

Niñez y adolescencia refugiada y migrante

BOLETÍN N.º 9

Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor

“El momento en que me entregaron el registro de mi hija en el hospital, y cuando leí que era válido para que le dieran la nacionalidad colombiana me dio mucha alegría pensar que ella va a tener todos sus derechos en este país y que haberme venido caminando para dar a luz acá valió la pena”.

Madre lactante, Saravena - Arauca, 2021.

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) poseen unas características especiales derivadas de su edad, que en muchos escenarios los situán en una condición de vulnerabilidad alta. Dicha situación se manifiesta en el grado de dependencia y el cuidado especial que requieren para desarrollarse de manera adecuada, sin que su vida u otros derechos corran peligro. En ese sentido, según las normas internacionales y los parámetros de la normatividad nacional, debe existir un trabajo mancomunado entre el Estado, la familia y la sociedad para la protección, cuidado y garantías en el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país.

¿Sabías que?

- Según la Convención del Estatuto de los Apátridas de 1954, art. 1, el término “apátrida” designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación. De forma más sencilla, esto quiere decir que una persona apátrida no tiene la nacionalidad de ningún país.¹
- Según el ACNUR, “la apatridia puede ser causada por una serie de factores como la discriminación, las leyes de nacionalidad, el conflicto y los vacíos en las leyes de nacionalidad y la sucesión de los Estados”².

1 La Agencia de la ONU para los Refugiados. (2014). Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. <https://www.acnur.org/5b43cea54.pdf>

2 La Agencia de la ONU para los Refugiados. (s. f). ¿Qué es la apatridia? <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10996.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/10996>

- Ante las necesidades de protección de las personas apátridas, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, que establece un marco para la protección internacional y la codificación más completa de los derechos de las personas apátridas.³

Algunas cifras

- Se estima que hay aproximadamente entre 10 y 12 millones de personas apátridas en el mundo⁴ Nota.⁵
- Cerca de un 3 % de los niños, niñas y adolescentes refugiados y migrantes provenientes de Venezuela que se encuentran en Colombia no cuentan con un documento que garantice su derecho a la identidad; de este grupo, aproximadamente un 33 % nació en territorio colombiano. Los documentos más comunes portados por familias de refugiados y migrantes provenientes de Venezuela son⁶:
- Según la Registraduría Nacional del Estado Civil, a abril del 2022 más de 714.000 niños y niñas nacidos en Colombia se han beneficiado de la medida Primero la Niñez.
- La Defensoría del Pueblo ha liderado jornadas descentralizadas de registro con el apoyo de UNICEF, y en arti-

3 La Agencia de la ONU para los Refugiados. (2014). Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. <https://www.acnur.org/5b43cea54.pdf>

4 La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). (2014). Global Action Plan to End Statelessness. <https://www.unhcr.org/statelesscampaign2014/Global-Action-Plan-eng.pdf>

5 Nota: Campaña #Ibelong, campaña liderada por ACNUR. La campaña está movilizandose efectivamente a los Gobiernos y a la sociedad civil. A nivel internacional, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha adoptado por consenso una resolución en la que “acoge con satisfacción el llamamiento del Alto Comisionado para que se tomen medidas para poner fin a la apatridia dentro de una década”. Además, el 8 de enero de 2015, el Secretario General de las Naciones Unidas utilizó su discurso de apertura anual ante la Asamblea General para “instar a los Estados Miembro a que apoyen la campaña para acabar con la apatridia y garantizar que todas las personas gocen del derecho a una nacionalidad”. Para conocer más sobre la apatridia consulta en: <https://www.unhcr.org/ibelong/es/>

6 Organismo de las Naciones Unidas para la Migración (OIM). (2021). DTM con enfoque de niños, niñas y adolescentes refugiados y migrantes con alta permanencia o situación de vida en calle.

Niñez y adolescencia refugiada y migrante

BOLETÍN N.º 9

Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor

culación con la Registraduría Nacional del Estado Civil, en las que se han atendido a 180 NNA en riesgo de apatridia.

- De igual forma, ACNUR, en el marco de su mandato internacional para prevenir y erradicar la apatridia, continúa apoyando la difusión y aplicación de la Resolución 8617 de 2021, que amplió la vigencia de la medida Primero la Niñez por dos años más.

¿Cuáles son los estándares nacionales que regulan el derecho a la nacionalidad y son aplicables a NNA migrantes y refugiados?

