

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES VENEZOLANOS EN TERRITORIO COLOMBIANO: CASO DE LA CANCELACIÓN RESOLUCIONES 14483 Y 15119 DE 2021.

Por: ALFONSO NARANJO ESCOBAR¹

RESUMEN

En este artículo se pueden establecer las facultades que tiene la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), que a través de la Dirección Nacional del Registro Civil y la Dirección Nacional de Identificación en el año 2021 canceló 43.000 registros civiles de nacimiento, y la consecuente cancelación de las cédulas de ciudadanía por falsa identidad. La entidad adelantó la verificación y validación de la información del documento base para la inscripción de los registros civiles de nacimiento, con presuntas irregularidades que afectan su validez.

Dentro de este artículo se revisará el procedimiento administrativo mediante la Resolución 7300 de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2021), “Por la cual se establece el procedimiento conjunto de anulación de registros civiles de nacimiento y la consecuente cancelación de cédulas de ciudadanía por el concepto de falsa identidad”, contemplada en la Ley 1260 de 1970, situación que hace necesario establecer mecanismos de protección instituidos en Colombia para la protección de los derechos de los **migrantes venezolanos en territorio colombiano** la nulidad y restablecimiento del derecho, como medio de control idóneo para restablecer derechos fundamentales de los migrantes a quienes se les ha cancelado el Registro Civil de Nacimiento y NUIP a partir las Resoluciones 14483 y 15119 de 2021.

¹ Abogado egresado de la Universidad Libre seccional Pereira. Estudiante de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Libre seccional Pereira. Cohorte 58. Contacto: Alfonso-naranjoe@unilibre.edu.co

Así mismo, es importante tener en cuenta que la Corte Constitucional ha definido el debido proceso como un derecho fundamental, que posee una estructura compleja, que a su vez se da como un desarrollo del principio de legalidad que limita el ejercicio de poder público, y en particular al derecho sancionatorio del Estado.

Palabras clave

Registraduría, migrantes, venezolanos, medio de control, debido proceso.

ABSTRACT

This article can establish the powers of the National Registry of Civil Status (RNEC), which through the National Directorate of Civil Registry and the National Directorate of Identification in 2021 canceled 43,000 civil birth registrations, and the consequent cancellation of citizenship cards for false identity. The entity advanced the verification and validation of the information of the base document for the registration of the civil birth records, with alleged irregularities that affect its validity.

Within this article, the administrative procedure will be reviewed through Resolution 7300 of the National Registry of Civil Status (2021), "By which the joint procedure for the annulment of civil birth records and the consequent cancellation of citizenship cards by the concept of false identity", contemplated in Law 1260 of 1970, a situation that makes it necessary to establish protection mechanisms instituted in Colombia for the protection of the rights of Venezuelan migrants in Colombian territory, the nullity and restoration of the right, as an ideal means of control to reestablish fundamental rights of migrants who have had their Birth Registry and NUIP canceled as of Resolutions 14483 and 15119 of 2021.

Likewise, it is important to take into account that the Constitutional Court has defined due process as a fundamental right, which has a complex structure, which in turn occurs as a development of the principle of legality that limits the exercise of public power, and in particular the sanctioning law of the State.

Keywords

Registry, migrants, venezuelans, means of control, due process.

INTRODUCCIÓN

Producto de la crisis socioeconómica que atraviesa Venezuela, desde hace algunos años millones de venezolanos han migrado hacia otros países de Suramérica, principalmente a Colombia, donde según Migración Colombia (2022), “Al 28 de febrero de 2022, de los 2.477.588 venezolanos que se estiman presentes en territorio colombiano, 333.806 resultan estar en estatus migratorio regular y 295.038 en estatus migratorio irregular), y país con el cual Venezuela comparte una frontera de más de 2.219 km de extensión (Ministerio de Relaciones Exteriores - Cancillería, s.f), en búsqueda de un mejor futuro para sí mismos y para sus familiares. En sus recorridos migratorios y en la instalación en los nuevos países de residencia los venezolanos se han enfrentado a múltiples dificultades, principalmente de tipo económico, así como su condición propia de migrantes irregulares.

En particular, en suelo colombiano dos de las problemáticas sufridas por los venezolanos fueron la apatridia o riesgo de apatridia, y la dificultad para aportar documentos apostillados que permitieran a los registradores del Estado civil realizar las inscripciones en los registros civiles de nacimiento conforme al marco normativo colombiano.

Según Acosta et al. (2019), la situación de los migrantes venezolanos, infortunadamente, ha sido contrarrestada por diversos países con medidas temporales que pasan por alto la vocación de permanencia del fenómeno migratorio, sin tener en cuenta el impacto que se deriva de dicho proceso sobre los derechos fundamentales y civiles de los migrantes.

Como consecuencia de las decisiones arbitrarias y la vulneración de derechos fundamentales es importante reconocer si los mecanismos de protección utilizados en Colombia, según la Constitución de 1991, han sido los idóneos, o si, por el contrario, toda esta situación demuestra los vacíos y falta de argumentos o claridad sobre el cumplimiento de los protocolos según las Resoluciones 14483 y 15119 de 2021 de la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC) que anulan los registros civiles de nacimiento, y la consecuente cancelación de las cédulas de ciudadanía de migrantes venezolanos en territorio colombiano, obligándolos a acudir ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) a fin utilizar recursos de carácter administrativo que les permita recuperar su ciudadanía con el ordenamiento de la nueva inscripción del registro civil, y conservación de cupo numérico o la revocatoria directa del acto administrativo.

Lo anterior encuentra sustento en la cantidad de resoluciones que desde el año 2017 expidieron el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia en lo relacionado con los permisos especiales de permanencia para los venezolanos, creados mediante la Resolución 5797 del Ministerio de Relaciones Exteriores (2017).

No obstante, debe reconocerse que el Estado colombiano ha hecho grandes esfuerzos con el fin de remover los principales obstáculos que se les presentan a los migrantes venezolanos en suelo colombiano. Así mismo, a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil tomó importantes decisiones en

materia de registro civil e identificación.

De esta manera se hace necesario establecer con claridad cuáles son los mecanismos de protección instituidos en Colombia para la defensa de los derechos de los migrantes venezolanos en territorio colombiano a quienes se les ha cancelado el Registro Civil de Nacimiento y el NUIP, a partir las Resoluciones 14483 y 15119 de 2021, para lo cual se realizará un análisis de los estándares de protección constitucional que se han definido en Colombia para la protección de los migrantes venezolanos en territorio Colombia, a fin de poder precisar la viabilidad de la nulidad y restablecimiento del derecho como herramientas jurídicas con las que cuenta la ciudadanía para enmendar el acto administrativo que cancela los registros civiles de nacimiento, derivadas de las Resoluciones en comento.

1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA Y METODOLOGÍA

El propósito de este artículo es hacer un desarrollo del debido proceso que se llevó a cabo a los migrantes venezolanos en Colombia, a los cuales se les aplicó el procedimiento administrativo contemplado en la Ley 1437 de 2011, donde la RNEC, a través del SIN (Sistema de identificación Nacional), utilizó solo el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), pero, de acuerdo a esta situación migratoria, los países adscritos a la CIDH deben tener políticas flexibles que se establecen en el Artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH) para que aplique los estándares adecuados para que los migrantes que estén en territorio colombiano no vean afectados sus derechos fundamentales.

