servicios prestados por las entidades estatales.

Yeimaly Fernanda Hurtado, migrante venezolana, se dirige a una institución educativa para obtener un cupo para su hija menor, quien que se encontraba cursando cuarto grado de primaria en Venezuela. La institución educativa le niega el cupo indicándole que no puede estudiar, porque no se encuentra regular y no está afiliada al sistema de salud. Se le vulnera el derecho a educación, en desconocimiento de las directrices de la circular conjunta 016 del 2018, por medio de la cual se garantiza la educación a todos los menores que se encuentren dentro del territorio colombiano, independientemente de su nacionalidad o condición migratoria (Ministerio de Educación Nacional, 2018). En algunas oportunidades, se evidencia por parte de los funcionarios el desconocimiento de la normatividad y de las políticas públicas con relación a la crisis migratoria y los derechos de la población con necesidad de protección internacional, lo cual podría solucionarse con procesos de capacitación por parte de las entidades. En otras ocasiones, la falta de empatía y conocimiento de la realidad social de Venezuela y de las condiciones de los migrantes generan vulneración y mala atención a la población.

⁷ Estas situaciones irregulares fueron debidamente denunciadas ante la Defensoría del Pueblo.

⁸ Esta población que se naturaliza entra a engrosar el número de colombianos en situación de vulnerabilidad manifiesta, tanto por la situación económica, como por la falta de acceso a los servicios básicos.

5. Conclusiones

Debido a las diferentes coyunturas sociopolíticas y económicas en Venezuela, se ha evidenciado una migración masiva de sus nacionales a Colombia. El cierre de los consulados de Venezuela en nuestro país generó que los niños nacidos en Colombia, cuyos padres son migrantes venezolanos (regulares o irregulares), se encontraran en riesgo de apatridia. El manejo de los procedimientos administrativos requeridos para solicitar la nacionalidad en Colombia desencadenó una vulneración sistemática de derechos fundamentales. El Estado colombiano encontró una solución temporal con la expedición de la Resolución 8470 de 2019 para otorgar la nacionalidad y la personalidad jurídica a estos menores.

Sin embargo, la realidad en la que se encuentran estos niños es que, a pesar de tener una nacionalidad, las instituciones públicas desconocen algunos procedimientos y derechos, lo que deriva en la vulneración de derechos fundamentales. A pesar de tener una nacionalidad colombiana, no se les asegura una protección de los derechos, porque se evidencian en la implementación actuaciones deficientes, xenófobas y/o de aprovechamiento de la vulnerabilidad de esta población, desconociendo que son de especial protección.

Uno de los retos más complejos para el Estado colombiano es hacer seguimiento a sus instituciones, con el fin de encontrar y corregir estas conductas adversas que van en contra de la función pública. Además, esto podría resolver la problemática que padecen los padres migrantes al tener que acudir a medios administrativos y judiciales para exigir los derechos que las entidades tienen como obligación garantizar. Es importante tener en cuenta que Colombia incurre en violación de sus deberes constitucionales respecto a la protección de los derechos fundamentales de estos menores de edad al hacerlos colombianos nacionales.

En respuesta a esta situación, los migrantes venezolanos agradecen el acto de nacionalizar a sus hijos menores, pero asumen la constante lucha por el reconocimiento, la protección y la defensa de los derechos de sus hijos para que puedan tener mejores condiciones de vida, generando un escenario de luchas, reclamos e interacciones entre la población migrante y el Estado colombiano. Es así como, frente a diferentes decisiones judiciales, se han propiciado escenarios y condiciones de cambio que han redefinido una realidad sustantiva y procesal frente al reconocimiento y la reivindicación de los derechos y la mejora institucional respecto a la atención y a la asistencia integral, en

el marco del fiel cumplimiento de los mismos, el cual se materializa frente al alcance en la aplicación de la norma y en la aplicación de la misma por parte de organismos gubernamentales.

Así mismo, el caso plantea novedades frente al reconocimiento de derechos de los padres migrantes de niños nacidos en Colombia, quienes mantienen una posible condición de irregularidad dentro del territorio nacional y que, en muchos casos, carecen de documentación de identidad, lo que determina una potencial vulnerabilidad indirecta hacia los niños, por cuanto la inestabilidad jurídica de los padres en el acceso y/o disfrute de derechos y servicios derivados les afecta.