- En Colombia, el artículo 96 de la Constitución Política de Colombia establece que la nacionalidad se puede obtener por nacimiento o por adopción. Se adquiere por nacimiento cuando alguno de los padres es colombiano o cuando siendo extranjeros, uno de ellos está domiciliado en Colombia.⁷
- La Ley 43 de 1993 establece las normas relativas a la adquisición de la nacionalidad por nacimiento y adopción, además de los requisitos y conceptos sobre domicilio y residencia. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 1, para que un niño o niña recién nacido pudiera obtener la nacionalidad colombiana se requería que, aunque sus padres fueran extranjeros, al menos uno estuviera domiciliado en Colombia.⁸
- En el marco de la protección y garantía de los derechos de los niños y niñas en riesgo de apatridia, Colombia emprendió acciones temporales a través de la Resolución 8470 de 2019, proferida por la Registraduría Nacional del Estado Civil, como medida adoptada en la lucha contra la apatridia. Así mismo, se prorrogó la medida Primero la Niñez a través de la Resolución 8617 del 19 de agosto del 2021. Esta introduce una serie de modificaciones que vale la pena resaltar: “La vigencia

de la medida será de dos años, los cuales se podrán prorrogar de forma automática por el mismo término, si persisten las circunstancias que dieron lugar a su expedición: 1. El Permiso por Protección Temporal (PPT) entra a ser parte de uno de los documentos mediante los cuales los padres podrán acreditar la nacionalidad venezolana y actuar como declarantes del nacimiento de su hija o hijo; 2. Finalmente, se incorporó la autorización por parte de autoridades indígenas colombianas, como documento antecedente para la expedición del registro civil de nacimiento”⁹.

- La medida Primero la Niñez ha sido reconocida en numerosos espacios internacionales como un referente de buenas prácticas para los Estados en materia de protección internacional. Esto queda evidenciado en los resultados de la primera vigencia de esta medida, por medio de las cifras aportadas por la Registraduría sobre su ejecución: de enero de 2015 al 31 de marzo de 2021 se han beneficiado 52.693 niñas y niños nacidos en Colombia, en riesgo de apatridia¹⁰.
- La Ley 1997 de 2019 establece un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana por nacimiento en el caso de los hijos e hijas de venezolanos en situación de migración regular o irregular, o de solicitantes de refugio, que hayan nacido en territorio colombiano desde el 1 de enero de 2015 y hasta por dos años después con el fin de prevenir la apatridia. Esta ley tuvo una vigencia de 2 años.
- La falta de registro de nacimiento puede poner a las personas en riesgo de apatridia. Es un documento necesario que proporciona pruebas de dónde nació una persona y el parentesco; además, ayuda en el reconocimiento y ejercicio de otros derechos y servicios.

⁷ Constitución Política de Colombia, 1991, art. 96.

⁸ Ley 43 del 1 de febrero de 1993, art. 1.

⁹ Consejería Presidencial para la Niñez y la Adolescencia. (2021, 25 de agosto). *Colombia comprometida con la prevención de la apatridia de niñas y niños nacidos en Colombia*. <http://www.decreoasiempre.gov.co/Prensa/2021/Paginas/Colombia-comprometida-prevencion-apatridia-ninas-ninos-nacidos-Colombia.aspx>

¹⁰ Ibidem.

Niñez y adolescencia refugiada y migrante

BOLETÍN N.º 9

Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor

- La Registraduría Nacional del Estado Civil ha habilitado 290 oficinas de registro en hospitales y clínicas, orientadas principalmente al registro de niños y niñas de padres venezolanos, nacidos en Colombia.
- La **Ley 2136 de 2021**, norma que establece el marco de la Política Integral Migratoria (PIM) del estado colombiano, incluyó la creación de un procedimiento para determinar la condición de persona apátrida, tanto para personas que hubiesen nacido en territorio colombiano como en el exterior. Además, consagró la posibilidad para personas en riesgo de apatridia de solicitar ante el Ministerio de Relaciones Exteriores la nacionalidad colombiana por adopción. La ley incluyó la creación de un procedimiento para determinar la condición de persona apátrida, tanto para personas que hubiesen nacido en territorio colombiano como en el exterior.

