

**POLÍTICAS PÚBLICAS EN BOGOTÁ EN EL PERÍODO 2016-2019 PARA LOS NIÑOS
APÁTRIDAS HIJOS DE VENEZOLANOS.**



CLAUDIA CARRILLO TOBOS

UNIVERSIDAD ANTONIO NARIÑO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO DE FAMILIA

BOGOTA, 2021

**POLÍTICAS PÚBLICAS EN BOGOTÁ EN EL PERÍODO 2016-2019 PARA LOS NIÑOS
APÁTRIDAS HIJOS DE VENEZOLANOS.**



CLAUDIA CARRILLO TOBOS

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGISTER EN DERECHO DE
FAMILIA**

UNIVERSIDAD ANTONIO NARIÑO

FACULTAD DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO DE FAMILIA

BOGOTÁ, 2021

Universidad Antonio Nariño Seccional Bogotá

**Políticas Públicas en Bogotá, en el periodo 2016-2019 para los niños apátridas hijos de
padres venezolanos**

Claudia Carrillo Tobos

RESUMEN: Resulta pertinente analizar sobre cuáles son las Políticas Públicas implementadas en Bogotá en favor de los niños y niñas hijos de padres venezolanos, en riesgo de apatridia en el periodo de gobierno distrital comprendido entre los años 2016 a 2019, su vigencia, proyección y alcance, en razón a la desprotección que les genera el hecho de no contar con un arraigo definido.

Palabras Clave: Niños y Niñas. Políticas Públicas, Apatridia, Nacionalidad, Apátrida.

ABSTRACT: It is pertinent to analyze what are the Public Policies implemented in Bogotá in favor of children of Venezuelan parents at risk of statelessness in the district government period from 2016 to 2019, their validity, projection and scope, due to the lack of protection generated by the fact of not having a defined root.

Key Words: Boys and Girls, Public Policies, Statelessness, Nationality, Stateless.

“El sufrimiento de los pequeños no es un sufrimiento pequeño. Por eso, debemos ayudarlos y escucharlos”

Janusz Korczak

TABLA DE CONTENIDO

Introducción

Metodología

Hipótesis

Objetivos

Capítulo 1. De la apatridia y la migración hacia Colombia

1.1.Contexto histórico de las migraciones en Colombia y la Apatridia.

1.2. ¿Qué es apatridia

1.3. Características de la apatridia

1.4. Consecuencias de la apatridia

1.5 La apatridia en el contexto suramericano de las naciones

1.6 Marco Jurídico de Protección Internacional de los niños apátridas

1.6.1. Derechos Internacionales Fundamentales

1.6.2. Declaraciones Internacionales

1.6.3. Convenciones Internacionales

1.6.4. Protocolos y otros Instrumentos Internacionales

1.6.5 Convenciones Regionales

Capítulo 2. Políticas Públicas

2.1. Definición de políticas públicas

2.2. Ciclo de las Políticas Públicas

2.2.1. Definición y formación de la Agenda

2.2.2. Formulación de las políticas públicas

2.2.2.1 Definición de la formulación de las políticas públicas

2.2.2.2 Estructura de problemas de políticas públicas

2.2.2.3 Identificación del problema

2.2.2.4 Diagnóstico del problema y definición de prioridades

2.2.3. Proceso de Implementación

2.2.4. Evaluación de las políticas públicas

Capítulo 3. Medidas del gobierno para combatir la apatridia

Hallazgos

Conclusiones

Referencias

Introducción

Uno de los derechos fundamentales de todo ser humano es el derecho a la Nacionalidad, este atributo inherente a la personalidad le permite acceder a la salud, al trabajo, la educación y al ejercicio de sus derechos civiles y políticos. El hecho de poseerlo le aporta seguridad al individuo, le da la certeza de su destino donde vive, y lo cobija la protección del Estado y sus instituciones en el territorio donde se encuentre garantizándole la efectividad de sus derechos sin ninguna discriminación.

La Apatridia es un problema que cobra gran importancia a consecuencia de la migración de quienes salen de su país de origen por la grave situación económica y social que enfrenta y llegan a otro que, ante el evento del nacimiento de su hijo no puede otorgarle nacionalidad porque no cumple con los requisitos que la constitución y la ley exige.

Según lo enuncia la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 15: “Toda persona tiene el derecho a la nacionalidad que legalmente corresponda y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela” y que “ a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad”. A pesar de esto, miles de personas en el mundo no han podido acceder a este privilegio que como ser humano y habitante del planeta tiene por el hecho de serlo.

Los niños en su condición de vulnerabilidad y como sujetos de especial protección, deben tener garantizados todos sus derechos no solo en Bogotá y en Colombia sino en cada rincón del planeta, independientemente del país donde se encuentren y de su condición socioeconómica. Este es el espíritu de la Declaración de los Derechos del niño promulgada en Ginebra en 1949 donde se reconoció que “la humanidad le debe al niño lo mejor que pueda ofrecerle”.

El propósito del presente trabajo es indagar si a nivel distrital los niños y niñas nacidos en Bogotá que son hijos de migrantes venezolanos cuentan con el acceso a sus derechos, especialmente a la Nacionalidad, a través de las Políticas Públicas implementadas con este objetivo en el gobierno distrital en el periodo 2016-2019.

El primero capítulo toca el contexto histórico de las migraciones a nivel suramericano y en Colombia; la definición, causas y consecuencias de la Apatridia a raíz de las migraciones así como también los instrumentos de protección a nivel internacional y nacional. En el segundo capítulo se enfoca en las políticas públicas, su definición, elementos esenciales, planeación, diagnóstico e implementación y aplicación de los programas gubernamentales. El tercer capítulo muestra como a través del ejercicio del derecho de petición se indagó en diferentes entidades del gobierno nacional y distrital, de conformidad con sus funciones, sobre el abordaje que se ha realizado sobre el tema de la niñez apátrida que se encuentra en nuestro país y las respuestas que dieron las instituciones como Migración Colombia, el DANE y en la Secretaría Distrital de Integración Social, ésta última sobre la existencia, desarrollo, eficacia y alcance de programas que garanticen los derechos de los niños y niñas apátridas en Bogotá.

Problema de investigación

¿Existen políticas públicas a nivel Distrital concretas, implementadas y desarrolladas para los niños y niñas nacidos en Bogotá entre los años 2016 y 2019, hijos de padres venezolanos que garanticen su derecho a tener nacionalidad colombiana?

Metodología

De acuerdo al propósito que persigue el presente escrito, es de tipo socio - jurídico pues se estudia el tema con base en las medidas implementadas por el Estado para atender las necesidades de la niñez apátrida en el marco de los tratados y convenios ratificados por Colombia y es descriptivo pues analiza el problema planteado con base en la normatividad vigente..

Hipótesis

Pese a que en Colombia se han ratificado los diferentes instrumentos internacionales que protegen los derechos de los niños, niñas y adolescentes y a que a nivel distrital se cuenta con Políticas Públicas en favor de ellos, no existe un programa específicamente dirigido a la atención de las necesidades de los niños sin patria.

Objetivos

- Indagar, a través de la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) en Bogotá, sobre cuáles son los programas que garantizaron los derechos de los niños y niñas apátridas en el periodo comprendido entre los años 2016 a 2019, determinar la vigencia de los programas, su proyección y alcance.
- Identificar el desarrollo existente en programas que garantizan derechos a los niños y niñas a través la SDIS en Bogotá, al determinar la vigencia de los programas, su proyección y alcance.

- Determinar la eficacia de estos programas, su repercusión en la defensa de los derechos fundamentales de los NNA
- Analizar si el alcance de estos programas responde a las necesidades prevalente de los NNA, que se encuentran como apátridas en el país.

Capítulo 1. De la apatridia y la migración hacia Colombia

1.1.Contexto histórico de las migraciones hacia Colombia y la Apatridia.

De acuerdo con el contexto histórico podemos identificar como factores fundamentales que han incidido en el fenómeno migratorio interno de nacionales en Colombia: la violencia política, el desempleo a causa de la mecanización agrícola en la década de los sesenta y el conflicto armado desde hace más de cincuenta años y como consecuencia de éste, el desplazamiento forzado de las víctimas del conflicto a otras zonas del país y del mundo como refugiados.