En este sentido, el escenario plantea la necesidad de adecuar e implementar políticas públicas que, en complemento a la norma, fomenten un marco institucional de formación y capacitación de funcionarios públicos en temas de política migratoria, puesto que una de las dificultades existentes observadas fue la falta de información y de empatía por parte del funcionario con la población. Hacerlo facilitaría el proceso de atención y seguimiento, además de implementar la revisión de las rutas de atención de la población migrante venezolana, en las diferentes necesidades y actividades de cada institución. Ambas actividades podrían reducir considerablemen-

te la presentación de herramientas jurídicas o PQRS para la exigencia de derechos y trámites administrativos que las mismas instituciones tienen a cargo.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR–. (2018). *ACNUR: Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos. 2018*. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html>.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR–. (2019). *Venezuela: Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos. Actualización I*. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>.
- Arbeláez, L.M. (2019). Informe De Gestion. Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Disponible en: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/informe_de_gestion_2019_icbf-final-4.pdf.
- Arendt, H. (2006). *Los Orígenes del Totalitarismo*. Alianza.
- Arias Rivera, Juan Camilo. 2019. «Diario de Campo». Cali.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (1954). *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas*. Disponible en: <https://www.acnur.org/5b43cea54.pdf>.

- Asamblea General de Naciones Unidas. (1976). *El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Disponible en: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/pacto_internacional_derechos_civiles_politicos.html#:~:text=Pacto%20Internacional%20de%20Derechos%20Civiles%20y%20Pol%C3%ADticos&text=1.,desarrollo%20econ%C3%B3mico%2C%20social%20y%20cultural.
- Asamblea General de Naciones Unidas. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Disponible en: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/pacto_internacional_derechos_civiles_politicos.html#:~:text=Pacto%20Internacional%20de%20Derechos%20Civiles%20y%20Pol%C3%ADticos&text=1.,desarrollo%20econ%C3%B3mico%2C%20social%20y%20cultural.
- Carrillo, F. (2019). Informe de Rendición de Cuentas. Bogotá: Procuraduría General de la Nación. Disponible en: [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20de%20Audiencia%20P%C3%ABlica%20-%202019\(1\).pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20de%20Audiencia%20P%C3%ABlica%20-%202019(1).pdf).
- Congreso de la República. (1887). *Código Civil Colombiano*. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html.
- Congreso de la República. (1993). *Ley 43 de 1993*. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0043_1993.html.
- Congreso de la República. (2005). *Ley 962 de 2005*. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_0962_2005.htm.
- Corte Constitucional. (2013). Sentencia C-622 de 2013.
- Corte Constitucional. (2018). Sentencia T-210 del 2018.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2001). Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_72_esp.pdf.
- El Tiempo. (2019). *Duque firma decreto para nacionalizar niños venezolanos*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=zQ8PNmJhn1Q>.
- Fisher, B.L. (2015). "The Operation of Law" in Statelessness Determinations Under the 1954 Statelessness Convention. *Wisconsin International Law Journal*. 33 (2), pp.254-289.
- Heap, S. y Claire, C. (2009). The Universal Birth Registration Campaign. *Forced Migration Review*. 32, pp.20-22.
- Migración Colombia. (2021). Distribución de Venezolanos en Colombia - Corte 31 de enero de 2021. Infografía. Bogotá. Disponible en: <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-de-venezolanos-en-colombia-corte-31-de-enero-de-2021>.

- Ministerio de Educación Nacional. (2018). *Circular Conjunta 016*. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-368675_recurso_1.pdf.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). *Resolución 6045 de 2017*.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). *Decreto 2353 de 2015*. Disponible en: https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Decreto%202353%20de%202015.pdf.
- Moreno Sáchica, A. (2019). Niños Sin Patria: La Realidad De Los Hijos De Migrantes Venezolanos, Nacidos En Colombia. *Revista Temas De Derecho Constitucional* 1. pp.127-44.
- Registraduría Delegada para el Registro Civil y la Identificación. (2019). *Circular Única de Registro Civil e Identificación*. Versión 3. Disponible en: https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/circular-unica-rc-e-identificacion-version3-14-de_junio-de-2019-_vigente_.pdf.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2017). *Circular 168 de 2017*. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/circular_registraduria_0168_2017.htm.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019a). A partir de hoy, registros civiles de nacimiento de hijos de venezolanos nacidos en Colombia tendrán la nota "Válido para demostrar nacionalidad". Disponible en: <https://www.registraduria.gov.co/A-partir-de-hoy-registros-civiles-de-nacimiento-de-hijos-de-venezolanos-nacidos.html>.
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (2019b). *Resolución 8470 de 2019*.
- Trujillo García, C. (2019). *Memorias al Congreso 2018-2019*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Van Waas, L. (2008). *Nationality Matters Statelessness Under International Law*. Vol. 29. School Of Human Rights Research Series. Bélgica: Intersentia. Disponible en: https://files.institutesi.org/Nationality_Matters.pdf.
- Vargas, A. (2021). Política Integral Migratoria, aprobada para ser Ley de la República. Senado de la República de Colombia. Disponible en: <http://www.senado.gov.co/index.php/prensa/noticias/2677-politica-integral-migratoria-aprobada-para-ser-ley-de-la-republica>.
- Weissbrodt, D. y Clay, C. (2006). The Human Rights of Stateless Persons. Disponible en: *Human Rights Quarterly* 28 (1): 245-76. <https://doi.org/10.1353/hrq.2006.0013>.