

**RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LOS SUJETOS DE ESPECIAL
PROTECCIÓN: EL CASO DE LOS INMIGRANTES VENEZOLANOS**

**VALERIA LONDOÑO ROJAS
MARÍA CAMILA VILLA GUTIÉRREZ**

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
FACULTAD DE DERECHO
PREGRADO EN DERECHO
MEDELLÍN
2020**

**RECONOCIMIENTO JURÍDICO DE LOS SUJETOS DE ESPECIAL
PROTECCIÓN: EL CASO DE LOS INMIGRANTES VENEZOLANOS**

**VALERIA LONDOÑO ROJAS
MARÍA CAMILA VILLA GUTIÉRREZ**

**Trabajo de grado presentado como requisito parcial para optar al título de
abogado**

Asesor

CÉSAR AUGUSTO MOLINA SALDARRIAGA

**Abogado especialista en Derecho Administrativo y magíster en Diseño del
Paisaje**

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
FACULTAD DE DERECHO
PREGRADO EN DERECHO
MEDELLÍN
2020**

Declaración de originalidad

Declaro que este trabajo de grado no ha sido presentado con anterioridad para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o en cualquiera otra universidad.

Declaro, asimismo, que he respetado los derechos de autor y he hecho uso correcto de las normas de citación de fuentes, con base en lo dispuesto en las normas de publicación previstas en los reglamentos de la Universidad.



Valeria Londoño Rojas



María Camila Villa Gutiérrez

Contenido

Introducción.....	6
1. El reconocimiento jurídico como fundamento de la categoría jurídica sujetos de especial protección.....	9
1.1 Estado del arte del reconocimiento	9
1.2 La teoría del reconocimiento, niveles y formas de reconocimiento	11
2. Los sujetos de especial protección.....	18
2.1 Los estudios de la categoría jurídica.....	18
2.2 Los sujetos de especial protección en Colombia	22
3. Situación actual de los inmigrantes venezolanos en el municipio de Medellín y las medidas adoptadas para atender la crisis migratoria	25
3.1 Estadísticas claves para comprender el fenómeno migratorio	25
3.2 Medidas adoptadas para atender a los inmigrantes venezolanos	27
3.3. Medidas adoptadas en el municipio de Medellín para la atención de la población inmigrante venezolana.....	31
Conclusiones.....	33
Referencias	40

Resumen

El fenómeno de migración masiva de nacionales venezolanos a territorio colombiano trae como consecuencia la presencia en diversos municipios de un gran número de inmigrantes venezolanos en situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, por ello, este artículo analiza la existencia de reconocimiento jurídico de los inmigrantes venezolanos como sujetos de especial protección, determinando si ello es posible a partir de las actuaciones de la administración pública en el municipio de Medellín. Lo anterior se realiza con un enfoque cualitativo desde la revisión documental, estudio de líneas jurisprudenciales y análisis de datos empíricos.

Se logra concluir que no existe un reconocimiento jurídico de los inmigrantes venezolanos como sujetos de especial protección a partir de las actuaciones que ha adelantado la administración pública en el municipio de Medellín, puesto que no constituyen una política pública clara, completa y oportuna que atienda de manera eficaz la crisis migratoria, que además, no logra crear un derecho excepcional, anormal y distinto al general.

PALABRAS CLAVES: sujetos y grupos de especial protección; reconocimiento jurídico; inmigrantes venezolanos; políticas públicas; medidas estatales.

Introducción

Desde inicios del siglo XXI, con la economía venezolana en crisis, la migración de venezolanos ha sido constante. Sin embargo, desde el año 2017 se ha presentado una migración masiva de venezolanos hacia el territorio colombiano como consecuencia de las crisis económica, democrática y social. Los inmigrantes, desarraigados de su tierra, llegan a Colombia en condición de precariedad económica, desempleo y situaciones críticas de salud. A esto se suma la discriminación, inferioridad y marginalidad que enfrentan. Todo esto demuestra que los inmigrantes venezolanos se encuentran en una clara posición de desventaja frente a los demás individuos de la sociedad dentro del mismo territorio.

Por otro lado, como resultado del Estado Social y Democrático de Derecho, la Constitución Política de Colombia en su artículo 13, fundamenta la categoría jurídica del “derecho a la especial protección”. Por esta razón, en el derecho colombiano se habla de un derecho a favor de ciertos grupos que son discriminados o marginados, quienes se encuentran en una situación de desventaja en comparación con el resto de la población. Esto justifica que el Estado promueva una igualdad real y efectiva, partiendo de un proceso de reconocimiento previo del individuo, donde a partir de una clasificación y observación de este se establece la pertenencia a un grupo de especial protección.

Ahora bien, es claro que la presencia de inmigrantes venezolanos es predominante en todo el territorio colombiano y que a su vez se hace necesaria la respuesta de los entes territoriales para la implementación de políticas públicas que permita la atención de sus necesidades de educación, empleo y salud. Tales respuestas han sido promulgadas y ejecutadas por distintas autoridades en los municipios donde se ha requerido la protección de los derechos fundamentales de los inmigrantes venezolanos, para así aplacar la posición de desventaja, debilidad o desigualdad en la que se encuentran.

Por lo anterior, se justifica una investigación en la que se determine si a partir de las actuaciones de la administración pública en el municipio de Medellín existe un reconocimiento jurídico de los inmigrantes venezolanos como sujetos de especial protección. Es necesario indagar sobre este problema por ser la migración masiva de venezolanos un fenómeno reciente que ha causado impacto, sensibilidad y hasta rechazo en la sociedad colombiana. Y sobre todo, que ha demandado respuestas por parte de la administración pública para atender las distintas situaciones de emergencia en ámbitos como la salud, la educación y el empleo.

Ante la escasa regulación normativa y reglamentaria del fenómeno migratorio por parte del Estado colombiano, se hace necesario un estudio en el que se determine si las actuaciones de la administración pública en el municipio de Medellín constituyen un reconocimiento hacia los inmigrantes venezolanos como sujetos de especial protección, teniendo en cuenta las teorías de reconocimiento y la categoría jurídica de sujetos de especial protección.

En cuanto al enfoque metodológico de la presente investigación, este será cualitativo puesto que se pretende, en un primer momento, estudiar la categoría jurídica de sujetos de especial protección y su clasificación en el estado colombiano. En un segundo momento, exponer el reconocimiento jurídico y sus formas como fundamento del derecho a la especial protección. Para ello se necesita la recopilación de literatura científica que permita dar respuesta a estos objetivos. Ahora, en relación con el paradigma de la investigación en derecho, este será un paradigma dogmático puesto que se procura trabajar con teorías y fuentes dogmáticas que satisfacen necesidades teóricas, como el hecho de saber cuáles son las implicaciones jurídicas de reconocer a los migrantes venezolanos como sujetos de especial protección. En concordancia con lo anterior, los instrumentos que se utilizarán para llevar a cabo la investigación serán, en primer lugar, la revisión documental con la que se pretende analizar y sintetizar los aspectos más relevantes de las fuentes dogmáticas. Por otro lado, las líneas jurisprudenciales que nos van a permitir identificar el avance en el reconocimiento que ha hecho la Corte

Constitucional a los sujetos de especial protección, y en algunos casos a los inmigrantes venezolanos.

El artículo de investigación se escribirá en tres apartados, en el primer apartado se quiere exponer el reconocimiento jurídico y sus formas como fundamento del derecho a la especial protección en el ordenamiento jurídico colombiano. Su objetivo es determinar si las medidas que se han implementado para atender la crisis migratoria corresponden a un reconocimiento jurídico de los inmigrantes venezolanos como sujetos de especial protección. El segundo apartado está relacionado con los sujetos de especial protección en Colombia, en el cual se procura indagar en la categoría jurídica de sujetos de especial protección en el estado colombiano, y su respectiva clasificación. Así, se dará respuesta a preguntas como qué son sujetos de especial protección, cuál es el fundamento de este derecho a la especial protección, quiénes son sujetos de especial protección en Colombia, qué se requiere para ser reconocido como sujetos de especial protección y cómo han sido reconocidos los derechos de los inmigrantes venezolanos por parte del Estado. Por último, en el tercer apartado se hará referencia a la migración masiva de venezolanos a Colombia y a la situación actual de los inmigrantes venezolanos en el municipio de Medellín en los ámbitos de salud, educación y empleo. En especial se dará a conocer la forma en la que la administración pública ha protegido los derechos de dichos sujetos tanto a nivel nacional como a nivel territorial, para así dar respuesta a la pregunta de investigación. Es decir, se determinará si las actuaciones de la administración pública en el municipio de Medellín constituyen un reconocimiento jurídico hacia los inmigrantes venezolanos como sujetos de especial protección.