Así mismo, La RNEC a través la Dirección Nacional de Registro Civil y la Dirección Nacional de Identificación no solo debe acogerse a los procedimientos internos del CPACA, sino que así mismo debe revisar estas

actuaciones administrativas a la luz de la CIDH, ya que de tal forma limita el mecanismo de control que se debe aplicar como la nulidad y restablecimiento del derecho, medio idóneo si se llevara una adecuada notificación para restablecer derechos vulnerados y no agotar previamente por vía judicial la acción de tutela.

2. METODOLOGÍA

Teniendo en cuenta el tema que se pretende analizar, los mecanismos de control en el ordenamiento jurídico colombiano sirven como medio de corrección del acto de administrativo por errores de fondo. En tal sentido, la presente investigación se ajusta en dos vertientes:

- a) Investigación dogmática-jurídica, de naturaleza descriptiva y de tipo documental, puesto que se identificará la naturaleza jurídica y característica del acto administrativo, y de manera similar determinar si la ley y la doctrina contemplan herramientas suficientes para la revocatoria del acto administrativo, motivo por el cual se pretende estudiar las estructuras del derecho objetivo, es decir, el ordenamiento jurídico y la doctrina.
- b) Al mismo tiempo, se enfocaría en una investigación socio-jurídica, debido a que se examinará la jurisprudencia, pues la misma como fuente formal del derecho en el momento de sus fallos abarca realidades sociales que no necesariamente estén en el marco normativo, de manera que una vez analizado se puede determinar que las herramientas jurídicas con que se cuenta para corregir el acto administrativo pueden llegar o no a ser eficaces.

Finalmente, y al momento de concluir la presente investigación, se enmarcará en una investigación jurídico-propositiva, así mismo, se desprende que es

necesario revisar tratados de la CIDH para migrantes venezolanos como norma jurídica, y no la acción de tutela para la corrección del acto administrativo por el cual se cancelaron los registros base en extranjeros.

3. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

El fenómeno migratorio obedece a la dinámica de la globalización, que no es exclusivo de ningún país ni continente, pero vale la pena poner de presente que el que se ha vivido en Suramérica, con el caso de Venezuela, es uno de los más críticos de la historia reciente.

Por su cercanía con Venezuela, como se pretende subrayar a lo largo de este escrito, Colombia se ha convertido en el principal destino de los migrantes venezolanos. Debe destacarse, en idéntico sentido, que lo desarrollado por Mora (2009), al referirse al caso español, en Colombia se ha alcanzado una de las tasas más elevadas de inmigración del continente, habiendo recibido la mayor parte de esa inmigración en un período exageradamente breve, a diferencia de otros Estados que han estado recibiendo por décadas población inmigrante.

A las transformaciones demográficas derivadas de un incremento considerable de la población extranjera se añade todo un conjunto de cambios experimentados en las esferas de la vida social, política, cultural y económica en nuestras sociedades de recepción (Mora, 2009).

Ahora bien, resulta apropiado echar una mirada a la teoría de la Autonomía de la Migración, la cual, como indicó Mezzadra (citado por Casas-Cortés y Cobarrubias, 2020):

(...) no ignora la relevancia de las estructuras sociales, legales, políticas, culturales y económica a la hora de pensar las

migraciones. Al contrario, su punto de partida no son los inmigrantes individuales, sino el movimiento migratorio como un proceso social y como una fuerza creativa dentro de estas estructuras (p.6).

Contrario a lo sostenido por Mora (2009), para quien el fenómeno migratorio debe abordarse a partir de la comprensión de los mecanismos de dominación que generan y reproducen la desigualdad en los estados de origen y destino, generando condiciones para el exilio o la fuga, y dando lugar a escenarios de exclusión en las sociedades de recepción, la teoría de la autonomía de la migración no percibe el fenómeno migratorio únicamente como resultado de políticas estatales o efectos económicos adversos (como la inadecuada distribución de la riqueza), que llevan a los migrantes a tomar la decisión de asumir los riesgos inherentes a la migración y traspasar las fronteras, sino como un proceso *parcialmente interdependiente*, teoría que desestima preguntas tales como: ¿Por qué la gente migra? ¿Por qué continúa migrando? Para centrar su atención en cuestionamientos como: ¿Qué pasa si se interpretan las migraciones como motor de cambio? ¿Qué ocurre si los análisis se realizan desde el punto de vista de las migraciones y la movilidad misma, en vez de adoptar una mirada estatal?

La autonomía de la migración reconoce y da preponderancia al elemental deseo de los migrantes de abandonar, por lo general de manera permanente, su lugar de origen, independientemente de la severidad de los controles migratorios con los que saben que se encontrarán, y de lo costoso que es en tiempo y recursos estabilizarse en el país al que llegan, entre otras cosas, por las regulaciones en materia laboral que buscan desincentivar la migración.

Es ese orden de ideas, es plausible pensar que, a la movilidad humana internacional, frecuente ya en este lado del hemisferio, difícilmente se le puede contrarrestar con políticas que no busquen la integración de la población migrante.

Siguiendo la línea anterior, Mora (2009) indica que, entre otras cosas, la condición irregular de los individuos migrantes dificulta los procesos de inserción y genera múltiples problemáticas a la hora de garantizar los derechos de todas las personas extranjeras, la convivencia en la diversidad, y la plena inserción en la sociedad de instalación.

Luego, existen dos formas de dar manejo al fenómeno migratorio, a saber: a través de políticas de integración mediante la firma de acuerdos para el libre tránsito de bienes, personas y capitales (Niño, 2022), a las que se puede denominar *políticas no represivas*, o bien, las que, contrario a lo anterior, se ejecutan con la militarización de las fronteras, la construcción de nuevos muros y vallas, y el despliegue de sofisticados dispositivos de vigilancia en aras de la seguridad y la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y la inmigración ilegal, es decir, *políticas represivas*.

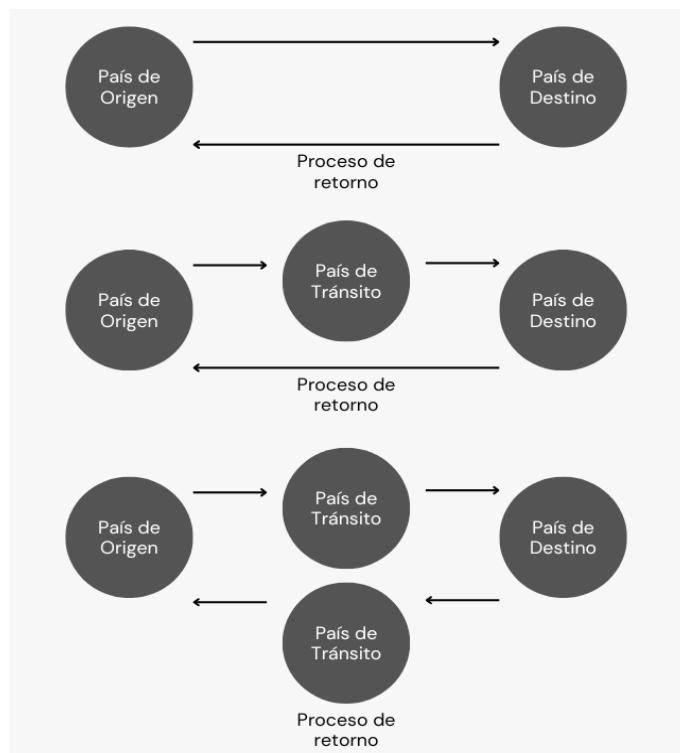
En particular, pese a que el Estado colombiano ha optado por las primeras y ratificado un cúmulo de tratados internacionales de derechos humanos, de entre los que se destacan en materia de salud y educación el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), en vigor desde enero 3 de 1976; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988), en vigor desde noviembre 16 de 1999, y la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), encontrarse de manera abrupta con la llegada masiva de población proveniente de Venezuela en un período relativamente corto, y la ruptura, en determinado momento, de las relaciones diplomáticas con Venezuela, ha sido uno de los retos institucionales de mayor trascendencia en la vida nacional de los últimos años (sobre esto se volverá más adelante).