A partir del inicio de la segunda mitad del siglo XX cuando las migraciones internacionales cobran real importancia en Colombia, al darse un constante incremento de la salida de nacionales, inicialmente sobre todo a Venezuela, Ecuador y Estados Unidos, según datos citados por Mármora, “entre 1963 y 1973 emigraron 556.683 personas, 69, 5% hombres hacia Venezuela, Estados Unidos, Ecuador, Panamá, Canadá, Perú, Chile y Bolivia. En un principio se trató sobre todo de campesinos y trabajadores no calificados, aunque para mediados de los 70 se observaba un aumento en el número de profesionales y técnicos en especial hacia Estados Unidos y otros países no limítrofes, siendo las causas principales el desempleo estructural, los bajos salarios y las pocas oportunidades de realización imperantes en Colombia”. (Mejía, 2012, p.189)

De otro lado, las migraciones internacionales ha sido objeto de interés gubernamental y normas desde los primeros días de la vida republicana de Colombia, En 1823 de dispuso

que se promoviera “eficazmente la inmigración de extranjeros (sic) europeos y norteamericanos”, considerando que poblaciones numerosas constituían la base de la prosperidad y grandeza de los países. A través del resto del siglo XIX y buena parte del siglo XX, se adoptaron medidas en el mismo sentido, con las que se pretendían que al país llegaran inmigrantes, fundamentalmente europeos, que contribuyeran al poblamiento del país y hasta el “mejoramiento de la raza”, y en algunos casos coyunturales, al ingreso de fuerza de trabajo asalariada. (Mejía, 2012, p.186)

A pesar de los esfuerzos por lograr atraer significativas corrientes inmigratorias, en Colombia no se logró el establecimiento de extranjeros como si se produjo en otros países del continente, lo que persistió hasta el 2005, según el censo del DANE que arrojó una población total de 41.174.853 personas de las cuales solo el 0.26% de la población censada para ese año era nacida en el exterior, esto es, 107.617 personas. (Mejía, 2012, p.187)

Ahora bien, respecto a las migraciones hacia Colombia y remontándonos al pasado, el descubrimiento de América fue el inicio de migraciones de colonizadores europeos quienes invadieron a lo largo y ancho de todo el continente. En Colombia los españoles se asentaron en todo el territorio nacional esclavizando, explotando y ultrajando a sus habitantes indígenas logrando de esta forma apropiarse de sus tierras logrando exterminar a la población nativa y degradando su cultura. Esto trajo como consecuencia que se tuvieran que proveer de obra de mano de personas del continente africano como esclavos

para trabajar en la explotación agrícola y especialmente minera, que fue lo que realmente aportó riqueza a España.

Maguemati Wabgou en su investigación titulada “Las Migraciones Internacionales en Colombia” presenta un estado de las migraciones en el país. A finales del Siglo XIX comenzaron a llegar al país inmigrantes procedentes del Líbano, Siria Palestina y Jordania a causa de la represión social y política que ejercía el impero turco – otomano sobre los habitantes de esos territorios. Eran personas que en su mayoría ejercían como actividades económicas relacionadas con las ventas ambulantes de artículos manufacturados, quienes llegaron motivados por relatos de sus amigos y familiares sobre las oportunidades económicas que ofrecía este territorio para desarrollar sus actividades comerciales.

De igual forma llegaron a Suramérica inmigrantes japoneses tras las distintas restricciones de los gobiernos de Estados Unidos, Europa y Australia quienes cerraron sus puertas a los japoneses. A partir de 1924 el gobierno envió una misión comercial para investigar las posibilidades de comercio e inmigración, la cual arrojó como resultados una promoción en Japón, de emigración especialmente hacia Brasil y Perú. (Sanmiguel, 2006, p.83)

En el caso particular de Colombia, se promovió la inmigración de japoneses, quienes llegaron a trabajar contratados para trabajar por una firma privada en las plantaciones

bananeras (1960) pero en su mayoría se establecieron en el norte del Cauca por considerarla una zona sana y propicia para ellos. (Sanmiguel, 2006, p. 88)

Según datos oficiales de 2005, los inmigrantes venezolanos (7.350) representan el mayor grupo de inmigrantes suramericanos en Colombia, seguidos de ecuatorianos (11.404), peruanos (4.042), argentinos (2.563) y mexicanos (2.286). Aunque la presencia ecuatoriana en Colombia ha sido escasa a lo largo de la historia, se observa la creciente inmigración ecuatoriana en el siglo XX. Al respecto, se registra la inmigración de más de diez mil ecuatorianos en Colombia.

Merece destacarse que en años recientes la prensa ha comentado insistentemente acerca de un flujo creciente de venezolanos, en particular empresarios y técnicos petroleros, hacia Colombia, como lo ilustran las siguientes citas: “Se estima que en los últimos cuatro años, a Colombia han llegado a trabajar por lo menos medio millar de ejecutivos, ingenieros, geólogos y otros expertos venezolanos en petróleo. (Mejía, 2012 p. 187)

Colombia se caracteriza por ser un país de tránsito para los migrantes de la región debido a su estratégica ubicación geográfica, pero también uno de los países escogidos como destino por habitantes de países limítrofes que buscan mejores oportunidades como es el caso de los venezolanos que desde el año 2018 viven en Colombia, debido al estallido de la crisis económica en el país bolivariano.

Según estadísticas de Migración Colombia, a 31 de diciembre de 2019, residían en Colombia un total de 1.771.237 venezolanos. De entre ellos. 754.085 eran migrantes regulares, y 1.017.152 permanecían irregularmente en el país, lo cual se consideran va en aumento.

Se puede concluir que, desde tiempos antiguos el hombre se ha visto abocado a salir del país donde ha nacido, entre otros factores, por falta de empleo, alimentos o medicinas; porque está en búsqueda de mejores oportunidades económicas para él y su familia; porque ha sido desplazado a consecuencia de un conflicto armado, por discriminación o porque se encuentra huyendo de la difícil realidad política que enfrenta su nación de origen. A consecuencia de esta migración, debe asumir que es apátrida o no posee nacionalidad como uno de los problemas que debe enfrentar a la hora de vivir en el país que escoge para establecerse o vivir temporalmente porque no cuenta con los documentos que lo acreditan como ciudadano y no tiene como demostrar el lugar donde nació ni su parentesco y profesión u oficio.

A pesar de los Tratados y Convenios Internacionales, igual ocurre con el niño hijo de padres extranjeros nacido en un país que no le reconoce como nacional por el hecho de que sus padres no son ciudadanos de ese país u otras normas que lo rigen, por lo cual desde el nacimiento está siendo privado de derechos inherentes al ser humano tales como el derecho a tener una nacionalidad, la libertad, a tener un nombre, el acceso a la educación y a la salud.

1.2.¿Qué es apatridia?

El término apatridia proviene del latín *a*, que significa sin y *patris* que significa patria o tierra. La apatridia, en el campo de derecho internacional es aquella situación en la que se encuentra un individuo que no reúne ninguno de los requisitos o presupuestos que exige el Estado del cual es residente para poder adquirir la nacionalidad.

Según la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de las Naciones Unidas: el apátrida es definido como cualquier persona a la que ningún Estado considera destinataria de la aplicación de su legislación. “La apatridia a veces permanece como un problema invisible porque las personas apátridas a menudo son inadvertidas y no son escuchadas. A menudo no se les permite asistir a la escuela, ver a un médico, conseguir un trabajo, abrir una cuenta bancaria, comprar una casa o incluso casarse. La negación de estos derechos no sólo impacta a las personas afectadas, sino también a la sociedad como un conjunto ya que la exclusión de todo un sector de la población puede provocar tensiones sociales y perjudicar significativamente el desarrollo económico y social”.

1.3.Características de la apatridia.

Todas aquellas personas que sufren este flagelo, independientemente de la forma como llegaron a esta condición se caracterizan por lo siguiente:

- No pertenecen a ningún lugar, no tienen arraigo a ninguna comunidad ya que no se les ha otorgado la nacionalidad del país donde nacieron.
- Son migrantes o hijos de migrantes: en razón a que están moviéndose dentro de su país de origen o fuera de él.