1. El reconocimiento jurídico como fundamento de la categoría jurídica sujetos de especial protección

Es importante dar inicio al desarrollo del presente artículo con el reconocimiento jurídico. Este es el principal fundamento jurídico y teórico de la categoría jurídica sujetos de especial protección. Así, debemos abordar en un primer momento lo que corresponde al estado del arte del reconocimiento jurídico, y en un segundo momento las concepciones teóricas que engloban el reconocimiento y que lo hacen posesionar como fuente y base de la segunda categoría a estudiar que corresponde a los sujetos de especial protección.

1.1 Estado del arte del reconocimiento

La teoría del reconocimiento es una teoría esencialmente social, desarrollada por distintos autores, principalmente por el filósofo y sociólogo Axel Honneth en su obra “La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales”. Allí rescata y moderniza el modelo de reconstrucción social de Hegel y, a partir de esto, crea una nueva teoría de reconocimiento en la que afirma que la expansión de las esferas de reconocimiento es producto de una lucha social por el reconocimiento.

A partir de esto, son varias las investigaciones que se han desarrollado en torno a la teoría del reconocimiento, ya sea apoyando a su principal expositor Axel Honneth, comparando sus ideas con las de otros autores, o en últimas, demostrando que el reconocimiento, en especial, el reconocimiento jurídico, es una premisa esencial para la garantía de derechos fundamentales y para la protección de ciertos sujetos o grupo de sujetos como lo son los sujetos de especial protección. Así las cosas, encontramos las investigaciones de Meury José Carrasquero Delgado con “La lucha por el reconocimiento en la teoría política de Axel Honneth”; Beatriz Revuelta y Raynier Hernández-Arencibia con “La teoría de Axel Honneth sobre justicia social, reconocimiento y experiencias del sujeto en las sociedades contemporáneas”; y

Holmedo Peláez Grisales con “El significado ambivalente del reconocimiento del derecho a la especial protección en Colombia”.

En primer lugar, Carrasquero Delgado (2017) en su investigación se plantea como objetivo mostrar cómo la teoría hegeliana de reconocimiento no se ajusta con el pensamiento científico contemporáneo, para así demostrar cómo Honneth actualiza dicha teoría al utilizar una metodología teórica cualitativa. Concluye que las teorías que Honneth reestructura no se correspondían con la realidad puesto que se respaldaban en premisas hipotéticas. Además, es importante resaltar que las experiencias de menosprecio que viven los seres humanos son igual de importantes que las formas de reconocimiento, pues es en esas experiencias donde inicia la lucha por ser reconocidos.

En segundo lugar, Revuelta & Hernández-Arencia (2019) exploran la teoría de Honneth para comprender las experiencias del sujeto en las sociedades contemporáneas y así poder definir la teoría de la justicia a través del reconocimiento. Como resultado y a partir de una metodología analítica, expone que la teoría del reconocimiento tiene un gran potencial para explicar el grado de justicia social y así comprender las disímiles experiencias de los sujetos de la vida social.

Por último, Peláez (2017) se centra en el objetivo de cuestionar el sentido positivo del derecho a la especial protección y su modelo de reconocimiento, sin desconocer la otra cara de la moneda. Esto es, el sentido negativo que se oculta bajo un reconocimiento. De manera termina por concluir, desde un enfoque cualitativo y un paradigma socio-jurídico, que el reconocimiento no solo es problemático en la medida en que implica un aspecto positivo y otro negativo, sino que también es un presupuesto necesario para explicar la configuración de sujetos o grupos como lo son los sujetos de especial protección.

1.2 La teoría del reconocimiento, niveles y formas de reconocimiento

En un principio, Honneth expone el reconocimiento con la finalidad de hacer una propuesta distinta sobre el concepto de justicia en las sociedades modernas. Así, indica que las relaciones sociales no pueden medirse únicamente por la distribución equitativa o justa de los bienes materiales, sino que la representación de justicia debe estar relacionada con el cómo se reconocen recíprocamente los sujetos. En otras palabras, la justicia hace referencia a una garantía de las condiciones sociales para el reconocimiento recíproco, siendo este último la verdadera esencia de la justicia. (Hernández-Arencibia & Revuelta, 2019)

Para Honneth, el pilar de la teoría del reconocimiento está en reconocer el sentido de identidad moral de las personas y la importancia para la autorrealización que tienen las relaciones intersubjetivas de reconocimiento. Dichas relaciones se materializan en tres esferas: amor o afectiva, jurídica o de derechos y solidaridad o aprecio social, de tal forma que estar reconocido en las tres esferas implica estar integrado a la sociedad. (Hernández-Arencibia & Revuelta, 2019)

En cuanto al reconocimiento jurídico, Honneth afirma que por una parte se tienen en cuenta las diferencias en las posibilidades individuales de realización de las libertades garantizadas. Por otra, un grupo de personas que habían sido discriminadas o excluidas le son concedidos los mismos derechos que a todos los demás miembros de la sociedad. Así, para el autor el sujeto se reconoce portador de derecho solo si es consciente de las obligaciones y normas que debe cumplir frente a los demás individuos. Además, es importante anotar en este punto que, debido a esa exclusión y discriminación, salen a flote sentimientos de indignación devenidos por el no reconocimiento y la no autorrealización. Estos, a su vez, no permiten el alcance de la autonomía. Es por esto que en las luchas por el reconocimiento es donde se generan cambios normativos, y así, el logro de la justicia posibilita el progreso social. (Hernández-Arencibia & Revuelta, 2019)

El reconocimiento es entonces un acto social mediante el cual se constituyen los sujetos sea por fuentes formales o informales, y se le reconocen a esos sujetos ciertas identidades fijas en desprecio de otras subjetivadas. Esto, en últimas, lo que hace es una inclusión y exclusión de subjetividades. Por ello se indica que el acto de reconocimiento es problemático. Asimismo, el acto de reconocimiento es un acto intersubjetivo de identificación tanto cultural como político y psicológico de los sujetos entre sí, y de ellos con los sistemas de normas de determinada sociedad. A raíz de este acto, los derechos se ensanchan y se incentiva la lucha social para la inclusión en las subjetividades excluidas para poder expandir sus derechos. (Hernández-Arencia & Revuelta, 2019)

Honneth afirma que en los procesos de reconocimiento existen dos niveles de definición de identidad. En un primer nivel el individuo es envuelto en la idea de un sujeto general como miembro de una comunidad determinada y forma su identidad a partir de su pertenencia a un grupo social. En un segundo nivel, el sujeto defendiendo su individualidad inicia un conflicto por su inclusión de acuerdo con sus particularidades, formando así los sujetos diferentes como los sujetos de especial protección. En este caso, Honneth plantea el reconocimiento como aquel en el que el sujeto se enfrenta a una lucha permanente de identidad tanto en el centro como en la periferia. En el centro, donde existen unos sujetos capaces de llevar consigo una identidad general como producto de unas normas sociales asimiladas y una voluntad común, y en la periferia, donde están las individualidades que a través de la lucha promueven la ampliación del centro. Es acá donde se evidencia de nuevo la problemática del reconocimiento. Porque, por un lado, es incluyente en la medida en que la identidad del sujeto encaja en la matriz de las expectativas de la voluntad. Por el otro es excluyente cuando esa subjetividad no se acomoda a la generalidad por ser diferente, y por ende es despreciada o desconocida. (Hernández-Arencia & Revuelta, 2019)

Otro de los exponentes importantes en cuanto al reconocimiento es Nancy Fraser (citada en Hernández-Arencia & Revuelta, 2019) quien propone que el

reconocimiento se funda en la injusticia y no busca una realización personal como lo indica Axel Honneth. Para Fraser, el reconocimiento lo buscan aquellos individuos o grupos a quienes se les ha negado cierto estatus en la interacción social, puesto que no han participado con igualdad en los patrones institucionalizados que permiten esa interacción. Además, por sus características distintivas son menospreciados. Así las cosas, mientras que Honneth funda el reconocimiento en la experiencia individual de cada sujeto, en la que cada uno entra en la lucha con el otro por un reconocimiento recíproco; Fraser explica el reconocimiento en un contexto de opresión de los sujetos que son identificados bajo ciertas tipologías. Es decir, los individuos luchan por el reconocimiento porque sus subjetividades han sido despreciadas y las estructuras de clase y los estatus han sido fuente tradicional de injusticia.