Existen diversas tipologías de migraciones, pero, para efectos de precisar el

marco teórico de este artículo, hay que enfocar ahora la atención en la migración de retorno.

King (citado por Jáuregui y Recaño, 2014) indica que la migración de retorno es el concepto utilizado cuando las personas deciden volver a su país después de haber permanecido en el extranjero durante un período significativo de tiempo.

Por otro lado, a partir de lo desarrollado por Dumont y Spielvogel, Jáuregui y Recaño (2014) esquematizan el fenómeno migratorio de retorno (tanto el directo como aquel en el que el migrante hace tránsito en otros países), como se ve en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia a partir de Dumont y Spielvogel

Tener en claro esta tipología de migración resulta de interés para lograr los objetivos propuestos en este artículo toda vez que, como se hará hincapié en

otro momento, gran parte de la población inmigrante en Colombia, proveniente de Venezuela, es retornada.

Producto de las múltiples problemáticas de orden público y social que padecía y padecen departamentos como Norte de Santander, Arauca, La Guajira, entre otros, en la década de los 90's muchas familias decidieron cruzar la frontera para establecerse en Venezuela; ahora, muchos hijos de aquellos colombianos han retornado al país.

En cuanto a los desarrollos teóricos de este fenómeno, se encuentra oposición entre la teoría neoclásica y la autonomía de la migración; la primera asume que se migra a partir de una decisión racional que busca minimizar los costos y aumentar al máximo los ingresos netos esperados (Jáuregui y Recaño, 2014), mientras que, por su parte, la teoría de la autonomía de la migración encuentra en la idea anterior un punto de quiebre, de tal forma, las condiciones en las que se encuentran los migrantes en muchos casos no permiten hablar de la toma de una decisión.

Así las cosas, para los teóricos de la autonomía de la migración esta no es una anomalía que hay que explicar, o el resultado mecánico de desequilibrios de oferta y demanda en los mercados laborales, sino más bien un fenómeno que, se reitera, es interdependiente que interactúa con las políticas tanto represivas como las no represivas, pero que no se afecta inexorablemente de manera causa-efecto en forma aritmética (ej. más control, menos migración) (Mora, 2009).

3. ANTECEDENTES Y CONSECUENCIAS DE LAS RESOLUCIONES 14483 Y 15119 DE 2021

Para lograr el fin propuesto, vale la pena abordar de manera preliminar y sucinta los subtemas de la apatridia o riesgo de apatridia aterrizado a la

situación de los migrantes venezolanos en Colombia, y los derechos a la identidad y a la personalidad jurídica.

En Colombia, de conformidad con el artículo 1° de la Ley 43 de 1993, “Por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”, son nacionales por nacimiento los que “(...) *siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento*” (num. 1).

A tono con lo establecido por el legislador, la Registraduría Nacional del Estado Civil asumía que tal atributo (el domicilio) solo podía ser demostrado si el migrante contaba con una visa tipo Migrante (o visa tipo “M”) (Circular N° 168 de 2017), o tipo Residente (o visa tipo “R”) (Resolución N° 6045 de 2017). Para el Centro de Estudios en Migración de la Universidad de los Andes esta exigencia era producto de una interpretación restrictiva de la Registraduría del concepto de domicilio (Amaya et al., 2020).

Ante la imposibilidad de los migrantes venezolanos de acreditar su domicilio por no contar con una visa tipo “M” o tipo “R”, sus descendientes nacidos en territorio colombiano no podían acceder a la nacionalidad colombiana, situación que enhorabuena fue corregida por el legislador a través de la Ley 1997 de 2019, que adicionó un párrafo al precitado artículo 1° de la Ley 43 de 1993, en el que se estableció que:

Excepcionalmente se presumirá la residencia y ánimo de permanencia en Colombia de las personas venezolanas en situación migratoria regular o irregular, o solicitantes de refugio, cuyos hijos e hijas hayan nacido en territorio colombiano desde el 1° de enero de 2015 y hasta 2 años después de la promulgación de

esta ley.

No se comparte la visión del Centro de Estudios de Migración de la Universidad de los Andes en lo relacionado con la supuesta interpretación restringida del concepto de domicilio realizada por la RNEC, toda vez que, antes de la expedición de la Ley 1997 de 2019, que adicionó un párrafo al precitado artículo 1° de la Ley 43 de 1993, no existía ninguna presunción de derecho en favor de los migrantes venezolanos, y si la Registraduría hubiese permitido acreditar el domicilio de otra manera, esto hubiese podido generar más problemas que beneficios, conclusión que se sustenta en el problema que supuso la flexibilización de los requisitos para registrar a hijos de colombianos nacidos en Venezuela, asunto que será abordado más adelante.

Luego, le correspondía al legislador a través de la Ley garantizar, a tono con lo consagrado en el artículo 44 de la Constitución de Colombia de 1991, el derecho a la nacionalidad de los menores con padres venezolanos nacidos en suelo colombiano.

En la Sentencia C-119 la Corte Constitucional (2021) destacó el esfuerzo realizado por el Estado colombiano para garantizar a aquellos menores el derecho a la nacionalidad en los siguientes términos:

El art. 1 de la Ley 1997 de 2019, que adiciona un párrafo al art. 2 de la Ley 43 de 1993, persigue una finalidad constitucional imperiosa al precaver el riesgo cierto de apatridia que enfrentan las hijas e hijos de personas venezolanas solicitantes de refugio o en situación migratoria regular o irregular, que han nacido en territorio colombiano entre el año 2015 y el término de vigencia de la Ley 1997 de 2019, y, por tanto, proteger el derecho a la nacionalidad de estas niñas y niños, sujetos de especial protección constitucional.

En cuanto a la imposibilidad de cumplir con los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico de la República Bolivariana de Venezuela, en aras de que los menores nacidos en Colombia accedieran a la nacionalidad venezolana, resulta de interés lo plasmado en la parte considerativa de la Resolución 8470 de 2019, suscrita por el Registrador Nacional del Estado Civil, en la que se resalta que, a través de Nota Verbal N° 0001986 del 5 de agosto 2019:

Nuestra Constitución establece la adquisición de nacionalidad tanto bajo el principio de *jus soli* como del *jus sanguini*, por lo que todo hijo de venezolano nacido en el extranjero puede adquirir la nacionalidad por consanguinidad una vez los padres realicen el proceso ante el consulado correspondiente.

Sin embargo, para que se realizara la inscripción del nacimiento de hijos de padres venezolanos nacidos en el exterior en el registro civil de aquel país, y se les otorgara la nacionalidad, a los declarantes se les exigía aportar en la solicitud documentos que, por decir lo menos, eran bastante difíciles de conseguir.

De tal manera, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) señala que:

(...) la problemática de la apatridia es un problema invisible pero latente. Las personas en esta condición tienen dificultades para ir al colegio, ver al médico, conseguir empleo o casarse. La ausencia de nacionalidad, generalmente, tiene como consecuencia la ausencia de derechos como educación, vivienda, atención médica, participación política, empleo y bienestar social y muchos otros (Castellanos, M., 2019, p. 8).