- No pueden acceder a sus derechos humanos, civiles ni políticos.
- Son personas invisibles e inexistentes para la sociedad, pues son considerados irregulares por su falta de identificación personal y con el estado.

La nacionalidad es el vínculo jurídico, político y anímico entre una persona y un Estado. Según el artículo 96 de la Constitución Política de Colombia, la nacionalidad colombiana por nacimiento es otorgada por derecho propio al niño nacido dentro de los límites del territorio nacional o en aquellos lugares del exterior asimilados como territorio nacional según tratados internacionales cuando ambos padres son colombianos, cuando uno de los padres sea natural colombiano o que siendo extranjeros uno se encuentre domiciliado en el momento del nacimiento. También al hijo de padre o madre colombiana que haya nacido en el extranjero y se domicilien después en Colombia o registren al nacido en una oficina consular. Por adopción cuando los extranjeros, miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos o latinoamericanos por nacimiento domiciliados en Colombia la soliciten o la obtengan conforme a la ley.

1.4. Consecuencias de la Apatridia.

ACNUR, resalta el hecho de que las personas apátridas a menudo no tienen los derechos básicos de los otros ciudadanos, derechos tales como: la educación, empleo, bienestar social, vivienda, atención médica, así como derechos civiles y políticos, entre ellos: libertad de circulación, libertad contra la detención arbitraria y participación política. Cuando miles de personas son apátridas, el resultado son comunidades aisladas y

marginadas, En los peores casos, la apatridia puede conducir a conflictos y causar desplazamiento”

El hecho de no existir legalmente y no aparecer “registrado” oficialmente por un estado como nacional suyo, no solo afecta y discrimina a quien sufre esta condición por su falta de identidad y beneficios como el acceso a la salud y la educación sino que también pone en riesgo su vida pues expone a los niños, niñas y adolescentes a peligros como la prostitución, el abuso y el trabajo forzado, muchas veces en razón a su incapacidad de demostrar su edad.

Pero no solo son problemas legales los que afectan a estas personas, ellos comparten sentimientos de discriminación, frustración, desesperación, resentimiento y rebeldía. Sentimientos que se pueden experimentar toda la vida, lo cual puede desencadenar problemas psicológicos debido a la falta de reconocimiento de quienes los rodean y por la marginación a que son

La apatridia trae consigo falta de pertenencia y arraigo. Según Lowen (1993) estar arraigado es estar presente, enfocado, dinámico, es estar aquí y ahora. Es madurar, descargar energía hacia la tierra y cargarnos de energía de ella. (..) Si estamos arraigados nos apoyamos en nuestra vida y estamos en contacto con la realidad, estableciendo un contacto con el planeta, con la tierra. El arraigo lo aprendemos desde el principio de nuestra vida. (...) Si contamos con nuestra raíz, ésta nos hace crecer, cuando nos separamos, nos da miedo.

1.5. La Apatridia en el contexto suramericano de las migraciones.

Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, se desconoce el número exacto de las personas apátridas, pero se estima que hay millones de personas en todo el mundo, de los cuales aproximadamente un tercio son niños.

ACNUR estima que en América Latina hay 6 millones de desplazados, refugiados, solicitantes de asilo y apátridas, además de que la región lidia con el desafío de miles de menores que viajan solos hacia el norte, huyendo de violencia en América Central.

En el año 2014 se lanzó una campaña a fin de erradicar la Apatridia en el mundo antes de 2024 donde 28 países y tres territorios de América Latina establecieron un marco estratégico regional para abordar los problemas relacionados con la Apatridia denominado el “Plan de Acción de Brasil” en 2014, la “Declaración de Acción de San José” en 2016 y la “Declaración de San Pedro Sula” en Honduras en 2017.

ACNUR, mediante El Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia 2014-2024 resalta diez acciones para este fin a través de las cuales, otras agencias de la ONU y organizaciones internacionales, regionales, sociedad civil y las personas apátridas tienen un papel que desempeñar ayudando a los gobiernos para llevar a cabo las acciones pertinentes:

- Resolver las principales situaciones existentes de apatridia.
- Asegurar que ningún niño nazca apátrida.
- Eliminar la discriminación de género en las leyes de la nacionalidad.

- Prevenir la denegación, pérdida o privación de la nacionalidad por motivos discriminatorios.
- Prevenir la apatridia en los casos de sucesión de Estados.
- Conceder el estatuto de protección a los migrantes apátridas y facilitar su naturalización.
- Garantizar el registro de nacimientos para prevenir la apatridia.
- Expedir documentación de nacionalidad a aquellos con derecho a ella.
- Adherirse a las Convenciones de la Naciones Unidas sobre la apatridia.
- Mejorar la calidad y cantidad de los datos sobre las poblaciones apátridas.

Según el informe *Tendencias globales de Desplazamiento Forzado 2019*, “a finales de 2019 había 4.2 millones de apátridas en 76 países. Es probable que, en la práctica, este número sea mucho más elevado, ya que menos de la mitad de los países del mundo que presentan datos y algunos de los países más poblados del mundo con grandes poblaciones presuntamente apátridas no informan sobre la situación de la apatridia.

81.100 apátridas de 26 países obtuvieron la nacionalidad durante el año pasado.

Colombia concedió la nacionalidad por nacimiento a 28.500 niños nacidos en el país de padres venezolanos desplazados en el extranjero”.

En el marco de los movimientos mixtos provenientes de Venezuela, Colombia identificó que hijos e hijas de personas venezolanas nacidas en su territorio estaban experimentando problemas para confirmar o adquirir la venezolana de sus padres. Debido a la regulación interna, estos niños y niñas tampoco adquirirían la nacionalidad colombiana al nacer debido a que sus padres no poseían la condición migratoria exigida al momento del nacimiento a

través de la Circular Única de Registro Civil e Identificación, para probar el requisito de “domicilio” que establece la Constitución Política, por lo cual eran inscritos con la anotación “no se acreditan requisitos para demostrar nacionalidad”. Para hacer frente a esta situación y para prevenir la apatridia al momento del nacimiento, el Estado adoptó una medida de carácter temporal, excepcional y de urgencia para otorgarle de manera automática la nacionalidad colombiana a estos. Una vez adoptada la medida se lanzó el proyecto “Primero la Niñez” en donde la Registraduría Nacional de Colombia les reinscribió de manera automática como nacionales. Se intervinieron 29.337 registros civiles de nacimiento realizados entre el 01 de enero de 2015 y el 19 de agosto de 2019 y se reinscribieron con la anotación “válido para demostrar nacionalidad”, y se otorgó la nacionalidad a 18.280 personas nacidos entre el 20 de agosto de 2019 y el 30 de agosto de 2020. Así mismo, se adoptó un mecanismo simplificado para lograr el registro de los niños y niñas de padres venezolanos que carecía de él.

A raíz de esto, la Corte Constitucional de Colombia declaró que ante una situación inminente de riesgo de apatridia, la exigencia de una visa específica para acreditar el domicilio de los padres extranjeros, con el fin de que sus hijos obtengan la nacionalidad, es incompatible con los postulados constitucionales. (ACNUR. Estudio Regional sobre Inscripción tardía de nacimientos, Otorgamiento de Documentos de Nacionalidad y Apatridia, p 121)

1.6. Marco Jurídico de protección Internacional de Niños Apátridas.

1.6.1. Derechos Internacionales fundamentales: estos tres documentos forman lo que se conoce como la carta internacional de derechos humanos, aplicable a todas las personas, incluidos los niños, niñas y adolescentes migrantes.