En síntesis, el reconocimiento:

[...] es el acto social en movimiento que opera entre los actores de una sociedad determinada, desde las instituciones hacia los individuos, desde estos hacia las instituciones y entre ellos mismos, como el instrumento de identificación de los sujetos y sus subjetividades, de su inclusión o exclusión dentro de un contexto social, así como medio para fijar estructuras de clase y estatus, pero también como fuente de lucha para la eliminación de esas estructuras de injusticias fijadas y el ensanchamiento de las subjetividades; esto significa la posibilidad de nuevos reconocimientos y de nuevas realidades. (Peláez, 2017, p.270)

En lo que concierne con la presente investigación, observamos que la masiva migración de nacionales venezolanos a territorio colombiano ubica estos individuos en situación de debilidad manifiesta, discriminación y menosprecio. Ello por cuanto sus derechos fundamentales se encuentran atentados por la dificultad de poderlos materializar en un ordenamiento jurídico donde no basta que el artículo 100 de la Constitución Política establezca que los extranjeros que se encuentran en Colombia

tendrán los mismos derechos que los nacionales colombianos; incluso para los últimos es difícil la protección de sus derechos.

En consecuencia, nos encontramos frente a un grupo de sujetos con necesidades admitidas por el Departamento Nacional de Planeación: atención en salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia; vivienda digna, trabajo -como el desempleo y el empleo informal-, entre otras. Ratificando así las particularidades de dichos sujetos que impulsa la lucha para que les sean reconocidas y puedan lograr la autorrealización. Ahora bien, faltaría analizar si la forma en la que han de ser reconocidas esas particularidades es suficiente para que los inmigrantes venezolanos ingresen en el segundo nivel al que hace alusión Honneth para ser llamados sujetos de especial protección. O el reconocimiento solo alcanza para ingresarlos dentro de la generalidad dándole cumplimiento al artículo 100. En otras palabras, se debe establecer si la forma en la que se han garantizado los derechos de los inmigrantes venezolanos constituye un derecho excepcional que dé lugar a la creación de un nuevo grupo de sujetos de especial protección

Para Peláez (2017) es importante hablar de reconocimiento puesto que considera que este es el instrumento que permite determinar cuáles grupos o individuos son objeto de reconocimiento en el recorrido cultural de formación de una sociedad determinada. Además, opera como un presupuesto necesario para explicar la categoría de sujetos o grupos de especial protección. En otras palabras, es el reconocimiento el objeto jurídico de la especial protección.

Ahora bien, es apropiado indicar que el derecho como forma de reconocimiento funciona como una norma que establece subjetividades generales y abstractas vistas como normales, en contraposición a subjetividades particulares vistas como anormales, convirtiendo a estos últimos en sujetos excluidos. Así es como surge el reconocimiento de los sujetos especiales en Colombia, pues en contra del sujeto normal de la normalidad, se encuentra un sujeto particular, diferenciado,

discriminado, y a través de un derecho excepcional se establece una forma de reconocimiento. (Peláez Grisales, 2017)

De esta forma es como en Colombia se adopta un modelo de reconocimiento bipolar. Un reconocimiento recíproco entre los individuos que encajan en el sujeto liberal de la modernidad; es decir aquellos que se encuentran en el centro y en la normalidad, para quienes se crea un derecho general y de normalidad. Y un reconocimiento diferenciado para los sujetos especiales en situaciones de discriminación, marginalidad o debilidad; para quienes se adopta un derecho excepcional. No debe olvidarse que ellos se encuentran en una constante lucha por sus identidades y la superación de injusticias relacionadas con las estructuras sociales. (Peláez Grisales, 2017)

Ahora bien, es importante indicar cuales son los modelos de reconocimiento que se han establecido en las sociedades. Según Peláez (2017) el modelo de reconocimiento de los grupos de especial protección es unilateral, vertical, explícito, erróneo, restringido, incompleto e indirecto. Unilateral porque no media el acuerdo entre las partes sino que es determinando por una sola voluntad. Vertical porque median posiciones desiguales entre las partes que obliga a que unos asuman contenidos de reconocimiento asignados por quienes están en una posición superior. Explícito porque se requiere de un medio físico o verbal que afirme que son sujetos de especial protección. Erróneo en la medida en que se reconoce la negación injustificada de ciertos sujetos. Restringido porque debe estar limitado a ciertos sujetos privilegiados de la sociedad. Incompleto ya que los sujetos se reconocen pero no en los mismos términos de los demás miembros de la sociedad. E indirecto porque el reconocimiento proviene de la intermediación de un tercero en quien se ha delegado la voluntad para decidir en nombre del grupo.

De ahí que, cualquier otra forma de reconocimiento, esto es, recíproco, horizontal, tácito, correccional, amplio, completo y directo, será un reconociendo propio de cualquier otro sujeto o grupo de sujetos, pero en ningún caso de un sujeto de

especial protección. Por ende, se debe determinar si la forma en la que se protegen las particularidades de los inmigrantes venezolanos, es propia de un reconocimiento de sujetos de especial protección o corresponde a un simple reconocimiento jurídico para integrarlos en la sociedad colombiana con garantías iguales a las de los nacionales colombianos en virtud del artículo 13 y 100 de la Constitución Política.

Así las cosas, podríamos considerar la formulación de políticas públicas como instrumento idóneo para otorgar un reconocimiento como jurídico de especial protección, teniendo siempre presente lo expuesto por la Corte Constitucional en la sentencia T 760 (2008) acerca de las condiciones básicas que se requiere para que un derecho constitucional sea garantizado a través de una política pública:

a) Que la política efectivamente exista, no se puede tratar de unas ideas o conjeturas respecto a qué hacer, sino un programa de acción estructurado que le permita a la autoridad responsable adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar.

b) Que la finalidad de la política pública debe tener como prioridad garantizar el goce efectivo del derecho. En tal sentido, por ejemplo, no puede tratarse de una política pública tan sólo simbólica, que no esté acompañada de acciones reales y concretas. Así pues, no basta con que exista un plan o un programa, pero se constata que sólo está escrito y no haya sido iniciada su ejecución o que así se esté implementando, sea evidentemente inane, bien sea porque no es sensible a los verdaderos problemas y necesidades de los titulares del derecho en cuestión, o porque su ejecución se ha diferido indefinidamente, o durante un período de tiempo irrazonable.

c) Que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática de los interesados. No puede existir un plan que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan, o que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente. (Sentencia T 760, 2008)

Ahora bien, nos corresponde determinar si las medidas adoptadas por el Estado colombiano, específicamente por el municipio de Medellín, se encuentran dentro del marco de una política pública, que logre encajarse dentro de esa forma de reconocimiento propia de los sujetos de especial protección. Pero antes de ello es necesario esclarecer las particularidades y características de los sujetos de especial protección en Colombia, para así poder determinar si los inmigrantes venezolanos encajan dentro de esta categoría jurídica.

2. Los sujetos de especial protección

Teniendo claro que, el reconocimiento jurídico es una premisa esencial para la garantía de derechos fundamentales y para la protección de ciertos sujetos como lo de especial protección, se abordará en esta segunda parte de la investigación sobre los estudios acerca de la categoría jurídica de los sujetos de especial protección en Colombia, así como cuales de estos sujetos se encuentran reconocidos en nuestro ordenamiento jurídico y preguntándonos sobre la categoría migrantes y su pertenencia a dichos grupos.

2.1 Los estudios de la categoría jurídica

En Colombia, los estudios sobre la categoría de sujetos de especial protección se encuentran en investigaciones y artículos académicos, los cuales se reducen a particulares autores como los profesores Holmedo Peláez Grisales (2014) y Andrea Padilla Muñoz y Diana Bernal Camargo (2018). Ellos demuestran que es un tema que no está completamente positivizado en el ordenamiento jurídico y es más que todo producto de un desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional a partir de la Constitución Política de 1991. Estas fuentes coinciden en que la categoría de sujetos de especial protección tiene un significado positivo y negativo. Por una parte, es utilizada para admitir las diferencias y desigualdades que existen entre los sujetos de derecho, y así justificar la implementación de acciones afirmativas para igualar sus derechos. Por otro lado, es utilizada como una herramienta jurídica discursiva que esconde una clasificación de sujetos por clases que a su vez los vuelve más vulnerables socialmente. (Peláez Grisales, 2017)

Por otra parte, Eduardo Montealegre y Manuel José Cepeda (citados en Padilla Muñoz, 2015) plantean una definición de sujetos de especial protección como unos “grupos sociales que requieren de una protección especial para hacer efectivo el ejercicio de sus derechos fundamentales. Se trata de la consideración de edad, situación biológica, económica, o social que los colocan en situación de debilidad

manifiesta, discriminación o marginación y que requieren la atención especial de las autoridades". (Padilla Muñoz, 2015)

Cabe resaltar que el estudio de las profesoras Bernal y Padilla (2018) presenta los sujetos de especial protección como parte de una investigación de tipo dogmática de corte más general, donde parece apelarse a una construcción de una categoría jurídica de los sujetos de especial protección en defensa de su establecimiento para el reconocimiento universal de sus derechos. Sin embargo, lo dicho por Bernal y Padilla (2018) es controvertido por Peláez (2019) cuando afirma que su investigación en el fondo se sigue nutriendo el debate de las perspectivas formales del derecho, en contravía de los estudios críticos.