En suma, el problema no es menor; existe una clara relación entre el reconocimiento como nacional y la prevención de vulneraciones, la garantía de los derechos y el acceso a servicios (Dib-Ayesta et al., 2021).

4. DERECHOS A LA IDENTIDAD Y A LA PERSONALIDAD JURÍDICA

“La persona apátrida se ve en la imposibilidad de acceder y ejercer los derechos humanos más básicos, siendo los primeros el derecho a la identidad y a la personalidad jurídica” (Amaya et al., 2020, p. 11). Es decir que, pese a que se cuente con una Carta Superior generosa en cuanto a reconocimiento de derechos, como sucede en el caso de Colombia, al ser un Estado social de derecho, los mismos difícilmente se podrán materializar si no se reconoce al individuo como persona jurídica, es decir, con la capacidad de ser sujeto de derechos y obligaciones.

El artículo 14 de la Constitución de 1991 señala que: *“Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica”*, derecho que es, pues, el punto de partida hacia el reconocimiento y ejercicio de los demás.

Como explica Laporta (2013):

El derecho sólo puede empezar a caminar (es decir, a regular) si ha sido capaz de diferenciar a cada uno de nosotros como organismos “individuales”, si ha podido definir a esos individuos como destinatarios o sujetos de sus normas, y si ha podido establecer los rasgos que los hacen “personas” desde el punto de vista jurídico (p. 22).

En la Sentencia C-511 la Corte Constitucional (1999) realizó la importancia de las herramientas utilizadas en nuestro ordenamiento jurídico para identificar a

los individuos, aspecto sobre el cual sostuvo que:

(...) la cedulaación, desde la perspectiva jurídico-material, constituye un servicio público que se cumple mediante la emisión y entrega de la cédula de ciudadanía como instrumento de identificación y expresión del registro civil, pero representa al tiempo un derecho esencial del ciudadano (...).

Lo mencionado por el tribunal de cierre de la jurisdicción constitucional es aplicable a todas las herramientas utilizadas por el Estado colombiano para identificar a los individuos, a saber: el registro civil para los menores desde el nacimiento hasta antes de cumplir los 7 años, la tarjeta de identidad desde los 7 años y hasta antes de cumplir 18, y la cédula de ciudadanía desde los 18 años de edad en adelante, lo que, más allá de ser simples objetos, permiten el reconocimiento de la personalidad jurídica del individuo y, por ende, el ejercicio de los demás derechos.

Solo por mencionar algunas situaciones en las que la identificación es requisito *sine qua non*; para adquirir el derecho de dominio sobre bienes inmuebles, elegir y ser elegido, matricularse en instituciones educativas, afiliarse a fondos de pensión o constituirse en deudor de una entidad financiera, independientemente de los requisitos específicos adicionales, el individuo siempre deberá identificarse.

La identificación de las personas es un servicio público esencial, ya que tiende a satisfacer una necesidad de interés general y que, por su importancia, aquel servicio fue monopolizado por el Estado, dejándolo a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil. La prestación de este servicio público genera, sin lugar a dudas, bienestar para las personas en la medida en que hay un orden mínimo en la vida política, económica y social que les permite, se reitera, ejercer derechos y contraer obligaciones.

Marcada la importancia del reconocimiento de la personería jurídica del individuo y de su identidad, debe decirse que, infortunadamente, como se señaló desde el inicio, las medidas adoptadas por los Estados de este lado del hemisferio, en particular por Colombia, pasaron por alto la vocación de permanencia del fenómeno migratorio (Amaya et al., 2019), lo que puede atribuirse a que, a lo largo de la historia, Colombia no ha sido un Estado receptor de personas migrantes, en cambio, producto de los largos períodos de conflicto armado interno las condiciones sociales y económicas se ha caracterizado por contar con ciclos de alta emigración, siendo precisamente Venezuela, por su cercanía, uno de los principales destinos (Registraduría Nacional del Estado Civil, s.f., p. 26), lo cual se soporta en los límites temporales que han tenido y tienen los actos administrativos orientados a remover los obstáculos presentados a los migrantes, lo que genera que las soluciones sean de corto plazo.

5. ACTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE IDENTIFICACIÓN Y REGISTRO CIVIL

En este acápite se abordarán los principales actos administrativos expedidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil en materia de registro civil e identificación, dirigidos a los migrantes venezolanos. No se pretende hacer un examen de constitucionalidad ni legalidad de los actos administrativos expedidos por la RNEC en materia de registro civil e identificación dirigidos a los migrantes venezolanos, pero sí verificar, a la luz de lo desarrollado hasta este punto, si los mismos fueron acertados y lograron o no el objetivo de garantizar a los migrantes venezolanos residentes en Colombia herramientas que les permitiesen materializar sus derechos y contraer ciertas obligaciones.

5.1. RESOLUCIÓN 8470 DE 2019

“Por la cual se adopta una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota «Válido para demostrar nacionalidad» en el Registro Civil de Nacimiento de niñas y niños nacidos en Colombia, que se encuentran en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos, que no cumplen con el requisito de domicilio”, suscrita por el Registrador Nacional del Estado Civil, doctor Juan Carlos Galindo Vácha.

Las exigencias de la ley venezolana, la situación de los migrantes, muchos de ellos en condición de irregularidad, los problemas inherentes a la migración, así como la poca amistosa relación diplomática entre Colombia y Venezuela durante los últimos años² se constituyeron en obstáculos insuperables para los venezolanos que pretendían registrar en aquel país el nacimiento de sus hijos. En materia registral y de nacionalidad, la situación de aquellos niños en Colombia no era muy diferente, ya que no cumplían los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico colombiano para obtener la nacionalidad.

Se sumó a lo anterior la vertiginosa expansión demográfica de los venezolanos en Colombia; se lee en la parte considerativa de la Resolución 8470 de 2019 que, entre el 19 de agosto de 2015 y el 30 de junio de 2019 se identificaron 24.512 inscripciones de registros civiles de nacimiento de hijos de padres venezolanos nacidos en Colombia.

La inexorable conclusión era que los hijos de padres venezolanos nacidos en territorio colombiano corrían riesgo de apátrida; estas y otras cuestiones fueron tenidas en cuenta por el Estado colombiano para que, a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se les garantizara a los menores la nacionalidad colombiana, a tono con el mandato de los artículos 14 y 44 de la Constitución de 1991, que a la letra afirman lo siguiente:

² El 23 de enero de 2019, la República Bolivariana de Venezuela dejó de ejercer sus funciones consulares dentro del territorio colombiano.

Artículo 14. Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y **nacionalidad**, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. (...) (negrillas propias).

Los servidores con función registral comenzaron entonces a poner como nota en el registro civil de nacimiento de los menores: “*Válido para acreditar nacionalidad*”, beneficiando así de forma retroactiva a 29.285 niños y niñas y, desde el 20 de agosto de 2019 hasta el 29 de marzo del 2020, 15.651 niños y niñas (Registraduría Nacional del Estado Civil, s.f., p. 11).

El acto administrativo analizado, con el cual se pasó de la nota “No válido para demostrar nacionalidad” a la de “Válido para acreditar nacionalidad”, tiene un trasfondo humanitario y es muestra del respeto del Estado colombiano a los compromisos internacionales adquiridos mediante la ratificación de tratados como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos aprobado por el Estado Colombiano mediante la Ley 74 de 1968, la Convención Americana sobre Derechos Humanos aprobada mediante la Ley 16 de 1972, y la Declaración Internacional de los Derechos Humanos (1948), que, en virtud del artículo 93 de la Norma Superior de 1991, se encuentran incorporados al ordenamiento jurídico colombiano:

Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados

por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (...).