Estándares internacionales

- El artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 establece que cada persona tiene derecho a una nacionalidad.
- El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 establece en su artículo 24 que “todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad”. En Colombia, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961 ratifican el derecho a la nacionalidad.
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial obliga a que los estados eliminen la discriminación racial en el reconocimiento del derecho a la nacionalidad.¹¹
- La Convención sobre los Derechos del Niño, en su artículo 7¹², establece que este “(...) tendrá derecho desde

que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad (...). 2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida”.

- La Convención Americana de Derechos Humanos establece una obligación a los Estados parte de aplicar estrictamente el ius solis en casos de configuración de riesgos de apatridia: “Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra”¹³.
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que existe “un deber de los Estados de no deportar, devolver, expulsar, extraditar o remover de otro modo a ninguna persona que esté sujeta a su jurisdicción a otro Estado, o a un tercer Estado que no sea seguro, cuando exista presunción fundada para creer que estaría en peligro de ser sometida a violaciones contra su vida, integridad personal, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, o una flagrante denegación de justicia”¹⁴.
- La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares consagra, en su artículo 29¹⁵, el derecho de todos los hijos de los trabajadores migratorios “a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad”.

Colombia ratificó esta Convención en 1991.

13 Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 15. 22 de noviembre de 1969. San José de Costa Rica.

14 Corte IDH. Opinión Consultiva OC-21/14, 19 de agosto de 2014, Serie A N.º 21, párr. 10 y 226.

15 Organización de las Naciones Unidas (ONU). Asamblea General. Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. Resolución 45/158, del 18 de diciembre de 1990. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>

11 Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), artículo 5.d.iii.

12 Organización de las Naciones Unidas (ONU). Asamblea General. Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989, United Nations, Treaty Series, vol. 1577, p. 3. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/50ac92492.html>. Co-

Niñez y adolescencia refugiada y migrante

BOLETÍN N.º 9

Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor

El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) adoptó, en 2014, el Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia: 2014 – 2024. Este establece diez acciones en cabeza de los Estados para que se resuelvan las situaciones principales de las personas apátridas, se prevenga el surgimiento de esta condición y se puedan identificar y proteger mejor las poblaciones en esta situación. En particular, las acciones N.º 2 (“Asegurar que ningún niño nazca apátrida”) y N.º 7 (“Garantizar el registro de nacimientos para prevenir la apatridia”) están dirigidas a la niñez en riesgo o situación de apatridia.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas es una convención internacional que define al refugiado y decide las reglas de los individuos a los que se les garantiza el asilo.¹⁶

La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 fue adoptada el 28 de septiembre de 1954 y entró en vigor el 6 de junio de 1960. Este instrumento establece un marco para la protección internacional de las personas apátridas y es la codificación más completa de los derechos de las personas apátridas hasta ahora alcanzada; proporciona soluciones prácticas a los Estados para enfrentar las necesidades particulares de las personas apátridas, garantizando su seguridad y dignidad hasta que su situación pueda ser resuelta.¹⁷

La Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 es el principal instrumento internacional que establece normas para prevenir y reducir la apatridia. Si todos los Estados la aplicaran, contribuiría a garantizar que ningún niño o niña naciera sin una nacionalidad, lo que, con el tiempo, ayudaría a erradicar la apatridia.¹⁸

Casos frecuentes

16 Organización de las Naciones Unidas. (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

17 La Agencia de la ONU para los Refugiados. (2014). Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. <https://www.acnur.org/5b43cea54.pdf>

18 La Agencia de la ONU para los Refugiados. (2014). Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961. <https://www.acnur.org/5b43d0e44.pdf>

1. En los casos en que un niño o niña hijo de madre y padre extranjeros de nacionalidad venezolana nazca en territorio colombiano, y se solicite que el registro de nacimiento tenga la nota de validez para demostrar nacionalidad colombiana, se debe probar el domicilio con ánimo de permanencia en Colombia.

¿Cómo se puede probar? Mediante una visa de migrante, o una visa de residente, o mediante la presentación de dos testigos que den fe de la vecindad, o pasaporte vigente o vencido, cédula de ciudadanía de la República Bolivariana de Venezuela vigente o vencida, o presentación del PEP o del PPT.