Hay que destacar que, se piensa que estos grupos especiales deben tener un enfoque diferencial en cuanto al respeto y garantía de sus derechos y deberes, tal como se presente en la investigación planteada por el académico Forero Salcedo (2019), mostrándolo desde el ámbito del proceso de paz que vive la sociedad colombiana. Señala el autor que hay una urgencia por diseñar verdaderas políticas públicas de Estado con un enfoque diferencial que pueda cambiar y lograr superar el déficit de derechos de los grupos vulnerables en Colombia. Esto debido a que el enfoque diferencial contribuye a eliminar barreras entre los distintos colectivos de la población y lo que verdaderamente busca en el fondo es una igualdad en el acceso a las oportunidades en la vida política, económica, social, comunitaria, y cultural. (Forero Salcedo, 2019).

Es importante tener en cuenta qué Peláez (2015), cuando afirma que ha sido la Corte Constitucional quien da luces en relación con la definición de la categoría jurídica de los sujetos de especial protección y sus distintos tipos y a partir de la interpretación de la Constitución Política de 1991 y varias sentencias de la Corte Constitucional, propone una estructura de sujetos y grupos de especial protección en cinco categorías, a la que él mismo se refiere como estructura no acabada, así: (Palez Grisales, 2014, pp. 136 -137)

Por sus circunstancias físicas	En razón de la edad	Los niños, niñas y adolescentes, juventudes, adulto mayor y tercera edad
	En virtud de alguna limitación física	Las personas con una discapacidad física o capacidades diferentes
Por sus condiciones psicológicas	Las personas con alguna limitación mental o capacidades diferentes	
De las víctimas de violencia generalizada	Los desplazados, torturados, secuestrados, desaparecidos, refugiados, exiliados, líderes políticos y miembros de partidos políticos, periodistas y habitantes en zonas con problemas de orden público	
De los sujetos tradicionalmente discriminados	Por el sexo	Las mujeres, madres cabeza de familia, mujeres en estado de embarazo
	Por la etnia o raza	Los indígenas, gitanos, negritudes, afrocolombianos, raizales, palenqueros
	Por el lenguaje	Las minorías lingüísticas
	Por la orientación sexual	Los LGTBIQ

	Por la nacionalidad	Los extranjeros, inmigrantes y migrantes colombianos
	Por el estado de salud	Los que padecen una enfermedad grave, incurable o ruinosa y los incapacitados
	Por la orientación religiosa	Las minorías religiosas
	Por la situación jurídica	La personas privadas de al libertad
	Por la calidad de trabajador	Según el tipo de empleo
De los sujetos en condiciones de pobreza, inferioridad, subordinación, dependencia, marginalidad, territorio y precariedad económicas	Los pobres, consumidores, trabajadores, desempleados, campesinos, mendigos, habitantes de calle y los damnificados	

Entonces, para el autor los inmigrantes se encuentran clasificados como sujetos de especial protección, dentro de la categoría de extranjeros que son tradicionalmente discriminados. Allí es donde se puede pensar que lo dicho por el autor nos confirma de manera superficial que los inmigrantes venezolanos pueden pertenecer a estos grupos. Además se corresponde por lo dicho por Padilla (2015), porque también se

encuentran debilidad manifiesta, discriminación o marginación y que requieren la atención especial de las autoridades, confirmando lo descrito en Forero Salcedo (2019). Esto es, la necesidad de una política pública con enfoque diferencial para dichos grupos. Ahora bien, corresponde determinar la forma adecuada de integrar a través del reconcomiendo a los inmigrantes venezolanos dentro del grupo denominado sujetos de especial protección, y analizar si las medidas adoptadas por los distintos entes estatales, son suficientes para tal integración.

2.2 Los sujetos de especial protección en Colombia

Como se observó en el apartado anterior, la construcción de la categoría jurídica de los sujetos de especial protección es una construcción jurisprudencial de la Corte Constitucional, pues es esta corporación quien en reiterada jurisprudencia se refiere a la mencionada categoría con fundamento principal es la Constitución Política de 1991 y que termina siendo la principal fuente de reconocimiento.

Lo anterior se corresponde con el estudio de las profesoras Bernal y Padilla (2018), pues la Corte Constitucional señala que estos sujetos se componen de los niños y niñas las madres cabeza de familia, las personas en situación de discapacidad, población desplazada, los adultos mayores y todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta los ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población.

Lo planteado anteriormente, no es ajeno a los migrantes, pues la Corte Constitucional en la sentencia C-834 (2007), reiterada recientemente en las sentencias T-314 de 2016 y T-421 de 2017, indica que todos los extranjeros que se encuentren en Colombia tienen derecho a recibir un mínimo de prestación de servicios por parte del Estado en casos de necesidades básicas y de urgencia con el fin de atender sus solicitudes más elementales y primarias. (Sentencia C-834, 2007). Además, en la Sentencia SU 677 (2017), la Corte expresa que los extranjeros con permanencia regular en el territorio nacional tienen derecho a recibir atención básica y de urgencias con cargo al régimen subsidiado cuando carezcan de

recursos económicos, en virtud de la protección de sus derechos a la vida digna y a la integridad física. Una de las razones que explica la Corporación es porque estos extranjeros en situación irregular se encuentran en el contexto de una crisis humanitaria causada por una migración masiva. (Sentencia SU 677, 2017)

Ya son varias las sentencias donde la Corte concede derechos que los migrantes venezolanos están tutelando ante el Estado colombiano, como las sentencias T 210 de 2018, T 351 de 2019, T 006 de 2020, T 058 de 2020; algunas de ellas como la sentencia T 298 (2019), en la cual la Corte, además de estudiar el acceso a la salud de una mujer venezolana en estado de embarazo, le ordena a la Alcaldía Municipal de Riohacha que acompañe a la accionante en la realización de los trámites pertinentes para lograr que se registre a su hijo, nacido el 9 de abril de 2019, al Sistema de Afiliación Transaccional y se le vincule a una EPS del régimen subsidiado, en los términos del Decreto 780 de 2016. Además, se les pide que asesore y acompañe a la actora para que inicie los trámites legales correspondientes para regularizar, su situación migratoria en el territorio nacional y, consecuentemente, procurar su vinculación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Así mismo, encontramos la sentencia T 197 (2019), en ésta oportunidad, la Corte, concede el amparo de los derechos fundamentales a la vida digna y salud del accionante, persona venezolana de 47 años, quien presentó acción de tutela contra la Secretaría de Salud del Municipio de Guadalajara de Buga -Valle del Cauca- y la Secretaría de Salud del Departamento del Valle del Cauca.

Otro aspecto importante para señalar, es que las investigaciones sobre las condiciones jurídicas de los inmigrantes venezolanos en Colombia y específicamente en la ciudad de Medellín son escasas, y más si estamos hablando de un reconocimiento hacia ellos como sujetos de especial protección. Sin embargo, a partir de investigaciones sociales y estadísticas podemos rescatar aspectos valiosos que ponen en evidencia la real situación en la que se encuentran y las garantías con las que se realiza la atención. Palacios Sanabria (2012) explica que

la crisis migratoria venezolana hacia Colombia es un acontecimiento más o menos reciente.

Desde una metodología cualitativa, como se usan en Botello Sánchez, Ramírez Romero, & Flores Rolón (2019) se da cuenta de investigaciones que se han dedicado a indagar sobre el impacto de la masiva migración de venezolanos al país, esto es, investigaciones que se han realizado en torno a cuáles son las consecuencias en materia de salud como se muestra en Ordóñez y Ramírez-Arcos (2019), además de educación e incluso la aceptación social producto de la presencia de migrantes venezolanos. Estas fuentes terminan coincidiendo en que hay gran impacto de la presencia de venezolanos en Colombia y lo hace en gran medida desde el aspecto social e incluso psicológico, tal como se expone en Bula Beleno & Cuello Santana (2019) y en Palacio, Ramos Vidal, Llinas Solano, Doria Zapata, & Noguera Cadena (2020)

3. Situación actual de los inmigrantes venezolanos en el municipio de Medellín y las medidas adoptadas para atender la crisis migratoria

No es posible exponer la situación en la que se encuentran los inmigrantes venezolanos en territorio colombiano, sin antes esclarecer conceptos claves en torno al fenómeno migratorio, por ello es importante saber que, según la Organización Internacional para las Migraciones (Organización Internacional para las Migraciones), migración hacer referencia al movimiento de personas que están fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea a través de una frontera internacional o dentro de un país.