Instrumento	Síntesis
<p>Declaración Universal de los Derechos Humanos.</p> <p>Colombia. Adoptada por la Asamblea General, resolución 217 A (III), diciembre 10 de 1948.</p>	<p>Inspira la Protección del respeto universal y el goce de los derechos humanos, por todas las naciones y los pueblos. Solicita medidas progresivas para el reconocimiento universal y la aplicación efectiva de los derechos humanos.</p>
<p>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (PIDCP)</p> <p>Colombia: Ley 74 de 1968.</p>	<p>Es el primer instrumento internacional vinculante, establece normas relativas a los derechos de los niños en la administración de justicia. Igualmente prohíbe la imposición de la pena de muerte para los niños. Requiere la provisión de procedimientos penales que tengan en cuenta su edad y la importancia de promover la recuperación de los niños.</p>

<p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).</p> <p>Colombia: Ley 74 de 1968.</p>	<p>Afirma el derecho de toda persona al goce del más alto nivel posible de salud física y mental, así como el derecho de toda persona a la educación sin discriminación alguna.</p>
---	---

1.6.2. Declaraciones Internacionales:

Instrumento	Síntesis
<p>Declaración sobre los Derechos de los Individuos que no son nacionales del país en que viven.</p> <p>Colombia: Art. 100 de la Constitución Política de 1991.</p>	<p>Reafirma los propósitos y principio de la Carta de las Naciones Unidas. Reconoce que la protección de los derechos humanos también se extiende a los no nacionales.</p>
<p>Declaración de los derechos de las personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o étnicas, religiosas y Lingüísticas.</p> <p>Colombia: Ley 21 de 1999 y Ley 99 de 1993</p>	<p>Ratifica que los derechos humanos se aplican a todos sin distinción de raza, sexo, idioma, religión. Reconoce la importancia de la protección y promoción más eficaz de los derechos de las minorías (nacionales, étnicas, religiosas, lingüísticas).</p>

<p>Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, Inhumanas o Degradantes.</p> <p>Colombia: Ley 70 de 1986.</p>	<p>Tiene como objetivo proteger a las personas contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.</p>
<p>Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.</p> <p>Colombia: Ley 294 de 1996 y Ley 1257 de 2008.</p>	<p>Proporciona una definición precisa y completa de la violencia contra las mujeres y clarifica los derechos por aplicar en aras de eliminar la violencia contra las mujeres. Pide que los Estados asuman su responsabilidad.</p>
<p>Declaración de la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.</p> <p>Colombia: Ley 51 de 1981 y la Ley 360 de 1997.</p>	<p>Corrobora el principio de no discriminación. Reconoce que esta es incompatible con la dignidad humana y el bienestar de la familia y la sociedad, impide la igualdad de participación, y enfatiza la importancia de la mujer.</p>
<p>Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.</p> <p>Colombia: en abril de 2013, Colombia declaró que no acepta esta recomendación,</p>	<p>Tiene como propósito establecer un sistema preventivo de visitas periódicas a lugares de detención donde se encuentren personas privadas de su libertad, a cargo de órganos internacionales y nacionales independientes, con el fin de prevenir la</p>

ya que el país está suficientemente equipado con instrumentos eficaces en marco regulatorio e institucional para abordar la cuestión de la prevención de la tortura.	tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
--	--

1.6.3. Convenciones Internacionales

Instrumento	Síntesis
<p>Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los trabajadores Migratorios y sus Familias.</p> <p>Colombia: Ley 146 de 1994.</p>	<p>Crea un convenio con aplicación universal, con el objetivo de armonizar las actitudes de los Estados respecto a la aceptación de los principios fundamentales en el trato de los trabajadores migrantes y sus familias.</p>
<p>Convención sobre los Derechos del Niño.</p> <p>Colombia. Ley 12 de 1991 y Ley 1098 de 2006</p>	<p>Brinda un marco básico para el desarrollo de las políticas de infancia y adolescencia.</p> <p>Garantiza especial cuidado, asistencia y protección. Reconoce a la familia como la base de la sociedad y para el desarrollo de sus miembros, especialmente los niños.</p> <p>Afirma que las familias deben recibir la</p>

	<p>protección y asistencia necesarias para cumplir con sus responsabilidades y que hay una corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado.</p>
<p>Convención de la Haya relativo a la protección del niño y la cooperación en materia de la adopción internacional.</p> <p>Colombia: Ley 265 de 1996.</p>	<p>Establece garantías para el desarrollo integral del niño, incluyendo oportunidad de crecer en una familia y en un contexto de felicidad, amor y comprensión.</p> <p>Establece un sistema de cooperación internacional para ayudar a prevenir la sustracción, venta y trata de niños.</p>
<p>Convenio de la Haya sobre aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Niños.</p> <p>Colombia: Ley 173 de 1994</p>	<p>Protege a los niños de los efectos nocivos de un movimiento o devolución ilegal.</p> <p>Promueve procedimientos para garantizar el retorno inmediato hasta el país de su residencia habitual.</p>
<p>Convenio de la Haya sobre Responsabilidad Paterna y Protección de los Niños.</p>	<p>Afirma que el interés superior del niño es fundamental. Promueve reconocimiento y aplicación de medidas y leyes que protejan a los niños.</p>
<p>Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.</p>	<p>Reafirma la obligación de garantizar la igualdad en el goce de los derechos, el principio de no discriminación, y la</p>

<p>Colombia: Ley 51 de 1981, reglamentada por el Decreto 1398 de 1990.</p>	<p>importancia de la participación de las mujeres. Reconoce la corresponsabilidad de hombres y mujeres en la educación de los niños.</p>
<p>Convención sobre el Estatuto de los refugiados.</p> <p>Colombia: Ley 51 de 1981 reglamentada por el Decreto 1398 de 1990</p>	<p>Asegura que los refugiados puedan ejercer sus derechos humanos y libertades fundamentales en la mayor medida. Revisa y codifica los acuerdos internacionales previos, creando un nuevo acuerdo para una mejor aplicación de los instrumentos con miras a proteger a los refugiados.</p>
<p>Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.</p> <p>Colombia: Ley 22de 1981.</p>	<p>Ratifica que todos los seres humanos son iguales ante la ley, con un derecho a igual protección contra la discriminación y contra la incitación a la discriminación.</p> <p>Confirma que la discriminación basada en la raza, color de piel u origen presenta un obstáculo para la paz y la seguridad entre las naciones y los pueblos, y la convivencia dentro de cada Estado.</p>

1.6.4 Protocolos y otros Instrumentos Internacionales

Instrumento	Síntesis
<p data-bbox="201 369 737 548">Protocolo Facultativo Relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de niños en pornografía.</p> <p data-bbox="201 657 737 764">Colombia: Decreto 136 de 2004, Ley 765 de 2002 y Ley 679 de 2001.</p>	<p data-bbox="786 369 1344 1129">Promueve medidas y evidencia un enfoque global para abordar todos los factores que contribuyen a las prácticas de utilización de niños, en especial: el subdesarrollo, la pobreza, las disparidades económicas, las estructuras socioeconómicas desiguales, la disfunción familiar, la falta de educación, la migración rural-urbana, la discriminación de género, la conducta sexual irresponsable de los adultos, los conflictos armados y la trata de niños.</p>
<p data-bbox="201 1178 737 1356">Protocolo Facultativo Relativo a la Participación de los Niños en el conflicto Armado.</p> <p data-bbox="201 1465 737 1572">Colombia: Decreto 136 de 2004, Ley 765 de 2002 y Ley 679 de 2001.</p>	<p data-bbox="786 1178 1344 1503">Asegura que los niños requieren una protección especial mediante la mejora de su situación, su desarrollo, la garantía de condiciones de paz y seguridad, basadas en pleno respeto de derechos.</p>
<p data-bbox="201 1619 737 1864">Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las</p>	<p data-bbox="786 1619 1344 1864">Los fines del protocolo son prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños: b) Proteger y ayudar las víctimas de dicha</p>

<p>Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.</p> <p>Colombia: Ley 800 de 2003</p>	<p>trata, respetando plenamente sus derechos humanos; c) Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.</p>
<p>Estatuto de Roma</p> <p>Colombia: Ley 742 de 2002.</p>	<p>Por medio del cual se regula la Corte Penal Internacional, cuya función principal es la investigación y sanción de los delitos atroces contra la humanidad, que no sean juzgados por la legislación nacional.</p>

1.6.5. Convenciones Regionales

Instrumentos	Síntesis
<p>Convención Americana sobre los Derechos Humanos</p> <p>Colombia: Colombia presentó un instrumento de adhesión el 21 de junio de 1985</p>	<p>Reafirma los derechos humanos individuales. Prohíbe la imposición de la pena de muerte a personas menores de 18 años de edad. Establece que todo niño tiene derecho a las medidas de protección de la familia, la sociedad y el Estado.</p>
<p>Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en</p>	<p>Asevera que los Estados deben garantizar una nutrición adecuada y un entorno estable y positivo para los niños, y adoptar</p>