2. La Registraduría Nacional del Estado Civil puede proceder a registrar a un niño o niña, y a incluir la nota en el registro de ser válido para acreditar la nacionalidad colombiana, en caso de que así se disponga en un acto administrativo. **¿En qué casos?** Cuando un defensor de familia que, dentro de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD), hubiera podido establecer que en el marco de la normativa el niño o la niña tiene derecho a la nacionalidad colombiana, la Registraduría Nacional del Estado Civil tiene la obligación de registrar al niño o niña con la nota de que es un registro válido para acceder a la nacionalidad colombiana.

3. En los casos en que no se pueda demostrar el domicilio de los padres venezolanos en Colombia, existe la posibilidad de establecer el derecho a la nacionalidad colombiana de sus hijos nacidos en territorio colombiano con las disposiciones de la Resolución 8617 de 2021¹⁹. **¿Qué documentos antecedentes son válidos?** El certificado de nacido vivo, el acto administrativo del defensor de familia, o la autorización de la autoridad indígena. **¿Cuál debe ser el lugar y fecha de nacimiento del niño o de la niña?** Para ser objeto de los beneficios de esta norma, el niño o niña debió haber nacido en

19 La Resolución 8617 del 19 de agosto de 2021 amplía la medida “Primero la Niñez” e introduce nuevas disposiciones para hacer frente a las dificultades en materia de homologación, apostillaje y legalización de documentos a los migrantes y refugiados provenientes de Venezuela.

Niñez y adolescencia refugiada y migrante

BOLETÍN N.º 9

Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor

Colombia con posterioridad al 1 de enero de 2015, medida que se aplica retroactivamente. **¿Cómo se puede identificar a quien hace la declaración del niño o niña?** Con una cédula de extranjería vigente o vencida, un permiso especial de permanencia (PEP), un pasaporte venezolano vigente o vencido, su cédula venezolana o con un permiso por protección temporal (PPT).

¿Qué nos preocupa?

La Ley 1997 de 2019 y la Resolución 8617 de 2021 tienen como principal objetivo la prevención de casos de apatridia en el marco del movimiento mixto de personas refugiadas y migrantes desde Venezuela. No obstante, se ha identificado que, debido a los requisitos para su aplicación, la norma no es suficiente. Lo anterior se evidencia por lo siguiente:

- La norma establece la presentación de la cédula de identidad, PEP, pasaporte o cédula de extranjería para acreditar la nacionalidad de los padres. Se ha evidenciado que estos requisitos impiden el registro de los niños y niñas, debido a que sus padres, madres o cuidadores en algunos casos no portan dichos documentos.
- El SC2 no es válido como documento antecedente para el registro de los niños y niñas. Sin embargo, una persona solicitante de la condición de refugiado que no tenga documentos de identificación sí puede obtener el SC2.
- Adicionalmente, se ha identificado que los niños y niñas que gozan de la nacionalidad colombiana por aplicación de la Ley 1997 de 2019 y viven en Colombia con sus padres venezolanos en situación migratoria irregular no pueden solicitar la aplicación de la encuesta del Sisbén. La razón es que para implementar la encuesta se tiene en cuenta el núcleo familiar y, además, debe solicitarla una persona mayor de edad, que en caso de ser extranjera, tiene que acreditar su permanencia regular en el país. No obstante, esto no es un impedimento para que niños y niñas accedan a los servicios de salud.

Esta situación limita el acceso de los niños, niñas y adolescentes a la garantía de derechos fundamentales, ya que el Sisbén permite ser clasificado como potencial beneficiario de programas sociales entregados por el Estado colombiano a la población más vulnerable en el país.

- A partir del trabajo en conjunto entre la Defensoría del Pueblo y la Registraduría Nacional del Estado Civil, en las jornadas de registro se identificaron casos como los siguientes:

- Actas de nacido vivo de niños y niñas con errores, lo que impide continuar con el trámite de registro civil.
- Niños y niñas que tienen certificado de nacido vivo, pero no se efectúa el registro civil de nacimiento.
- Casos en los que algunas autoridades registrales no incluyen la nota "No válido para demostrar la nacionalidad".
- Niños y niñas al cuidado del ICBF que podrían estar en riesgo de apatridia o que necesitan la confirmación de su nacionalidad para poder acceder a derechos.
- Niños y niñas indígenas nacidos en Colombia, pero que no tienen certificación de autoridad indígena porque nacieron fuera del resguardo o porque su pueblo no tiene representación en Colombia.
- Niños y niñas indígenas nacidos en Venezuela que han llegado a Colombia en el marco del movimiento mixto de refugiados y migrantes, pero que nunca fueron registrados en su país de origen.