En consecuencia, la Constitución de 1991 admitió la posibilidad de que niños y niñas de padres venezolanos nacidos en suelo colombiano gozaran y ejercieran sus derechos a la salud, a la educación, a la personería jurídica, entre otros, siendo sin duda un acierto en el manejo de la política migratoria que persiste, ahora con la vigencia de la Resolución 8617 de 2021.

5.2. CIRCULAR 064 DE 2017, SUSCRITA POR EL DIRECTOR NACIONAL DE REGISTRO CIVIL DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

A propósito, no todos los migrantes provenientes de Venezuela que han llegado a Colombia desde el año 2015 son de nacionalidad venezolana; precisamente en el año 2015 el Gobierno colombiano identificó un aumento considerable de la población retornada desde Venezuela, que correspondía, en su mayoría, a hijos de colombianos que habían nacido en Venezuela después de la migración de colombianos ocurrida entre 1970 y 1990 (Registraduría Nacional del Estado Civil, s.f.), por lo tanto, aquellos colombianos retornados comenzaron a acudir a las registradurías del estado civil para solicitar la inscripción extemporánea de nacimientos ocurridos en Venezuela, en el registro civil colombiano, no obstante, los requisitos legales establecidos para dicho trámite fueron un obstáculo, por lo que la RNEC, en el numeral 3 del artículo 2.2.6.12.3.1. del Decreto 356 de 2017 establece que, para realizar la inscripción extemporánea del nacimiento en el registro civil:

El nacimiento deberá acreditarse con el certificado de nacido vivo,

expedido por el médico, enfermera o partera, y en el caso de personas que haya nacido en el exterior deberán presentar el registro civil de nacimiento expedido en el exterior debidamente apostillado y traducido.

El obstáculo consistía específicamente en la imposibilidad de la población migrante de aportar copias apostilladas³ de los registros civiles de nacimiento venezolanos, situación ante la cual, con el fin de facilitar la inscripción extemporánea de nacimientos de menores hijos de padres colombianos ocurridos en Venezuela en el registro civil colombiano, los requisitos se flexibilizaron.

Luego, en la Circular 064 de 2017, suscrita por el Director Nacional de Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se señaló que:

1.1. Para la inscripción de nacimientos ocurridos en Venezuela, cuando alguno de los padres sea colombiano y a falta de, requisito de apostille en el registro civil de nacimiento venezolano, podrá solicitarse excepcionalmente la inscripción, mediante la presentación de dos testigos hábiles quienes prestarán declaración bajo juramento en la cual manifiesten haber presenciado, asistido o tenido noticia directa y fidedigna del nacimiento del solicitante, acompañada del registro civil venezolano sin apostillar (num. 1.1).

De este modo se comenzaron a registrar masivamente en las registradurías especiales, municipales y auxiliares de todo el territorio nacional nacimientos ocurridos en suelo venezolano de hijos de padres colombianos, que bajo el amparo de la precitada flexibilización solo acudían con dos testigos; de tal forma, la flexibilización se tornó problemática para la entidad, ya que se

³ Esto, por cuanto Venezuela hace parte del Convenio de La Haya de 1961 sobre la eliminación del requisito de la legalización de documentos públicos extranjeros.

demostró la multiplicación de casos de falsa identidad.

El registro civil de nacimiento es un documento base, lo que quiere decir que a partir de este se expide la tarjeta de identidad y la cédula de ciudadanía, al paso que es el documento con el que se identifican los menores desde el nacimiento hasta antes de cumplir 7 años. Así las cosas, la cancelación de registros civiles por falsa identidad hizo que los demás documentos expedidos con base en él corrieran la misma suerte.

Ante la multiplicidad de casos, en los cuales se presentaron anomalías de la información requisito, la Registraduría se vió en la obligación de tomar decisiones radicales como la cancelación de los registros civiles de nacimiento y, en consecuencia, las cédulas de ciudadanía.

Lo complejo de la situación fue que no solo se cancelaron los registros civiles de nacimiento de hijos de colombianos nacidos en Venezuela que se habían amparado en la pluricitada flexibilización por no aportar copia del registro civil de nacimiento apostillado, sino que también se vieron afectadas personas a las cuales el requisito no les era exigible, por ser hijos de padres colombianos con información verídica que acreditaba su nacionalidad, sin que haya lugar al acto administrativo.

Basta lo mencionado en precedencia para concluir que no fue acertado flexibilizar los requisitos para realizar las inscripciones extemporáneas de nacimientos ocurridos en Venezuela, cuando alguno de los padres era colombiano, de tal manera que la apostilla solicitada a migrantes venezolanos fue uno de los mayores obstáculos para el acceso al registro extemporáneo para obtener la nacionalidad.

Inicialmente para el proceso de registro se requiere el registro civil venezolano debidamente apostillado, sin embargo, en caso de que este no cuente con el

registro civil apostillado, podrá solicitarse el registro y la inscripción mediante la presentación de dos testigos hábiles, quienes prestaran declaración bajo juramento mediante la cual manifiesten haber presenciado, asistido o tenido noticia directa y fidedigna del nacimiento de quien se pretenda inscribir, aportando una copia de Registro Civil sin apostillar.

Dicha inscripción a través de testigos fue causante de un sin número de inconvenientes, como resultado de la comparecencia de testigos que se presentaban para desarrollar dicho trámite que no cumplían con los criterios mínimos de conocimiento del hecho descrito en el inciso anterior, poniendo en riesgo la continuación de la vigencia del registro civil de nacimiento, pues existen diversas etapas que se deben surtir, de manera que las mismas están enmarcadas en el régimen o compendio normativo para el mencionado tema, sin embargo, concurren situaciones jurídicas en las cuales claramente se induce al error en la etapa de registro, motivo por el que se hace necesario adoptar una herramienta jurídica que el funcionario público pueda utilizar para remediar la exteriorización de la voluntad de la Registraduría Nacional del Estado Civil, siendo a partir de allí que desde el año 2021 la Registraduría Nacional decidió expedir resoluciones con el propósito de cancelar cédulas, lo que se llevan a cabo de acuerdo con el procedimiento de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, y el ciudadano venezolano pierde sus derechos.

La nacionalidad en Colombia se considera como un derecho fundamental establecido en la Constitución de 1991, siendo así, el derecho a la nacionalidad tiene un derecho de rango constitucional, dignidad humana y salud, de lo que se concluye que los migrantes venezolanos deben tener un debido proceso aplicado a los principios interamericanos de derechos humanos de personas refugiadas, migrantes y apátridas.

De ahí que la Corte Constitucional aclara el precedente de las Sentencias T-212 de 2013 y el T-421 de 2017, relacionado con la situación migratoria:

(...) se impartieron los lineamientos para facilitar la inscripción en el registro civil de nacimiento de los menores de edad con derecho a la nacionalidad colombiana (sic), y se autoriza excepcionalmente este procedimiento (...) frente a la situación de menores de edad hijos de padres colombianos (sic) que no cuentan con un Registro Civil de Nacimiento extranjero (venezolano) debidamente apostillado.

5.3. VIABILIDAD DE LA NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO COMO HERRAMIENTAS JURÍDICAS CON LAS QUE CUENTA LA CIUDADANÍA PARA ENMENDAR EL ACTO ADMINISTRATIVO QUE CANCELA LOS REGISTROS CIVILES DE NACIMIENTO DERIVADAS DE LAS RESOLUCIONES 14483 Y 15119 DE 2021.