Ahora bien, con el término migrantes, se hace referencia a toda persona que se traslada fuera de su lugar de residencia habitual, ya sea dentro de un país o a través de una frontera internacional, de manera temporal o permanente, y por diversas razones. Además, es distinto hablar de inmigrante y emigrante, siendo el primero aquel migrante visto desde la perspectiva del país de llegada, y el segundo aquel migrante observado desde la perspectiva del país de salida. Lo anterior es la razón por la cual nos referimos a los nacionales venezolanos situados en Colombia como inmigrantes, ya que nosotros analizamos su situación desde el país de receptor.

3.1 Estadísticas claves para comprender el fenómeno migratorio

Los datos estadísticos son importantes para vislumbrar la realidad migratoria tanto en el país como en cada uno de los municipios, y a partir de ellos no solo se evidencia la magnitud del fenómeno migratorio, sino que también se fundamenta la creación de políticas públicas que se ajusten a las necesidades particulares de los inmigrantes.

Así las cosas, encontramos que, a nivel nacional, según cifras de Migración Colombia (Migración Colombia, 2020), la estimación de nacionales venezolanos en Colombia para finales de diciembre de 2019 era de 1.771.237. 754.085 eran regulares y 1.017.152 irregulares. Sin embargo, un estudio más avanzado del Grupo

Interagencial sobre Flujos Migratorio Mixtos (GIFMM, 2020) contiene cifras a febrero de 2020 las cuales indican que el número de venezolanos en territorio colombiano es de 1'825.687, dentro de los cuales 727.398 son regulares (43.8%), y un 1'026.314 son irregulares (56.2%), y así mismo, 48% son mujeres y 52% hombres.

Además, gracias al Conpes 3950 (2018) obtenemos una información que revela el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, a sabiendas de que este registro no está disponible al público general en internet. El RAMV demuestra que la población venezolana es mayoritariamente joven, dentro de los 442.462 que se inscribieron en dicho registro en 2018, casi 230.000 personas están entre los 20 y los 39 años, es decir, casi el 52% del total del registro. Además es relevante el número de niños entre 0 y 9 años que conforma el 18% del registro. En cuanto a la distribución entre hombres y mujeres, en todos los grupos etarios la distribución es similar, aunque en términos generales la población masculina es ligeramente superior a la femenina. (Departamento Nacional de planeación, 2018)

Ahora, en cuanto a datos estadísticos en el ámbito territorial, encontramos que a nivel Antioquia en febrero de 2020 según informe del GIFMM (2020) los inmigrantes venezolanos se acercaban a los 149.525, es decir el 8.44% del número total de venezolanos a nivel nacional. Además, dentro de las 651.122 personas que cuentan con Permiso Especial de Permanencia en Colombia, Antioquia tiene el 13%. Por otra parte, con respecto a los venezolanos residentes en el municipio de Medellín, según Migración Colombia para finales de 2019, eran 85.062 dentro de los cuales 13.000 menores estudian en escuelas públicas, cifras que ubican este municipio como el cuarto en Colombia con la mayor cantidad de venezolanos.

Conviene subrayar que en las páginas oficiales tanto de Migración Colombia como del DANE, el GIFMM y la Alcaldía de Medellín, solo se encuentran los datos estadísticos anteriormente mencionados, puesto que las distintas autoridades, en especial Migración Colombia, han centrado la recopilación de datos estadísticos en el ámbito nacional y no en el territorial; logrando esto evidenciar la falta de un

ejercicio serio de caracterización que permita hacer un diagnóstico oportuno de necesidades y en consecuencia, la formulación de una estrategia pertinente a través de una política pública que efectivamente esté acorde con la realidad y permita la garantía y protección de los derechos de los inmigrantes venezolanos.

Se resalta que debido a la constante movilización de los inmigrantes venezolanos dentro del territorio colombiano se dificulta su caracterización, identificación y localización. Es por ello que se requieren medidas para la correcta recopilación de información estadística ya que la misma es considerada según el Conpes 3950 como un elemento fundamental para garantizar la correcta formulación y ejecución de las políticas públicas en temas migratorios. Para este fin el mismo Conpes 3950 ordena al DANE para que instale una mesa de estadísticas sectoriales de migración que permita articular las diferentes entidades productoras de información estadística. No obstante, el DANE en 2019 solo habla de los resultado de la “Gran Encuesta Integrada de Hogares” y, dentro de ésta, en el módulo de migración, se arrojan resultados que tan solo indican: que la tasa de desempleo de las personas que migraron de Venezuela fue 19,2% en los últimos doce meses, y que el mayor porcentaje del último nivel educativo logrado de la población que hace 5 años vivía en Venezuela fue de 31% de educación media, seguido del 28% para educación básica primaria y de 23% con ningún nivel educativo.

3.2 Medidas adoptadas para atender a los inmigrantes venezolanos

En el ámbito nacional, dentro de un análisis evolutivo que hace Migración Colombia (Migración Colombia, 2020), se establece que desde 2017, además de las visas y cédulas de extranjería, se tomaron ciertas medidas desde esta misma entidad para atender a los venezolanos en territorio colombiano. Dentro de ellas, la creación del Permiso Especial de Permanencia (PEP), la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), que permite el tránsito fronterizo, y el Permiso de Tránsito Temporal, un documento dirigido a aquellos ciudadanos extranjeros que necesitan ingresar a Colombia para dirigirse hacia terceros países. Asimismo, a partir de este año las medidas tomadas

por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores en armonía con Migración Colombia se ampliaron puesto que, en dicho periodo, eran 403.702 venezolanos viviendo en Colombia, es decir, 651% más que en el año 2016.

En cuanto al Permiso Especial de Permanencia (PEP), este fue creado con la Resolución 5797 de 2017, con la finalidad de autorizar a quienes lo tengan a permanecer temporalmente de manera regular para así acceder a la oferta institucional en materia de salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes, tanto a nivel nacional como a nivel territorial. El trámite de este permiso se hace a través de la página de Migración Colombia, es gratuito y no requiere de intermediarios. Se otorga solo a los nacionales venezolanos y quien tenga este permiso queda autorizado para realizar cualquier actividad legal en el país, incluidas aquellas que impliquen un contrato laboral, que no podrá exceder de 2 años. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017)

Posteriormente en 2018 encontramos varias acciones que implementa el Gobierno nacional para afrontar el aumento en la migración de venezolano. Dentro de ellas la creación del Grupo Especial Migratorio (GEM) compuesto por el ICBF, la DIAN, Migración Colombia y la Policía Nacional para combatir el crimen organizado, la ocupación de espacio público y la protección de los derechos de los menores. También la recopilación de información en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) y la presentación del Conpes 3950, el cual establece los lineamientos de la política pública con la que el gobierno espera atender la crisis migratoria venezolana. En este periodo, aunque el aumento poblacional no fue tan elevado como en el año anterior, si se incrementó la residencia de nacionales venezolanos en Colombia en un 167%.

Ahora bien, el decreto 542 de 2018 crea el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) con la finalidad de que la información recaudada en él sirva como fundamento para la formulación y el diseño de la política integral de atención humanitaria a que hace referencia el artículo 140 de la ley 1873 de 2017, así como

también para la ampliación de oferta institucional. El decreto reconoce que la entrada masiva de nacionales venezolanos al territorio colombiano ha aumentado significativamente y que dicha migración no solo se adelanta a través de puestos de control migratorio sino también por rutas irregulares de acceso y es esto lo que dificulta el registro. Además, se reconoce que todas las entidades estatales tanto a nivel central como local, han atendido a los venezolanos que se encuentran en el país, dentro de las capacidades de su respectiva oferta institucional. (Presidente de la República, 2018)

Otra de las medidas adoptadas desde el ámbito nacional, en concreto desde el Departamento Nacional de Planeación, pero que en últimas incumbe en lo territorial, es el Conpes 3950 (2018) por medio del cual se adopta una estrategia para la atención de la migración desde Venezuela. Este documento de política pública expone por primera vez de manera concreta estrategias en los ámbitos de salud, educación, primera infancia, infancia y adolescencia, trabajo, vivienda y seguridad. Además, articula la institucionalidad existente y define las líneas de acción para atender a los inmigrantes venezolanos en los próximos 3 años. Lo anterior es un avance importante debido a que, hasta ese momento, era bastante reactiva la respuesta institucional. Además, se evidenciaban falencias en la institucionalización no sólo para mantener los esfuerzos actuales, sino también para brindar una mejor respuesta en armonía y coordinación entre los diferentes actores a nivel nacional y territorial.