<p>Materia de Derechos Económicos, Sociales y culturales</p>	<p>medidas especiales para la protección y desarrollo de los adolescentes.</p>
<p>Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.</p> <p>Colombia: Ley 409 de 1997.</p>	<p>Asegura que tales actos son una ofensa a la dignidad humana y una negación de los principios consagrados en la Carta de la OEA y la Carta de la ONU, y que violan los derechos humanos y las libertades fundamentales. Tiene como objetivo consolidar en el hemisferio las condiciones para el reconocimiento y el respeto debido a la dignidad inherente del hombre, y garantizar el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales.</p>
<p>Convención Interamericana sobre tráfico internacional de menores.</p> <p>Colombia: Ley 470 de 1998.</p>	<p>Tiene como objetivo proteger los derechos fundamentales de los menores de edad y de sus intereses a través de la prevención y sanción de la trata internacional y la regulación de los aspectos civiles y penales. Establece un sistema de asistencia jurídica mutua para garantizar la restitución inmediata de los menores de edad víctimas en el Estado de residencia habitual,</p>

	teniendo en cuenta los mejores intereses de estos.
Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias. Colombia: Ley 470 de 1998	Establece la legislación aplicable cuando el domicilio o residencia habitual del acreedor de alimentos sean en un Estado Parte y el deudor está domiciliado o reside habitualmente, o tenga bienes o ingresos en otro Estado parte.

Según lo establecido en la Constitución Política de Colombia de 1991, las normas internacionales de derechos humanos reciben el mismo peso que las normas establecidas en la propia Constitución. Con base en el Art. 93, los derechos y las responsabilidades de todas las personas deben ser interpretadas de acuerdo con lo que se ha definido en los tratados internacionales de los derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte Constitucional, creada con la Constitución de 1991, como órgano supremo de cierre, ha establecido en la Sentencia SU 132-13, que una autoridad pública considera que la aplicación de una norma nacional es jurídicamente contraria a una norma internacional de derechos humanos, la autoridad puede decidir directamente abstenerse de la aplicación de dicha norma nacional.

Los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes están protegidos por el Art. 44 de la Carta, incluido el derecho a la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social la alimentación equilibrada, a una identidad, a un nombre y una nacionalidad, a tener una familia y a no ser separado de ella, al cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Será protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos

riesgosos. (Reflexiones sobre migración, niñez y adolescencia. Organización Internacional para las Migraciones 2015)

La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas en septiembre de 1954 fue firmada por Colombia el 31 de diciembre de ese año, aprobada en 2012, La Convención para la disminución de los casos de Apatridia de 1961 también promovió dentro de los países de la región a través de la Declaración de Cartagena de 1984 que se establecieran los procedimientos y recursos internos para la protección de refugiados; a nivel interno con la disposición de la Ley 1873 de 2017 en su art. 140 “en atención de la emergencia social que se viene presentando en la frontera con Venezuela, diseñara una política integral de atención humanitaria y asignara los recursos en la vigencia fiscal”, el Decreto 542 y el 1288 de 2018 se adoptaron medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional.

El gobierno nacional de Colombia, a través del Plan Nacional para la niñez y la Adolescencia 2009-2019 estableció el compromiso con todas las niñas, niños y adolescentes sin excepción dirigido a garantizar sus derechos, además de promover y apoyar la gestión de la familia y la comunidad, co-responsables de la protección y el desarrollo de la generación que comienza y es presente y futuro de la sociedad.

Por su parte el gobierno distrital de Bogotá, en el periodo comprendido entre los años 2016 a 2019 lideró y formuló diferentes políticas sociales a través de la Secretaria Distrital de Integración Social por medio de acciones que permiten la promoción, prevención, protección, rehabilitación y restablecimiento de los derechos de aquellos que están en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad.

En agosto de 2019 la Registraduría Nacional de Estado Civil expidió de la Resolución 8470, por la cual se adoptó una medida administrativa de carácter temporal y excepcional, para incluir de oficio la nota “Válido para demostrar nacionalidad” en el Registro Civil de Nacimiento de niños y niñas nacidos en Colombia que se encuentren en riesgo de apatridia, hijos de padres venezolanos que no cumplen con el requisito de domicilio

La Defensoría del Pueblo de Colombia promueve la expedición de la Ley 1997 la cual entró en vigencia el 16 de septiembre de 2019 a través de la cual el gobierno busca beneficiar a los aproximadamente 24.000 niños hijos de Venezolanos que hayan nacido en Colombia en el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 16 de septiembre de 2021, otorgándoseles automáticamente la nacionalidad colombiana, lo que les da acceso a educación, atención médica y a los otros servicios y derechos fundamentales, que disfrutaban los ciudadanos colombiano.

Capítulo 2. Políticas Públicas

Este capítulo está orientado en su totalidad por la publicación que sobre el tema hicieron los autores Jaime Torres Melo y Jairo Santander en el año 2013 en su obra *Introducción a las Políticas Públicas: Concepto y Herramientas desde el concepto de Estado y Ciudadanía*.

Antes de definir lo que son políticas públicas debemos tener claridad acerca de las funciones del Estado como uno de los actores de esa institución, el cual, según Roth (2002, p.17-18) es aquel ente que formaliza unas reglas de juego en ámbitos que pretende regular, por medio de promulgación de textos jurídicos y administrativos, de la creación de organizaciones y de redes de interacción que sirven de enlace entre la organización y el entorno pertinente en el cual desea desarrollar su acción.

Musgrave, citado en Ortegón (2008, p.30), menciona tres funciones básicas del Estado, en las cuales se materializan las políticas públicas:

- **Función de asignación:** que busca asegurar la provisión de bienes y servicios sociales y el proceso mediante el cual el total de recursos se divide entre bienes privados y sociales.
- **Función de distribución:** proceso mediante el cual la renta y la riqueza se distribuyen para garantizar un Estado equitativo y justo.

- Función de estabilidad: que se orienta a garantizar la estabilidad económica mediante la utilización de la política presupuestaria y la estabilidad social mediante la resolución de conflictos.

2.1. Definición de Políticas Públicas

Son un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez Gavilanes, 2009 p.5)

Torres Melo y Santander, exponen las políticas publicas como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes. (Torres Melo y Santander, 2013, p.56)

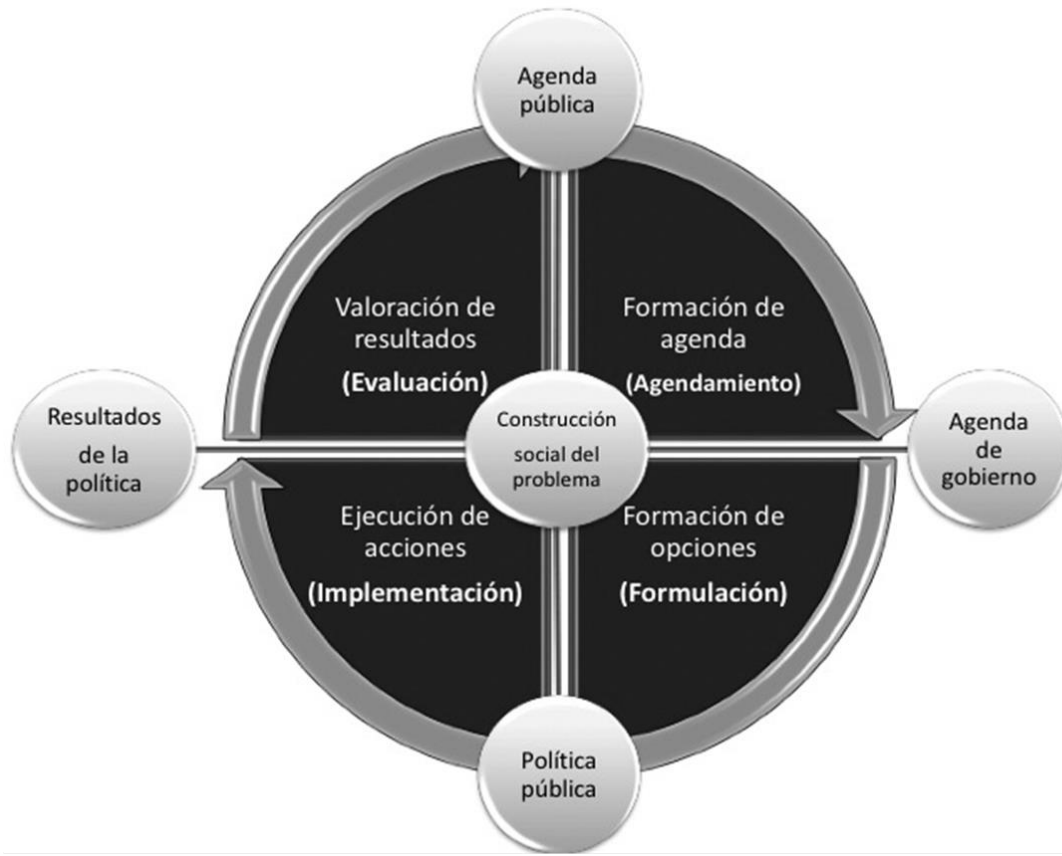
Roth, propone un enfoque sociológico: las políticas públicas son un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el

comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como satisfactoria o problemática. (Roth, 2014, p.26)

En la definición que exponen estos tres autores se advierte que en las políticas públicas intervienen unos actores (el Estado y los ciudadanos) quienes a través de un diálogo constructivo identifican un problema específico en la comunidad y buscan la solución a través de la implementación de planes y programas del gobierno que atiendan la necesidad que la aqueja.

2.2.Ciclo de Políticas Públicas

El modelo de ciclo de política pública es un dispositivo analítico que sugiere que la política es un proceso que se desarrolla por fases (Aguilar, 2003; Dunn, 2008; Molina, 2002; Roth, 2002). Esta concepción permite comprender la política pública mediante sus distintos momentos de formación por medio de fases interdependientes de definición de la agenda, formulación, implementación y evaluación, como se observa en la siguiente figura.



Fuente: Elaboración propia con base en Dunn (2008)

2.2.1. Definición de la formación de la agenda

Se entiende como aquel “a través del cual ciertos problemas o cuestiones llaman la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública (Elder y Cobb, 2003, p. 77). En esta primera fase de la política pública el interés se centra en comprender por qué cierto tema se convierte en público y prioritario y por qué se obliga a las autoridades públicas a hacer algo al respecto” (Quintero, G. et al, p. 28). Es un

ejercicio de decisión dialéctico, en el cual se lleva a cabo la selección y la definición de los problemas objeto de política pública.

a. Agenda de política: también conocida como agenda de gobierno o agenda formal, hace referencia al conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los hacedores de política (Elder & Cobb, 2003). La agenda de gobierno se compone tanto de temas nuevos como de temas antiguos ya institucionalizados.

b. Actores en la formación de la agenda: Aunque las dinámicas de discusión de lo público son complejas, detrás de cada problema que se discute hay un actor, o un grupo de ellos, promoviéndolo. Esto lleva a que, para entender de manera adecuada las dinámicas de inclusión en la agenda sea necesario identificar muy bien a los actores.

Los actores tienen distintos niveles de injerencia en la agenda, algunos con mayor capacidad de insertar temas que otros, debido principalmente a su posición y rol en la estructura social, su cercanía con los tomadores de decisión, los recursos que son capaces de movilizar y/o su capacidad política y discursiva (Elder & Cobb, 2003; Majone, 2006).

- Agentes promotores de asuntos: son aquellos actores circunstanciales que promueven un tema dentro de las distintas agendas, ya sea en su papel de comunicadores, público o élites políticas. Los temas no se promueven solos, siempre requieren que alguien lo haga (Cobb & Elder, 1995).
- Empresarios políticos: es el actor o grupo de actores promotores más visible dentro de la esfera pública, encargado (s) de posicionar, según sus intereses, algunos problemas en las agendas gubernamentales. Son “los individuos, grupos o agrupaciones sociales,

(quienes) movilizan los recursos y oportunamente ponen en marcha estrategias de juego, por lo cual buscan obtener una posición de consideración por parte de la autoridad pública legítima. (Thoenig, 1997, p.86)

- Controladores de agenda: Son aquellos funcionarios que definen la agenda de gobierno, quien define qué entra o no a la agenda es el hacedor de políticas, quien tiene el mandato para decidir en qué va a ocupar el tiempo de gobierno.

Los espacios de formación de agenda: los actores sociales e incluso el mismo gobierno cuentan con múltiples escenarios donde expresar sus visiones del problema y la solución. Dichos escenarios, que son muy difíciles de ubicar en un espacio físico, se materializan en tres principales agendas de discusión: la mediática, la pública y el gobierno.

2.2.2. Formulación de las políticas públicas

Es el momento en el cual las acciones de política se diseñan y estructuran. Esta fase que posee sus propias dinámicas, decisiones, restricciones y actores según el tiempo y espacio en que se desarrolle, es donde la opción de política a implementar toma forma.

El objetivo de esta fase del proceso es constituir una opción de política bien estructurada y factible, pero esto requiere que se identifique la relación entre la solución y las causas del problema. A la vez que la opción seleccionada debe ser coherente con la capacidad de gobernar del gobierno a cargo. Comprender esta fase es fundamental para entender el alcance del papel del gobierno en la garantía de los derechos ciudadanos.

2.2.2.1. Definición de la formulación de políticas públicas

Puede entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales; engloba todo el proceso de discusión, aprobación y diseño de la implementación de las políticas públicas.

Entonces, la formulación de política pública es la conclusión del análisis sobre el problema y las opciones de política disponible y aceptables (conforme una jerarquía de valores y preferencias) para atenderlo. Es saber qué hacer respecto a la decisión de consecuencias deseadas (fines), el cual se traduce en un plan de manejo y en la selección de un tratamiento preferido (medios) (Martínez, 2011).

La formulación de opciones de política es la actividad de generación y análisis de hipótesis tentativas acerca de cuáles cursos de acción o medidas de política podrían contribuir a transformar una situación percibida como problemática mediante el establecimiento de una relación satisfactoria entre medios manipulables y objetivos alcanzables.

2.2.2.2 Estructuración de problemas de política

Hay que recordar que el modelo de ciclo de la política está basado en un enfoque centrado en el problema. Por lo tanto, la estructuración del mismo está en el epicentro del análisis de la política pública. La relevancia de este ejercicio analítico es tal que, además de permitir descubrir las condiciones subyacentes al problema, es la base para trazar el mapa de posibles objetivos, sintetizar puntos de vista conflictivos y para visualizar, descubrir y diseñar opciones de política (Dunn, 2008).

Dada la naturaleza del problema público no se habla de solución sino de estructuración. Se busca solucionar un problema cuando está claramente identificado y delimitado, cuando

hay certeza de todos sus componentes, pero esto no sucede en política pública. Cuando se trabaja con problemas que llegan desde lo público hay que tener presente que tiene una carga discursiva resultado del proceso de deliberación que le da forma. Esto implica que el insumo con que se cuenta para iniciar una comprensión del objeto de política está difusamente definido y, en muchos casos, descrito de forma superficial. Por tanto, se hace necesario vías de intervención creativas que sean capaces de adaptarse a estas características y a la dinámica cambiante del problema.

Parte del reto de la estructuración es limitar el problema a un punto que se manejable y abordable, esto implica que no se puede llegar a una sobredimensión del problema, pero tampoco a una acotación tal que elementos claves no sean tenidos en cuenta, ni el verdadero problema pueda llegar a ser identificado, lo que Bardach (2003) denomina suboptimización.

2.2.2.3 Identificación del problema

El problema es la definición o descripción de una situación problemática, entendida como hechos vividos u observados por los actores sociales y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar (Aguilar, 2003 p. 45).

Características claves al momento de describirlo:

- Especificidad del problema: la relevancia de esto radica en que, además de disminuir la confusión al momento de armar las cadenas causales, se facilita la comprensión del problema al agente gubernamental responsable de coordinar la política pública.
- Abordaje de un problema socialmente relevante

- Descripción abordable: un elemento fundamental de la descripción es que permita observar si el problema es susceptible de intervención pública.