Niñez y adolescencia refugiada y migrante

BOLETÍN N.º 9

Defensoría Delegada para la Infancia, la Juventud y el Adulto Mayor

Recomendaciones

1. Fortalecer los procesos de concertación comunitaria en cabeza de la Registraduría Nacional del Estado Civil con pueblos indígenas para recudir y mitigar las brechas de registro de nacimiento, de forma que se puedan consolidar procesos autocensales de acampamiento concertado, población priorizada que puede representar cerca de 1.648.000 personas.²⁰
2. Se recomienda a la Cancillería de Colombia estudiar la necesidad y pertinencia de prorrogar las medidas para el registro de niñas y niños nacidos en Venezuela de padres colombianos. Lo anterior ante la prolongación de la ausencia de los consulados colombianos en territorio venezolano. De igual manera, es primordial estudiar medidas adicionales que permitan homologar los documentos necesarios para el registro, dado que las condiciones económicas y sociales de la población objeto siguen siendo críticas y vulnerables.
3. A la Registraduría Nacional del Estado Civil, de la mano de la Cancillería de Colombia, fortalecer los espacios de formación para los funcionarios de las registradurías regionales, los funcionarios de las notarías del país y del personal en los puntos de atención en hospitales y clínicas, de forma que se garantice el derecho al registro y que, además, los registros incluyan las notas que sirvan para validar la nacionalidad colombiana desde el primer momento. Lo anterior, en la medida en que una vez que la familia sale del hospital, no hay certeza de que estas personas se acerquen nuevamente a la autoridad para que se adicione al registro y sea válido, por lo que el niño o niña se encontraría en riesgo de apatridia.
4. Se hace un llamado al Departamento Nacional de Planeación (DNP), para que se revisen los posibles vacíos normativos que se presentan a la hora de aplicar la ficha de caracterización socioeconómica, como primer paso de la encuesta del Sisbén, a migrantes y refugiados en condiciones de irregularidad. Esta revisión requiere un trabajo articulado del DNP con las alcaldías municipales, para identificar las condiciones de hecho que se presentan respecto a la falta de aplicación de encuestas a familias refugiadas y migrantes.
5. A la Registraduría Nacional del Estado Civil, robustecer los puntos de registro en hospitales y clínicas de los departamentos de frontera, y en aquellos con alta concentración de población migrante, refugiada y retornada, para que los niños y niñas nacidos en Colombia de padres venezolanos puedan tener su registro antes de ser dados de alta de los respectivos centros de salud.
6. Instar al Congreso de la República de Colombia, para que se dé prelación al proyecto de ley radicado en el mes de mayo de la presente anualidad, con el cual se busca conceder la nacionalidad colombiana por adopción a menores de edad migrantes bajo protección del Estado. Ello permitiría ampliar la oferta de atención de las entidades colombianas en favor de los niños, niñas y adolescentes venezolanos que han migrado a Colombia en los últimos años como consecuencia de la crisis humanitaria que se vive en el vecino país.
7. Hacer un llamado a las diferentes entidades e instituciones del Gobierno nacional, para que realicen un CONPES que permita establecer unas acciones específicas para cada entidad en torno a los derechos de los menores migrantes; asimismo, determinar líneas de trabajo y presupuestos para cada una de ellas. Es importante mencionar que a dichas entidades se les debe hacer constante seguimiento.
8. Instar al Gobierno nacional para que proceda con los trámites pertinentes para la ratificación de los siguientes tratados internacionales: Convención sobre el Estatuto de los Apátridas 1954 y Convención para Reducir los Casos de Apatridia 1961.

²⁰ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019, 16 de septiembre). *Población Indígena de Colombia. Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/grupos-etnicos/presentacion-grupos-etnicos-2019.pdf>. De la población que puede ser focalizada por estos procesos, se puede destacar la concentración de pueblos indígenas que cruzan constantemente la frontera con Venezuela en los departamentos de La Guajira, Magdalena, Guainía, Guaviare y Vaupés. Así mismo, la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional establece la obligación de la Registraduría Nacional del Estado Civil de adoptar medidas diferenciales en el registro del estado civil de los colombianos pertenecientes a cualquier etnia indígena con el fin de respetar sus tradiciones y costumbres.