El Conpes no niega los esfuerzos que ha hecho el Gobierno nacional para la atención de inmigrantes venezolanos, puesto que afirma que se les ha garantizado la atención en urgencias y la flexibilización de requisitos de documentación para acceder a la educación en niveles de preescolar, básica y media. Sin embargo, esos reconocimientos y garantías se han dado en el marco de una emergencia y de atención humanitaria, y es por esta razón que se hace necesaria una política que marque la ruta de atención de la población inmigrante venezolana tanto a nivel nacional como territorial. Para ello, la política pública debe ser amplia y flexible en

tanto debe poder aplicarse en todos los municipios receptores de migrantes, y como es sabido, estos cuentan con distintas capacidades institucionales para enfrentar la crisis, puesto que la distribución de venezolanos no es uniforme en todo el territorio colombiano, y la atención efectiva en cuanto a servicios públicos como agua, saneamiento básico, soluciones habitacionales temporales, servicios de salud y educación, es distinta en cada uno de ellos.

Con respecto a la educación, lo que ha hecho el Estado es ajustar el Sistema de Matrícula Estudiantil (SIMAT) para identificar los cupos utilizados por la población venezolana. Se ha orientado a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) acerca de los mecanismos para atender a los estudiantes migrantes para los procesos de matrícula y convalidación de estudios. Incluso se ha determinado que con respecto a las estrategias permanencia como los son alimentación y transporte, cada ETC determina los criterios para otorgarlas independientemente de la procedencia de los estudiantes. Por otro lado, en cuanto a lo laboral, afirma el Conpes que en 2018 el Ministerio del Trabajo construyó el Registro Único de Trabajadores Extranjeros en Colombia (RUTEC). Este busca que los empleadores colombianos realicen el registro de los trabajadores extranjeros y así el Ministerio del Trabajo pueda disponer de la información recaudada para poder supervisar su situación laboral, las condiciones de su trabajo y el cumplimiento de las normas laborales.

En resumen, el Conpes es un diagnóstico de las necesidades de atención en cuanto a la población inmigrante venezolana y una evidencia de la debilidad institucional para afrontar el fenómeno migratorio, donde se plantea planes de acción, estrategias de atención, seguimiento y financiación. Hecha esta salvedad, el Plan de Acción y Seguimiento (PAS) de esta política contiene 68 acciones referentes a las necesidades identificadas en las que participan diferentes entidades que serán las encargadas de financiar dichas acciones con su propio presupuesto según el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente. (Departamento Nacional de planeación, 2018)

Luego, en 2019, además de hacer la renovación de los PEP que habían sido expedidos en 2017 y otorgados solo por 2 años, el Presidente de la República le da la nacionalidad colombiana a 24 mil nacidos en Colombia a partir del 19 de agosto de 2015, cuyos padres son venezolanos y estaban en riesgo de apatridia. También se radica por parte del Canciller Carlos Holmes Trujillo el proyecto de ley 036 de 2019, que aún no ha sido debatido y por medio del cual se establece la política integral migratoria del Estado colombiano, siendo el Ministerio de Relaciones Exteriores el facultado para la formulación y ejecución de esta, y Migración Colombia la autoridad ejecutora en todo el país de la política migratoria. Este proyecto de ley lo que hace es decir quiénes son los encargados de crear y ejecutar los planes programas y proyectos, esbozando unos lineamientos generales dentro de los cuales conceptualiza aspectos como los derechos que se fundamentan en el artículo 100 de la Constitución Política. (Trujillo, 2019)

Se puede afirmar, entonces, que a pesar de estar dispersa la política migratoria en Colombia al no existir un hilo conductor y una armonía entre las estrategias migratorias, el Estado colombiano no ha sido indiferente frente a la actual crisis migratoria venezolana. Sin embargo, las medidas han sido tomadas principalmente para superar la emergencia y no parecen ser suficientes para influir en el ámbito territorial de tal manera que dichas medidas constituyan por sí solas un reconocimiento a los inmigrantes venezolanos como sujetos de especial protección. Habrá entonces que mirar cuál ha sido el impacto que han tenido las medidas tomadas a nivel nacional en el ámbito territorial, específicamente en el municipio de Medellín, y cuáles ha tomado este ente de manera autónoma.

3.3. Medidas adoptadas en el municipio de Medellín para la atención de la población inmigrante venezolana

Ahora, en cuento a las medidas adoptadas en el municipio de Medellín, se observa ciertas acciones referentes a los inmigrantes venezolanos. Por ejemplo, la instalación de una Mesa de Gestión Migratoria para Medellín y Antioquia en donde

afirma la secretaria de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos de Medellín, Alejandra Gómez, que gracias a esta Mesa de Gestión, ya se encontraban unos acuerdos en materia de salud y de educación a los cuales se les hará seguimiento. (Zuluaga, 2020)

Los datos encontrados no son muy concluyentes pues el compendio normativo del Municipio de Medellín no arroja el resultado de ningún acuerdo municipal sobre la población inmigrante durante los años 2017, 2018, y 2019. (ASTREA, s.f.). Igualmente, en el Concejo de Medellín tampoco refleja muchos datos. Tan solo se encuentran 3 relevantes. El primero, un boletín del año 2018 publicado en su página oficial donde se indica que se hará un análisis de la situación y las rutas de atención para niños venezolanos asentados en Medellín. El segundo, la propuesta de un proyecto de acuerdo denominado 149 de 2018 “Por medio del cual se crea el fondo de emergencia humanitaria para la atención de población venezolana”, proyecto que finalmente fue archivado. Por último, en el año 2020, la concejal Lina Marcela García Gañán solicita a la plenaria se cree una comisión accidental que tenga como objetivo analizar la situación actual del crecimiento de inmigrantes en la ciudad de Medellín.

Se analizó por otro lado lo descrito en los planes de desarrollo. El primero, que corresponde al plan de desarrollo del alcalde Federico Gutiérrez, aprobado por el acuerdo 003 de 2016, en donde las 7 dimensiones, los 25 retos, los 97 programas y los 406 proyectos que marcan la ruta de la ciudad, ninguno se refiere a los inmigrantes venezolanos. El segundo, es el Proyecto de acuerdo del Plan De Desarrollo “Medellin Futuro” de la actual alcaldía de Medellín para los años 2020 - 2023, en donde se muestra en su componente planeación, articulación y fortalecimiento territorial, el punto “5.5.5. Programa: Alianzas territoriales para la gestión de la migración poblacional” en el cual se busca que la población migrante y vulnerable que reside en el municipio de Medellín acceda a la atención integral e integración social, económica y cultural y especialmente a los servicios básicos en salud, educación, vivienda e inserción laboral. Respecto a la población migrante

venezolana se encuentra que para ellos hay un objetivo específico que es contribuir a la protección de sus derechos humanos por medio de la mitigación de riesgos en su situación de emergencia, mediante la asistencia humanitaria. (Proyecto de acuerdo Plan de Desarrollo 2020 -2023, 2020)

La Personería de Medellín, como Agencia del Ministerio Público encargada de la guarda, promoción y defensa de los Derechos Humanos en la Ciudad, realizó de manera visible específicamente dos acciones. Por un lado, dispuso de sus instalaciones y en los meses de mayo, junio y julio del 2018, en compañía del DAPARD y en colaboración con la Cancillería y la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas Para los Refugiados (ACNUR). Estuvieron al frente del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos, donde se afirma que se registró a 8.443 núcleos familiares. Teniendo en cuenta cifras del gobierno nacional, según las cuales cada núcleo familiar se constituía en promedio de 1.7 personas, se afirmó que la Personería Municipal, logró atender 14.353 ciudadanos venezolanos que estuvieron interesados en el registro (Personería de Medellín ,2018). Por otro lado, se prestó atención mediante una brigada de atención socio jurídica gratuita para inmigrantes venezolanos el sábado 25 de mayo de 2019 en compañía de diferentes universidades de la ciudad y de la Alcaldía de Medellín. (Personería de Medellín, 2019)

Así las cosas, se evidencia, que las medidas son visibles a través de boletines de prensa tanto en las páginas oficiales como en los periódicos locales o nacionales. Esto indica que las medidas no son totalmente claras, no están de manera organizada y no se encuentran vertidas dentro de documentos típicos de política pública. Es decir, no se encuentran dentro del marco de una estrategia estructurada que garantice los derechos fundamentales de los inmigrantes venezolanos tanto en el presente como en un futuro mediano. A lo sumo, encontramos medidas que ayudan a mitigar problemáticas día a día y no a largo plazo, que tendrán que ser analizadas para saber si a partir de las mismas se constituye un reconocimiento jurídico hacia los inmigrantes venezolanos como sujetos de especial protección.