En ese contexto, la Dirección Nacional de Registro Civil (DNRC) adelantó la investigación de la información base para la inscripción de los Registros Civiles de Nacimiento con sus presuntas irregularidades y/o anomalías que afectan su validez y que, de acuerdo a ello, no cumplían con las formalidades establecidas en la Ley 1260 de 1970, por ende no podrían ser soporte para la expedición de la cédula de ciudadanía, caso en el cual la RNEC, mediante las Resoluciones 14483 y la 15119 de 2021: “Por la cual se anulan unos registros civiles de nacimiento y se procede a la consecuente cancelación de las cédulas ciudadanía por falsa identidad”.

Por consiguiente, los ciudadanos colombo-venezolanos que habían adquirido obligaciones civiles se ven comprometidos con el acto administrativo, así como la desprotección de otros derechos que se derivan, tales como su actividad laboral y comprometidos en sus obligaciones financieras, visados, etc.

La Dirección Nacional de Registro Civil se rige por la Ley 1437 de 2011 (CPACA) para llevar a cabo los procedimientos de anulación de registros civiles de nacimiento, debido a esta situación, los ciudadanos venezolanos ven afectados sus derechos fundamentales, quedando sin efectos civiles y deben acudir ante la administración solicitando que restablezcan sus derechos.

Es a partir de allí que se hace importante conocer en primera medida la naturaleza jurídica del acto administrativo y sus características, para posteriormente, en el desarrollo del presente artículo, se pueda identificar los mecanismos con que cuenta el ordenamiento jurídico colombiano que sirven como medio de corrección del acto por errores de fondo en procesos de registro de ciudadanos venezolanos con apoyo de testigos, de tal forma se pueda establecer como instrumento jurídico el artículo 138 del CPACA, que es la nulidad y restablecimiento del derecho, cuyas pretensiones es la anulación del acto administrativo garantizando el principio de legalidad, y la segunda pretensión es el restablecimiento de los derechos que le fueron lesionados.

Ahora bien, el recurso judicial al que acceden los migrantes venezolanos es la Acción de Tutela, sin poder agotar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la imposibilidad de subsanar las falencias o errores en los documentos para el respectivo registro, pues la RNEC establece su procedimiento administrativo en los artículos 65 y ss. de la Ley 1437 de 2011, cuyo debido proceso no convalida las normas que están consideradas en el Artículo 8 de la Comisión Americana de Derechos Humanos (CADH) que tienen los migrantes venezolanos en Colombia.

De tal forma, los actos administrativos vulneran un derecho fundamental al desconocer el ordenamiento jurídico superior, las arbitrariedades y/o los errores de la RNEC al emitir resoluciones generalizadas de actos administrativos desconociendo escenarios como la ley, jurisprudencia y doctrina.

Como consecuencia de lo anterior, no cumple con el debido proceso que a través de la Dirección Nacional de Registro Civil, que es el área encargada de elaborar los actos administrativos, no contempla la condición de migrantes establecido por la CIDH, ya que de esta manera les permitiría fortalecer la toma de decisiones que les suplan posibles vacíos normativos, generando pautas en la aplicación de un proceso que admita de manera eficiente solucionar las controversias generadas en la etapa de registro.

La situación migratoria de los venezolanos en territorio colombiano tiene unos estándares de seguridad jurídica por la CIDH, donde faculta a los Estados para fijar políticas migratorias, con fines de acceso a procedimientos conducentes a la valoración de las necesidades de protección internacional.

De manera similar, es importante señalar que, de no encontrarse establecido en la normatividad vigente algún mecanismo de corrección del acto administrativo para migrantes venezolanos, es viable que se incorpore en el sistema normativo las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a las cuales está integrada la Constitución colombiana de 1991, política a través del bloque de constitucionalidad, toda vez que de esta manera garantice el principio de debido proceso y seguridad jurídica para los ciudadanos que en debida forma han presentado testigos idóneos para su proceso de registro y adquisición de nacionalidad colombiana.

Es necesario recalcar la falta de control interno de la Dirección Nacional de Registro Civil en cuanto al cumplimiento a cabalidad de las directrices de la Ley 1260 de 1970, con respecto a la excepción de requisitos para adquirir la nacionalidad, permitiendo aportar testigos que debían ser idóneos (testificar el nacimiento, tener grado de consanguinidad y/o parentesco, testigo mayor que la persona a registrar), y la documentación necesaria por parte de cada uno de los implicados en el registro civil de nacimiento, a raíz de lo cual se

presentan casos de corrupción en diferentes registradurías del país, en el momento de realizar la inscripción de migrantes venezolanos sin las condiciones antes expuestas, es entonces que en el año 2021 la Registraduría Nacional del Estado Civil, toma la decisión de manera radical y arbitraria de anular por lo menos 42.000 registros civiles de nacimiento, junto con las cédulas de ciudadanía.

Como consecuencia de los motivos expuestos, y la no revisión previa de cada caso de manera puntual, se ven afectados muchos ciudadanos que inclusive no aplicaban para cancelación, ya que eran hijos de ambos padres colombianos y tenían su documentación en orden; adicional, el concepto de falsa identidad afectó la honorabilidad y el buen nombre de los ciudadanos llegando al punto de ser detenidos y reclusos en centros penitenciarios por largo tiempo, la vulneración de los derechos fundamentales como la salud y el trabajo afectaron de manera drástica a los ciudadanos y sus familias, agregando a nivel social una problemática de generación de desempleo, inseguridad, deserción escolar, entre otros.

La RNEC debió considerar los estándares internacionales, como lo establece la CIDH, para realizar las respectivas notificaciones, permitiendo que los migrantes tuvieran una adecuada defensa jurídica.

6. RESULTADOS Y HALLAZGOS

6.1. ESTÁNDARES DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL QUE SE HAN DEFINIDO EN COLOMBIA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS MIGRANTES VENEZOLANOS EN TERRITORIO COLOMBIANO

En este apartado se puede orientar la política migratoria de venezolanos en Colombia hacia la protección constitucional contemplada en la Sentencia T-2012 (Corte Constitucional, 2013), en la cual decanta la inscripción de registros

civiles de nacimiento de hijos nacidos en el exterior y de padres colombianos; así mismo, el derecho que se tiene para adquirir la nacionalidad colombiana se contempla en el artículo 15 numeral 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), y en el artículo 2 de la Corte Americana Derechos Humanos, y de acuerdo a estas disposiciones protege un vínculo jurídico-político que se levanta con el Estado.

6.2. ESTÁNDARES Y PRECEDENTES APLICABLES EN COLOMBIA POR VÍA CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

La nacionalidad es la relación o vínculo de tipo jurídico, político y anímico existente entre una persona y un Estado; cada Estado se encarga de diseñar su legislación nacional, por lo que las condiciones a través de las cuales se adquieren, se ejercen o se pierden, están determinadas en el ordenamiento jurídico de cada Estado.

Ahora bien, Según el artículo 93 de la Constitución de 1991:

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

6.2.1. Protección del derecho al migrante

En un informe de la Corte IDH, en la Resolución 02 de 2018, concluyó que el flujo migratorio de venezolanos es causado por la emergencia humanitaria y por la sistemática violación de derechos humanos debido al colapso social en Venezuela, de modo que, en el ámbito de derechos humanos, las obligaciones

vinculantes son para todos los poderes del Estado; el gobierno de Colombia debe en su conjunto implementar las decisiones de la CIDH a través de los tratados de convencionalidad para los migrantes venezolanos. Las sesiones que realiza la CIDH sobre la población que esta de tránsito y en condición de retorno, aclara la situación de vulnerabilidad de derechos humanos y la arbitrariedad al debido proceso.