2.2.2.4. Diagnóstico del problema

Teniendo una identificación del problema se comienza un ejercicio analítico con base en la información recolectada y teorías que expliquen las relaciones causales que va identificando. El Analista debe generar hipótesis diagnósticas e ir ajustándolas durante todo el proceso de indagación, integrando las particularidades de la situación, así como el razonamiento probabilístico y análisis de factores de riesgo para delimitar el problema.

Definición de prioridades

- Metas y objetivos: los fines de la política deben entenderse como las consecuencias positivas que se esperan conseguir en la población sujeto de intervención, poniendo de manifiesto que con su obtención se aliviará o resolverá una necesidad de los individuos (Fernández-Ballesteros, 1996). La consecución de estos fines implica que el gobierno se plantee unos propósitos, unos objetivos, con miras a orientar las líneas de acción de políticas para el alcance de dichos fines. Así, la definición de los objetivos se convierte en el puente entre las causas (como los estados negativos del problema) y las soluciones (expresadas en forma de estados positivos de la situación).
- Identificación de acciones potenciales: consiste en generar conocimiento mediante el análisis de acciones opcionales, sobre cómo cumplir objetivos, definiendo el grado

hasta el cual pueden ser manipulados los elementos problemáticos con los recursos disponibles e identificando los recursos y vías a través de las cuales puede realizarse (May, 2003)

Así, la estructura que gobierna la política pública debe garantizar que los mecanismos de intervención contengan los elementos necesarios para garantizar conductas de los actores, establecer el control administrativo y estabilizar los pactos con los actores que hacen parte del espacio de política.

Por lo tanto, para garantizar las conductas se pueden emplear desde incentivos, tanto positivos como negativos (premios y castigos, recompensas y sanciones), hasta ejercer procesos de negociación. La baraja de acciones e instrumentos de control administrativo también es bastante amplia, puede ir desde poseer una rígida estructura burocrática que permita un alto control de la implementación de la política pública, hasta flexibles mecanismos de regulación con mayor independencia de los actores.

Por último, los pactos se pueden estabilizar con contratos altamente específicos y formales o con acuerdos generales basados en protocolos informales de interacción.

- Instrumentos de política: de acuerdo con el esquema de gobernanza, entendido éste según la definición de Aguilar (2007, p. 8) como “el proceso establecido en el que se define la dirección y la forma de organización para cumplir los objetivos de la política y ya no es obra exclusiva del gobierno, considerado un actor único dominante, sino que es resultado de la deliberación conjunta entre el gobierno y los distintos actores sociales

privados y políticos de la política pública”, el gobierno de inclinará más por unos tipos específicos de instrumentos de política que otros.

- Selección de la política pública favorecida: finalmente dentro de la etapa de formulación, este debe entenderse como el resultado de la comparación sistemática (ventajas y desventajas) y de la evaluación crítica de un número de acciones potenciales empacadas en estrategias de política que sugieren la existencia de un problema, unos fines y unos medios. Estos dos ejercicios de análisis, como sugiere Dunn (2008) no se puede limitar a un modelo de elección simple basado en el ordenamiento racional de preferencias acorde al principio de transitividad, pues en la practica el análisis de recomendación de política combina las valoraciones de múltiples actores (preferencias en conflicto) en diversos puntos del tiempo (los valores que originalmente promueven una acción pueden cambiar en el tiempo).

Es por eso que el proceso de decisión no tiene un único protocolo de elaboración. De hecho, en políticas la optimización de recursos puede llegar a pasar a un segundo plano, “La factibilidad y no la optimalidad es el objetivo realista que debe plantearse el análisis de políticas (Majone, 2003).

2.2.3. Proceso de Implementación

Comprender el alcance de esta fase es fundamental para entender el papel de las políticas públicas en la relación entre el Estado y la sociedad y su gestión efectiva en la garantía de

derechos. Es una fase que incluye momentos claves para la determinación del éxito o fracaso de la política pública.

La implementación se refiere a la forma como la política pública es producida para generar impactos reales en la sociedad; por lo tanto, está relacionada con la gobernanza de los asuntos públicos. La coordinación de actividades, articulación de actores y promoción de interacciones son el objetivo de esta fase para contribuir al éxito de la política.

Uno de los elementos más relevantes a tener en cuenta dentro del proceso de implementación es reconocer que las políticas públicas se ejecutan dentro de un sistema de gobierno en el cual hay múltiples niveles de actuación, distintos poderes de nivel y donde se dan infinidad de formas y momentos de interacción al momento de llevar a cabo la política pública.

Coordinación con la programación presupuestal: este es un punto clave porque la asignación de los recursos deriva de una asignación de funciones, que permite identificar las capacidades de los actores ejecutores, al igual que parte de sus intereses.

Entonces, el proceso presupuestal define en su relación con las políticas públicas las líneas de acción, los recursos disponibles, el tiempo y forma de disponibilidad las condiciones de uso de esos recursos y los costos asociados.

2.2.4. Evaluación de las políticas públicas.

Se entiende como un procedimiento analítico encargado de proveer información sobre el desempeño de la política, sirviendo de base para la planificación de la intervención

pública a lo largo del tiempo, al proporcionar una valoración sistemática y objetiva de su diseño, gestión y resultados alcanzados, con respecto a su deseabilidad, utilidad o valor social (Dunn,2008)

- Evaluación ex ante: también llamada a priori o de factibilidad, consiste en realizar un análisis de una política pública antes de su implementación, con el fin de determinar los posibles efectos de su puesta en marcha. Se trata entonces de un instrumento prospectivo y de ayuda a la decisión, que consiste principalmente en pronosticar los impactos futuros causados por un proyecto, al analizar diversas opciones diseñadas, generalmente en función de su eficacia, su impacto previsible y su impacto en otras políticas públicas (Roth, 2004 pp. 143-146).
- Evaluación concomitante: este tipo de evaluación se realiza durante la fase de implementación y acompaña la puesta en marcha de la política. Según Roth (2004, p.149) su objetivo principal es controlar el buen desarrollo de los procesos previstos y detectar problemas para realizar los ajustes que sean necesarios en e tiempo preciso. Estas evaluaciones pueden ser de carácter continuo o periódico y pueden estar articulados con los procesos de seguimiento y monitoreo.
- Evaluación ex post: también denominada evaluación retrospectiva, es la evaluación que se realiza con más frecuencia. Este tipo de evaluación busca analizar los efectos de una política una vez se ha completado su implementación. La finalidad de este tipo de evaluación es obtener información, conocimientos y aprendizajes para decisiones futuras.

La capacidad del Estado para garantizar derechos ciudadanos no depende solamente de la formulación e implementación de determinadas políticas públicas sino de la percepción que los ciudadanos tengan del cumplimiento estatal de esta responsabilidad. La evaluación adecuada de las políticas públicas ofrecerá información determinante en la concepción de estas percepciones ciudadanas.

La evaluación resuelta ser una herramienta esencial para activar la participación de los ciudadanos en los asuntos del Estado, al proveer la información necesaria para formarse criterios sobre la gestión de las políticas públicas.

Capítulo 3: Medidas del gobierno para combatir la apatridia

Como respuesta al derecho de petición allegado a Migración Colombia el día 1 de mayo de 2020, donde se indaga sobre los programas adelantados por la entidad en beneficio de los niños hijos de migrantes, se destaca lo siguiente:

De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 4062 de 2011, Migración Colombia tiene el objetivo de ejercer las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio y de extranjería del Estado Colombiano, dentro del marco de la soberanía nacional y de conformidad con las leyes y la política que en la materia define el Gobierno Nacional.

Para mitigar los efectos de la irregularidad, el Gobierno Nacional en el Plan de Desarrollo 2018-022 “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” ha identificado la migración masiva irregular como una amenaza externa emergente, por lo cual resalta la necesidad de contar con una política integral e intersectorial dirigida a garantizar una migración ordenada, segura y regular. Como parte del Pacto por la Legalidad, el enfoque se centra en una política migratoria y fronteriza integral que responda a las nuevas realidades y al desarrollo de estos territorios.