Conclusiones

Analizado el reconocimiento de los sujetos de especial protección y la situación actual en la que se encuentran los inmigrantes venezolanos en el territorio colombiano, en especial en el municipio de Medellín, se puede concluir que no existe un reconocimiento jurídico de los inmigrantes venezolanos como sujetos de especial protección a partir de las actuaciones que ha adelantado la administración pública en el municipio estudiado. Las mismas no constituyen una política pública clara, completa y oportuna que atienda de manera eficaz la crisis migratoria. El ejecutivo se ha limitado a adoptar medidas aisladas que atienden las necesidades urgentes en torno a salud, educación y trabajo; pero no se ubican en el marco de una política pública que contenga planes, programas o proyectos para atender la demanda de inmigrantes venezolanos. Así las cosas, el reconocimiento que se le ha otorgado a los inmigrantes venezolanos a través de dichas medidas aisladas para atender la emergencia no ha sido suficiente para determinar que son sujetos de especial protección. No se logra crear un derecho excepcional, anormal y distinto al general.

El reconocimiento no es sólo el fundamento del derecho a la especial protección, sino también el instrumento para materializarlo. Al ser vulnerados los derechos fundamentales de un sujeto o cierto grupo de sujetos por ser estos excluidos y discriminados en razón de sus particularidades, se justifica el inicio de una lucha para hacer efectivo el ejercicio de tales derechos, logrando así que el reconocimiento que se otorga a esos sujetos, sea especial y exclusivo en razón de las subjetividades particulares que hacen que se vean como anormales. En suma, al no poder hacer efectiva la garantía de derechos fundamentales incluyendo a los individuos dentro del generalidad donde se protegen los derechos de los individuos denominados como normales a través de normas generales y abstractas, se hace necesario un reconocimiento especial y exclusivo que permita la igualdad material y no solo formal. Se concluye, pues, que los sujetos de especial protección surgen a partir de ese reconocimiento diferenciado.

En cuanto al reconocimiento jurídico, según Axel Honneth existen dos niveles. El primero es aquel en el cual el individuo es envuelto en un sujeto general como miembro de una determinada comunidad otorgándole los mismos derechos que los miembros que conforman esa colectividad. El segundo, aquel en el que el sujeto busca una inclusión a partir de sus particularidades, siendo este último el caso de los sujetos de especial protección. En lo relativo a los inmigrantes venezolanos, hay que advertir que por disposición constitucional ellos tienen los mismos derechos que los nacionales colombianos. Por ende, las medidas adoptadas a nivel nacional y territorial para atender la crisis van enfocadas no solo a atender situaciones de emergencia, sino también para lograr la igualdad a la que alude la Carta. Esto nos da a entender que dichos sujetos se encuentran en el primer nivel de reconocimiento y en ningún caso en el segundo, puesto que se ha entendido que basta con incluirlos dentro de la generalidad para garantizar sus derechos.

De igual forma, es importante aclarar que, si bien hay un reconocimiento jurídico de los inmigrantes venezolanos como sujetos de derechos a partir de las atenciones en salud, educación y empleo principalmente, ello no implica que por el solo reconocimiento ya se constituye una nueva categoría de sujetos de especial protección. Para ello se requiere un procedimiento más riguroso en el que no basta con la aislada adopción de medidas de contingencia y la tutela de derechos por parte de los jueces; sino que se exige la formulación de una política pública completa que integre disposiciones legislativas y ejecutivas, incorporando planes, programas y proyectos. Estos deben estar orientados a reconocer que dichos sujetos contarán con un derecho exclusivo en virtud de su particularidad. En últimas, de no existir un reconocimiento de carácter riguroso, estricto, claro y completo, cualquier sujeto o grupo de sujetos podría solicitar y efectivamente reconocerse como sujeto de especial protección.

Los sujetos de especial protección son grupos sociales que requieren de una protección especial para hacer efectivo el ejercicio de sus derechos fundamentales en consideración de la edad, situación biológica, económica o social, que los sitúa

en situación de debilidad manifiesta, discriminación o marginación. De modo que son considerados sujetos especiales por sus circunstancias físicas, condiciones psicológicas, por ser víctimas de violencia generalizada, ser tradicionalmente discriminados y encontrarse en condiciones de pobreza, marginalidad y territorialidad. Se debe agregar que el concepto también ha sido un desarrollo de investigaciones académicas como las presentadas por los profesores Andrea Padilla, Diana Bernal y Holmedo Pelaez Grisales, y aunque sus posturas en algunos puntos difieren, ambas apuntan a que en el Estado colombiano hay discursos sobre la protección de dichos sujetos y grupos. Pero estos discursos no siempre corresponden con sus necesidades donde no cuentan con una vía judicial principal.

Ahora bien, no existe regulación legal específica referida al término migrantes como sujetos o grupos de especial protección, como si se encuentra un fundamento legal, de manera más específica para algunos sujetos ya identificados en la Constitución Política como niños, niñas, adolescentes, adulto mayor, tercera edad, mujeres, madres cabeza de familia, mujeres en estado de embarazo, indígenas, negritudes, afrocolombianos, campesinos, discapacitados, habitantes de calle, damnificados, desplazados, etcétera.

Los migrantes como sujetos de especial protección son mencionados en el desarrollo jurisprudencial, especialmente es la Corte Constitucional a través de las sentencias de tutela donde protege y concede derechos. Sin embargo, no hay una sentencia donde de manera clara y explícita se menciona que un migrante es un sujeto de especial protección y mucho menos que el grupo de inmigrantes venezolanos son sujetos de especial protección. Lo que hace la Corporación es tutelar en el caso concreto un derecho y en algunas sentencias, donde encuentra que el agenciado cumple con los requisitos de debilidad manifiesta, discriminación o marginación, menciona que por estas razones es un sujeto de especial protección.

De lo anterior, podemos inferir que los fallos de tutela de la Corte Constitucional no son suficientes para un verdadero reconocimiento jurídico, aunque si miramos de

manera técnica la definición de los sujetos de especial protección, los inmigrantes venezolanos, lo serían porque cumplen con las características; empero, el problema radica es en el reconocimiento, que en últimas podríamos considerarlo como débil pues tan sólo desde lo judicial se tutelan los derechos en cada caso concreto, siendo a fin de cuentas una medida transitoria.

En relación a la situación de los inmigrantes venezolanos en el municipio de Medellín, en las instituciones públicas del municipio nombrado, no hay evidencia de un ejercicio completo y claro sobre la situación actual de los inmigrantes venezolanos que se encuentran en la ciudad, puesto que no existe una caracterización rigurosa a partir de los distintos grupos etarios como lo son la ubicación de los mismos de manera sectorizada, dentro de estos cuántos son hombres, mujeres, niños, niñas y adolescentes, cuántos niños, niñas y adolescentes se encuentran estudiando, qué edades tienen, quiénes se encuentran desempleados o por el contrario quiénes están bajo empleo formal o informal, así como tampoco se encuentra la información sobre salud en lo relativo a las atenciones en urgencias y afiliaciones al régimen contributivo o subsidiado. De modo que, este tipo de datos se encuentran en su mayoría censados a nivel nacional, principalmente por parte de Migración Colombia.

Al observar el plan de desarrollo de la anterior administración municipal desde los años 2016- 2019, este reconoce la presencia de inmigrantes venezolanos, sin embargo, no tiene programas que se refieren a la protección efectiva ni a la garantía de derechos de los inmigrantes. Por otro lado, el proyecto de plan de desarrollo actual 2020 - 2021, destina un programa de alianzas territoriales para la gestión de la migración poblacional reconociendo que esta población se encuentra en una situación que requiere con urgencia una política pública migratoria. Sin embargo, es un programa que a simple lectura se observa vago, pues no indica en últimas el cómo se llevan a cabo estos programas.

Tampoco hay decretos ni resoluciones emitidas desde los órganos de la alcaldía que hagan referencia a este tema. Por otra parte, en el Concejo de Medellín, como máximo órgano colegiado del municipio, no hay ni siquiera un proyecto de acuerdo municipal que demuestre el interés por regular la situación migratoria; podemos encontrar tan sólo acciones de manera transitoria que atienden la situación por momentos, como el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos y las brigadas de atención socio jurídica de manera gratuita, siendo la mayoría de estas acciones lideradas por la Personería de Medellín.