Es importante la flexibilidad en políticas públicas de carácter migratorio para los migrantes, donde deben tener el mismo trato y respeto, reto que se tiene al control de legalidad de los Estados miembros de la CIDH, cuyo procedimiento puede ser complejo para los migrantes, independientemente de los gobiernos, la aplicación de la ley se debe sujetar al bloque de constitucionalidad, donde el derecho administrativo debe contemplar las decisiones internacionales para los migrantes que sean sujetos de derechos migratorios; la protección que tiene Colombia debe tener un enfoque hacia la unidad familiar, de acuerdo a los tratados internacionales, en función del proteccionismo constitucional.

De esa manera, el Ministerio de Relaciones Exteriores toma medidas para regularizar a los venezolanos y mediante el Decreto 216 de 2021, por medio del cual se “establece el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal, el cual está compuesto por el Registro Único de Migrantes Venezolanos y el Permiso por Protección Temporal”.

6.2.2. Debido proceso y acceso a la justicia

El debido proceso en Colombia está consagrado como un derecho fundamental en la Constitución de 1991; en cuanto a las actuaciones administrativas de protección constitucional se pueden tener varios procedimientos, ya sea por vía judicial utilizando uno de los medios de control

como la nulidad y restablecimiento del derecho regulado por la Ley 1437 de 2011, y la acción de tutela para garantizar el debido proceso.

En Colombia las personas tienen derecho a ciertas garantías mínimas, tendientes a tener un proceso justo, sin arbitrariedades, donde el administrado no puede quedar en desequilibrio ante la administración, sin importar su condición migratoria, por lo tanto, los migrantes venezolanos tienen el derecho de acceder a la justicia sin importar su estatus social, político y económico en que se encuentre.

El ordenamiento jurídico ampara el ejercicio de los derechos a través del debido proceso a ser oído y hacer valer sus pretensiones ante un juez, establecido en el artículo 29 de la Constitución de 1991:

El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Así mismo, las garantías al debido proceso deben ser acatadas por las entidades administrativas que ejercen funciones jurisdiccionales, donde se debe garantizar las condiciones de equidad y garantía jurídica para personas en condición de migrantes y de retorno a nacionales colombianos, cuyas decisiones está regulado por países miembros, y consagrado en pactos y convenios internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), en el cual se pactan los derechos civiles y políticos, y la Corte Interamericana Derechos Humanos (Corte IDH), y en el Artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), que estipula los

lineamientos al debido proceso: *“Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”*.

Habría que decir también que la Corte IDH (2014) en uno de sus temas emblemáticos, en Sentencia de agosto 27, Caso Hermanos Landaeta Mejía y otros vs. Venezuela, donde los miembros de la policía del Estado Aragua abusando de su autoridad les causan la muerte a los dos hermanos. En relación de tiempo, modo y lugar se dieron situaciones confusas que no fueron investigadas adecuadamente por la justicia venezolana, y de acuerdo a los procedimientos no generaron una investigación exhaustiva por las autoridades judiciales, presentado una serie de irregularidades que no tiene *a quo* a las normas internacionales, es por eso que las víctimas, viendo vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso y faltando a los protocolos de seguridad jurídica, acuden a la CIDH.

La CIDH hace énfasis en los estándares de investigación efectiva, que para el caso en mención se debe acudir a la debida diligencia estipulada por la Corte IDH (1979) que reza: *“por todos los medios legales disponibles y [estar] orientada a la determinación de la verdad”*⁴, faltando al deber objetivo de agotar las líneas investigativas por las autoridades judiciales garantizando el debido análisis de las hipótesis.

Además, en este mismo cuadernillo (N° 12) de jurisprudencia de la CIDH aclara que el Protocolo de Minnesota (2016) establece. *“entre otras obligaciones, que al investigar una escena del crimen se debe cerrar la zona contigua al cadáver, y prohibir, salvo para el investigador y su equipo, el ingreso a la misma”*.

⁴ Caso Velásquez Rodríguez, Fondo, supra, parr.177, y Veliz Franco y otros, supra, parr.183.

Las medidas provisionales que toma la CIDH, respecto a las irregularidades llevadas en el debido proceso, considera pertinentes las decisiones que se deben adoptar por los países miembros, que en cada una de las sentencias hace el respectivo análisis sobre las acciones u omisiones de las entidades judiciales y administrativas.

De tal forma, la Corte IDH (1979) destaca que en Colombia se tienen los mecanismos de protección jurídica establecida en la Ley 1437 de 2011 y la Constitución de 1991, donde prevé los procedimientos para investigar y examinar los documentos

De esa manera, el Estado debe garantizar que las entidades administrativas velen por la protección constitucional de los migrantes en Colombia, de modo tal que los jueces deben revisar, a la luz del derecho internacional, el debido proceso, que bien lo establece la Corte IDH cuando analiza la situación de los venezolanos, cuando incumple los estándares de investigación efectiva y adecuadamente de los hechos que se trata, en concordancia con el Artículo 1.1 de la CADH.

A su vez, la Corte IDH (1979) exhorta a los Estados miembros para que sigan el Protocolo de las Naciones Unidas a que sus investigaciones tengan unos requisitos mínimos de seriedad, imparcialidad y efectividad, destacando el principio de legalidad ante situaciones migratorias arbitrarias llevadas a cabo por la función pública que ejercen los funcionarios, orientado a establecer el procedimiento adecuado sobre la notificación a los migrantes, no solo por la Ley 1437 de 2011, sino también por disposiciones internacionales.

Toda esta observación de la CIDH a las opiniones consultadas se hace con el fin de evaluar las acciones u omisiones, y no para hacer las investigaciones, que bien lo aclara en esta sentencia, no es competencia de la Corte hacer

estos análisis internos, que corresponden a cada uno de los Estados miembros.

6.3. Línea jurisprudencial Corte Constitucional

El ente constitucional en sus facultades de respetar la Constitución de 1991 y los derechos fundamentales de las personas en condición migratoria, cronológicamente tiene los siguientes precedentes respecto a la condición migratoria de venezolanos en Colombia, tal es el caso de la Sentencia C-913 que señaló:

(...) que esto no es óbice para concluir que en todos los casos las garantías, derechos y beneficios que genera el Estado colombiano se tienen que dar en igualdad de condiciones a extranjeros y nacionales, precisando que “(e)l derecho a la igualdad no presenta, en todos los casos, el mismo alcance para los extranjeros que para los nacionales. En efecto, cuando el legislador establezca un trato diferente entre el extranjero y el nacional, será preciso examinar i) si el objeto regulado permite realizar tales distinciones; ii) la clase de derecho que se encuentre comprometido; iii) el carácter objetivo y razonable de la medida; iv) la no afectación de derechos fundamentales; v) la no violación de normas internacionales y vi) las particularidades del caso concreto (Corte Constitucional, 2003).

De tal forma, en las Sentencias C-893 (Corte Constitucional, 2009), C-622 (Corte Constitucional, 2013) y C-451 (Corte Constitucional, 2015) se recordó que *“la nacionalidad es el vínculo legal, o político-jurídico, que une al Estado con un individuo y se erige como un verdadero derecho fundamental en tres dimensiones: i) el derecho a adquirir una nacionalidad; ii) el derecho a no ser privado de ella; y iii) el derecho a cambiarla”*.

Así mismo, en la Sentencia T-1088 (Corte Constitucional, 2012), el artículo 100 Superior otorga a los extranjeros *“los mismos derechos civiles que se conceden a los nacionales”*.