En concordancia con la anterior, no podemos afirmar que exista una política pública en el municipio de Medellín que otorgue respuestas oportunas a la migración masiva que ha golpeado al municipio dejándolo como el cuarto en Colombia con mayor presencia de inmigrantes venezolanos, debido a que no existe como tal un programa de acción estructurado que le permita a las autoridades responsables adoptar las medidas adecuadas y necesarias a que haya lugar, es decir, no existe un documento claro que indique cuáles son las acciones y medidas que se deben tomar, y quiénes deben ejecutarlas, así como tampoco existen las acciones reales y concretas como planes, programas o proyectos que busquen garantizar con prioridad el goce efectivo de derechos. Así las cosas, no se cumple con lo establecido por la Corte Constitucional para garantizar derechos constitucionales, en este caso el derecho a la especial protección, a través de una política pública, en la medida en que no existe efectivamente una política pública, pues no hay evidencia de al menos un escrito, no hay un plan estructurado orientado a garantizar el goce derechos, y además, no se ha contado con mecanismos de participación por parte de los interesados, esto es, los inmigrantes venezolanos.

A modo de recomendación, lo ideal es realizar un censo riguroso en el municipio de Medellín acerca las condiciones en las que los inmigrantes venezolanos están viviendo, todo ello a partir de los grupos etarios que engloban una correcta caracterización, esto con el fin de crear una regulación clara y precisa a nivel territorial que permita la garantía de derechos fundamentales y la participación de

los migrantes en el ámbito ciudadano, teniendo siempre presente que las estadísticas son un presupuesto esencial para la formulación de políticas públicas, y que estas no solo se deben realizar a nivel nacional sino también municipal y departamental.

Además, las acciones tomadas por el municipio de Medellín, no deben ser simples medidas de emergencia, es decir la situación migratoria debe dejar de ser un tema de acciones momentáneas que suplantan necesidades a corto tiempo, se deben formular políticas públicas específicas y visibles con el fin evitar que la situación migratoria se convierta en un verdadero caos para todos los sujetos implicados, esto es, los inmigrantes y el Estado como tal. En consecuencia, un primer paso a nivel gubernamental en Medellín es permitir un verdadero acceso al sistema de salud de la población inmigrante venezolana y la integración al sistema de educación pública de los niños, niñas y adolescentes, pero todo ello fundamentado en un proyecto serio que perdure en el tiempo.

Por último es importante tener presente la actual emergencia sanitaria relativa al Covid - 19 que afronta el país y el mundo entero, debido a que esta variable independiente puede llevar a alterar los resultados de la presente investigación en vista de que muchos inmigrantes venezolanos han decidido retornar al país expulsor, esto es, Venezuela, e incluso sus viajes de regreso han sido apoyados por distintas autoridades tanto municipales como departamentales no solo a nivel económico, sino también a través de la implementación de protocolos para el retorno voluntario que pretende evitar la acumulación masiva de inmigrantes venezolanos en los puntos de salida y seguir dando cumplimiento al aislamiento preventivo obligatorio.

Referencias

Artículos

- Bernal Camargo, D. R., & Padilla Muñoz, A. C. (2018). Los sujetos de especial protección : construcción de una categoría jurídica a partir de la Constitución Política Colombiana de 1991. *Revista Jurídicas*, 46-64.
- Botello Sánchez, E. A., Ramírez Romero, Á. D., & Flores Rolón, J. A. (2019). Desarrollo a escala humana de los inmigrantes venezolanos en San José de Cúcuta. *Semestre Económico*, 23-44.
- Bula Beleno, A. A., & Cuello Santana, V. F. (2019). Sujetos en transito y sexualidades fronterizas. Derechos de migrantes venezolanos lgbt en el Caribe colombiano. *Trabajo Social*, 169-195.
- Carrasquero Delgado, M. J. (2017). La lucha por el reconocimiento en la teoría política de Axel Honneth. *Cuestiones políticas*, 12-26.
- Forero Salcedo, J. R. (2019). Derechos humanos, enfoque diferencial y construcción de paz. *Saber, Ciencia Y Libertad*.
- Hernández-Arencibia, R., & Revuelta, B. (2019). La teoría de Axel Honneth sobre justicia social, reconocimiento y experiencias del sujeto en las sociedades contemporáneas.
- Mejía Kerguelén, M. C., & Hoyos Murillo, M. (2018). *Instrumentos del régimen migratorio colombiano para afrontar la migración masiva*. Obtenido de Repository UPB: <http://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/4429>
- Ocampo González, M., & Arboleda Cardona, S. (2016). Colombia y los flujos mixtos de migrantes en el derecho internacional de los refugiados. *Opinión Jurídica*, 93-108.
- Ordoñez, J. T., & Ramirez Arcos, H. E. (2019). (Des)orden nacional: la construcción de la migración venezolana como una amenaza de salud y seguridad pública en Colombia. *Revista Ciencias de la Salud*, 48-68.
- Padilla Muñoz, A. (2015). Universidad, sociedad y sujetos de especial. *Universidad y Sociedad*, 31-46.
- Palacio, J., Ramos Vidal, I., Llinas Solano, H., Doria-Zapata, A., & Noguera Cadena, K. (2020). Adaptación y validación de la Escala de Prejuicio Sutil y Manifiesto hacia inmigrantes venezolanos en una muestra colombiana. *Revista De Psicología*, 197-222.
- Palacios Sanabria, M. T. (2012). El sistema colombiano de migraciones a la luz del derecho internacional de los derechos humanos: la Ley 1465 de 2011 y sus antecedentes normativos. . *Opinión Jurídica*, 83-102.

- Palez Grisales, H. (2014). Una mirada al problema del derecho de los sujetos y grupos desaventajados de especial protección en Colombia y la apuesta por una necesaria fundamentación teórica desde las teorías contemporáneas de la justicia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 2014.
- Peláez Grisales, H. (2017). El significado ambivalente del reconocimiento del derecho a la especial protección en Colombia. *Vniversitas*, 249-290.
- Peláez Grisales, H. (2019). Estado del arte sobre el derecho a la especial protección para el caso de los habitantes de calle de Medellín: una mirada sociojurídica crítica. . *Revista Jurídicas*, 126-146.
- Pinto, L. A., Amaya, B., Paola, & Aliaga Sáez, F. A. (2019). La integración de los venezolanos en Colombia en los ámbitos de la salud y la educación. *Espacio abierto: cuaderno venezolano de sociología*, 199-223.

Normas

Constitucion Política 1991. (4 de julio de 1991).

Republica, P. d. (2018). Decreto 542. *Por el cual se crea el registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria.*

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017). Resolución de 5797. *Por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia.*

Sentencias

Sentencia C-834 (Corte Constitucional. Sala Plena. MP: HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO 10 de Octubre de 2007).

Sentencia SU 677 (Corte Constitucional. Sala Plena. MP: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO. 21 de febrero de 2017).

Sentencia T 197 (Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. MP: DIANA FAJARDO RIVERA 14 de Mayo de 2019).

Sentencia T 298 (Corte Constitucional. Sala Novena de Revisión. MP: ALBERTO ROJAS RÍOS 28 de junio de 2019).

Sentencia T 760 (Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. MP: Manuel José Cepeda Ospina. 31 de julio de 2008).

Artículos de periódicos

Zuluaga, J. (12 de febrero de 2020). Se instaló la Mesa de Gestión Migratoria para Medellín y Antioquia. *Noticias TeleMedellin*. Obtenido de <https://telemedellin.tv/se-instalo-la-mesa-de-gestion-migratoria-para-medellin-y-antioquia/378095/>

Páginas web

ASTREA. (s.f.). Obtenido de Biblioteca Jurídica Virtual:
<https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/arbol/1000.htm>

Departamento Nacional de planeación. (2018). Conpes 3950. *Estrategia para la atención de la migración desde venezuela*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf>

GIFMM. (febrero de 2020). *Reporte Migratorio de venezolanos en Colombia a 24 de Febrero de 2020*. Obtenido de <https://reliefweb.int/report/colombia/gifmm-colombia-refugiados-y-migrantes-venezolanos-febrero-2020>

Migración Colombia. (abril de 2020). *Sección Venezuela*. Obtenido de <https://www.migracioncolombia.gov.co/venezuela>

Organización Internacional para las Migraciones. (s.f.). *Terminos fundamentales sobre migración*. Obtenido de <https://www.iom.int/es/terminos-fundamentales-sobre-migracion>

Personería de Medellín . (4 de Julio de 2018). Obtenido de <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/33-personeria-de-medellin-presenta-balance-tras-la-realizacion-del-registro-administrativo-de-migrantes-venezolanos>

Personeria de Medellín. (29 de Mayo de 2019). Obtenido de <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/161-en-compania-de-tres-importantes-universidades-la-personeria-de-medellin-realizara-brigada-de-atencion-socio-juridica-gratuita-para-migrantes-venezolanos>

Trujillo, C. C. (2019). Proyecto de ley 036. *Por el cual se crea el registro administrativo de migrantes venezolanos en Colombia que sirva como insumo para el diseño de una política integral de atención humanitaria.* Obtenido de <http://www.senado.gov.co/index.php/az-legislativo/proyectos-de-ley>