En tal sentido, la Sentencia SU-696 (Corte Constitucional, 2015) concluyó que *“el hecho de ser reconocido como nacional permite, además, que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades inherentes a la pertenencia a una comunidad política”*.

De esta manera, en la Sentencia T-314 (Corte Constitucional, 2016) se afirma lo siguiente:

(...) el reconocimiento de derechos genera al mismo tiempo una responsabilidad a los extranjeros de cumplir la misma normatividad consagrada para todos los residentes en el territorio colombiano, tal y como lo establece el artículo 4º Constitucional el cual dispone que es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

Además, en la Sentencia T-421 (Corte Constitucional, 2017) afirma que: *“procede acción de tutela para acceder a los derechos fundamentales para personas extranjeras”*.

CONCLUSIONES

En este artículo se puede determinar cómo la RNEC a través del área de Sistema Nacional de Identificación (SIN) generalizó los procedimientos para anular los Registros Civiles de Nacimiento y la cancelación de cédulas de ciudadanía de migrantes venezolanos, vulnerando el principio de legalidad y del debido proceso, diligencias que tuvieron que haberse descentralizado y particularizado a cada uno de los casos investigados en los municipios del

país. No obstante, la entidad al emitir los Actos Administrativos procedió únicamente a las formalidades de Ley y normas establecidas en Colombia, que, por el contrario, debió acatar los convenios internacionales respetados por Colombia ante la CIDH respecto a los Artículos 8 y 20 de la CADH.

Consecuentemente, los mecanismos de protección temporal a los migrantes se deben establecer mediante políticas públicas que regularicen sus estatutos migratorios, y que estas políticas los integren a la economía del país, siendo incluyente, eliminando la estigmatización del migrante, e insertándolos a la dinámica social y económica del país. En pocas palabras, el estándar de protección constitucional para los migrantes venezolanos se viabiliza a través de protección temporal fundamentada en los principios de solidaridad que se rige a través de políticas migratorias, de ahí que la RNEC debe acatar las decisiones de la Corte Constitucional que, a través de sus revisiones de exequibilidad de los tratados internacionales, hace un análisis de la revisión de constitucionalidad sobre los migrantes venezolanos en Colombia, ajustadas en derecho, como se ha mencionado el acceso a la justicia, y tener un debido proceso establecido en el artículo 29 de la Carta de 1991.

Para terminar, la RNEC debe difundir masivamente la información de cuáles son las normas y procedimientos cuando no se tiene los medios adecuados de notificación personal, encaminados a la anulación de RCN y cancelación de cédulas de ciudadanía de personas venezolanas con estatus migratorio, cuyo fin no vaya en detrimento de los ciudadanos, y tengan el derecho de obtener la información u orientación oportuna de la administración.

Se desprende que, al verse vulnerado sus derechos fundamentales, no tienen un medio de defensa claro como la de nulidad y restablecimiento de derecho, pues al iniciarse estos trámites administrativos sin la defensa jurídica adecuada los migrantes solo tienen un camino, y es acudir a la acción de tutela, y en algunos casos la RNEC indiferentemente revoca sus propios actos.

La administración debe actuar de manera eficaz para evitar que las personas sujetas de derechos deban acudir a la vía judicial para proteger sus derechos fundamentales.

BIBLIOGRAFÍA

ACNUR (2017). *Migrantes en situación de vulnerabilidad*. Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5979dcfa4>

Acosta, D.; Blouin, C. y Freier, L. (2019). La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas. *Documento de Trabajo*. N° 3 (2ª época). Madrid: Fundación Carolina. Disponible en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT_FC_03.pdf

Amaya, J.; Moreno, C. & Pelacani, G. (2019). La gestión de la migración en Colombia hoy: Propuesta de diálogo para una política pública con enfoque de derechos en educación y salud. *Informes CEM*. Informe N° 1-2019. Centro de Estudios en Migración (CEM).

Amaya, J.; Moreno, C. & Pelacani, G. (2020). La apatridia en Colombia: Fragmentos dispersos de una conversación pendiente”. *Informes CEM*. Informe N° 2-2020. Centro de Estudios en Migración (CEM).

Asamblea General de la Naciones Unidas (1954, septiembre 28). Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. Nueva York.

Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional.

Autor Corte IDH (2020). Cuadernillo de jurisprudencia de la CIDH. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo2.pdf>

Cáritas de Venezuela (2018). *La situación humanitaria en Venezuela vista desde Cáritas de Venezuela*. Disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2018/CP39069TCARITASVENEZUELA.pdf>

Castellanos, M. (2019). No son de aquí, ni son de allá. *Nuestra Huella*. 149. Ciudad: San José de Costa Rica.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2015). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2020). *Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DebidoProceso-ES.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2022). Situación del derecho a la nacionalidad de personas migrantes en Colombia. *184° Periodo de Sesiones*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=EsMYRwK-3gE&t=115s>

Congreso de la República de Colombia (1993, febrero 1°). Ley 43. Diario Oficial N° 40.735. Bogotá: Imprenta Nacional.

Congreso de la República de Colombia (2019, septiembre 16). Ley 1997. Diario Oficial N° 51.078. Bogotá: Imprenta Nacional. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=100253#:~:text=Establece%20un%20r%C3%A9gimen%20especial%20y,fin%20de%20prevenir%20la%20apatridia.>

Corte Constitucional (1999, julio 4). Sentencia C-511. M.P.: Antonio Barrera Carbonell. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/C-511-99.htm#:~:text=La%20ley%20le%20otorga%20a,la%20prueba%20de%20tal%20calidad>

Corte Constitucional (2021, abril 29). Sentencia C-119. M.P.: Antonio José Lizarazo Ocampo. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-119-21.htm>

Dib-Ayesta, L.; Moreno, C.; Pelacani, G. & Tobón, M. (2021). Estatuto temporal de protección para migrantes venezolanos: reflexiones de una política de regularización migratoria". *Informes CEM*. Informe N° 3-2021. Centro de Estudios en Migración (CEM).

Laporta, F.J. (2013). Identidad y derecho: una introducción temática. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*. 17, 17-38. Disponible en: https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/662577/AFDUAM_17_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Migración Colombia (2020). *Distribución de venezolanos en Colombia*. San José de Costa Rica.

Migración Colombia (2020). *Radiografía: venezolanos en Colombia*. San José de Costa Rica.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Cancillería (2017, agosto 2). Resolución N° 6045. Bogotá.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Cancillería (2017, junio 25). Resolución N° 5797. Bogotá.

Ministerio de Relaciones Exteriores. Cancillería (s.f.). *Frontera Terrestre Colombia – Venezuela*. Disponible en: <https://www.cancilleria.gov.co/politica/venezuela>

Presidencia de la República de Colombia (2017, marzo 3). Decreto 356. Bogotá: Imprenta Nacional.

Registraduría Nacional del Estado Civil (2017, diciembre 22). Circular N° 168. Bogotá: Imprenta Nacional.

Registraduría Nacional del Estado Civil (2017, mayo 18). Circular N° 064. Bogotá: Imprenta Nacional.

Registraduría Nacional del Estado Civil (2019, agosto 5). Resolución N° 8470. Bogotá.

Registraduría Nacional del Estado Civil (2021, agosto 19). Resolución N° 8617. Bogotá.

Registraduría Nacional del Estado Civil (s.f.). *Primero la niñez, nacionalidad para niños nacidos en Colombia, hijos de padres venezolanos*. Bogotá.