El Plan Estratégico Institucional de Migración Colombia para el Cuatrienio 2018-2022, está orientado al cumplimiento de los lineamientos fijados en el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Sectorial y el CONPES 3950. Es por ello que una de las estrategias adoptada por la entidad para fortalecer las capacidades misionales, es la de “implementar mecanismos innovadores para la gestión del control migratorio, facilitando el tránsito de manera segura y ágil”, mediante el desarrollo del “proyecto de identificación y registro de

migrantes”, que comprende la identificación biográfica, demográfica, biométrica y la expedición de documentación de extranjería para la población migrante.

En lo referente a la migración venezolana de destino, entendida como aquellos ciudadanos venezolanos que han decidido establecerse en Colombia de manera permanente, siendo portadores de un Permiso Especial de Permanencia o una Visa, o inclusive que permanecen en territorio nacional de manera irregular.

Adicional a las medidas migratorias existentes, como las visas o permisos temporales, y en vista de la necesidad de flexibilizar la norma migratoria para fomentar una migración regular, ordenada y segura, se creó mediante Resolución 5797 de 2017 y se reglamentó mediante -resolución 1272 de 2017, el Permiso Especial de Permanencia -PEP. Esta medida adoptada por el Gobierno Nacional está dirigida a atender una población determinada que hubiese ingresado de manera regular al país. El Permiso Especial de Permanencia está dirigido a los ciudadanos venezolanos que –para la mayoría de versiones del permiso– habiendo ingresado de manera formal al país, excedieron su tiempo de permanencia autorizado. Esta medida fue tomada de manera consensuada con los sectores educación, salud, y trabajo, puesto que cada uno debió asumir la responsabilidad de atender las necesidades de esta población en lo que respecta a sus competencias; ello, con el fin de garantizar la plena aplicación de los beneficios otorgados a través del PEP.

En el cuadro a continuación se presentarán las distintas versiones del PEP que ha adoptado Migración Colombia y con los cuales ha beneficiado a más de 658.000 venezolanos en Colombia, de manera gratuita y facilitando así su permanencia en territorio nacional en situación regular.

FASE DEL PERMISO / RESOLUCIÓN REGLAMENTA MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	RESOLUCIÓN IMPLEMENTA MIGRACIÓN COLOMBIA	RESOLUCIÓN IMPLEMENTA MIGRACIÓN COLOMBIA	FECHA DE INICIO DEL OTORGAMIENTO DEL PEP	FECHA DE FINALIZACIÓN DEL OTORGAMIENTO DEL PEP
5797 del 25 de julio de 2017, por medio de la cual se crea el PEP.	12720 del 28 de julio de 2017	28/07/2017	03 de agosto de 2017	31 de octubre de 2017
0740 del 05 de febrero de 2018, establece nuevo término PEP.	0361 del 06 de febrero de 2018	02/0/2018	07 de febrero de 2018	07 de junio de 2018
FASE DEL PERMISO / RESOLUCIÓN REGLAMENTA MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	RESOLUCIÓN IMPLEMENTA MIGRACIÓN COLOMBIA	RESOLUCIÓN IMPLEMENTA MIGRACIÓN COLOMBIA	FECHA DE INICIO DEL OTORGAMIENTO DEL PEP	FECHA DE FINALIZACIÓN DEL OTORGAMIENTO DEL PEP
6370 del 01 de agosto de 2018,	2033 del 02 de agosto de 2018	02/08/2018	02 de agosto de 2018	02 de diciembre de 2018

reglamenta PEP- RAMV-				
10064 del 03 de diciembre de 2018, prórroga del PEP- RAMV	3107 del 3 de diciembre de 2018	02/08/2018	03 de diciembre de 2018	21 de diciembre de 2018
10677 del 18 de diciembre de 2018, nuevo término PEP	3317 del 19 de diciembre de 2018	17/12/2018	27 de diciembre de 2018	27 de abril de 2019
2540 del 21 de mayo de 2019, reglamento PEP-MILITARES	1465 del 21 de mayo de 2019	13/05/2019	24 de mayo de 2019	22 de julio de 2019
2634 del 28 de mayo de 2019, renovación PEP 1	1567 del 30 de mayo de 2019	Requisitos Resolución 5797 de 2017	04 de junio de 2019	30 de octubre de 2019
3548 del 03 de julio de 2019	2278 del 31 de julio de 2019	Haber solicitado reconocimiento de la condición de refugiado entre el 19 de agosto de 2015 y el 31 de diciembre de 2018 y contar con autorización de CONARE para su expedición	15 de septiembre de 2019	15 de diciembre de 2019
Resolución 0740 del 5 de feb de 2018, establece nuevo término PEP para renovación de este PEP por 2 años más.	Resolución 3870 de 23 de diciembre de 2019	Ser titular del PEP otorgado entre el 07 de febrero de 2018 y el 7 de junio de 2019	23 de diciembre de 2019	06 de junio de 2020.

Por su parte, en respuesta a solicitud realizada el 20 de mayo de 2020 al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, sobre información sobre el número de nacimientos de niños hijos de padres venezolanos nacido en Bogotá en el periodo 2016-2019, el Sistema de Registro Civil y Estadísticas vitales, que es la entidad responsable de la consolidación y oficialización de la información certificada por el sector salud de los nacimientos y defunciones del país; la cual se genera a partir del registro administrativo de los certificados del nacido vivo y de defunción, diligenciados por el personal de salud autorizado en la plataforma RUAF – ND, administrada por el Ministerio de Salud y Protección social, cuya base dispone al DANE para realizar la estadística oficial.

El certificado de nacido vivo contempla en su variable de “lugar de residencia de la madre”, la cual hace referencia al lugar donde habitualmente vive la madre del recién nacido, que puede ser un municipio, un departamento o un país, sin que pueda deducir la nacionalidad como tal.

De acuerdo a lo anterior, en el siguiente cuadro se relaciona los nacimientos 2016-2018 de las madres que manifestaron residir en Venezuela.

2016	2017	2018
202	1.086	3.589

Fuente. DANE, dirección de Censos y Demografía.

La Secretaría Distrital de Integración Social en el marco de su misionalidad como de las funciones administrativas contenidas en el Decreto 607 de 2007, brinda respuesta de la siguiente manera:

La secretaría Distrital de Integración Social como líder de las políticas sociales del Distrito Capital tiene a su cargo la “Política Pública de infancia y Adolescencia 2011-2021”, con el siguiente objetivo “Todos los niños y todas las niñas, desde la primera infancia hasta la adolescencia en Bogotá desarrollan sus potencialidades, capacidades y oportunidades en ejercicio de sus derechos”

Para el cumplimiento de este objetivo, la Política se fundamenta en la doctrina de la protección integral, que consiste en un enfoque que permite establecer una ruta de acción desde el reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sin distinción alguna, el cual permite generar las condiciones para la garantía y cumplimiento de los mismos, establecer acciones o estrategias para prevenir las situaciones que inobservan, amenazan o vulneran su ejercicio y asegurar el restablecimiento inmediato en desarrollo de su interés superior, así como también escenarios de promoción de sus derechos. De igual forma, la Política, en su primer eje “Niños, niñas y adolescentes en ciudadanía plena” contempla nueve componentes y seis situaciones que inobservan, amenazan o vulneran la realización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En cumplimiento a lo establecido en el Plan de Desarrollo Distrital 2016-2020 “Bogotá Mejor Para Todos”, la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) como sector social de la Ciudad, tiene por objeto orientar y liderar la formulación y el desarrollo de políticas de los derechos de los distintos grupos poblacionales, familia y comunidades, con especial énfasis de la prestación de servicios sociales para quienes enfrentan una mayor situación de pobreza y vulnerabilidad.

Por lo tanto, la Secretaría Social formuló el Proyecto de Inversión 1096 denominado “Desarrollo Integral desde la Gestación hasta la Adolescencia”, el cual tiene como objeto contribuir al desarrollo integral con enfoque diferencial de niños, niñas y adolescentes de Bogotá que se encuentren en situación de amenaza, inobservancia o vulneración de derechos, brindando una oferta de servicios y estrategias flexibles de atención integral con calidad y pertinencia, que contribuya al fortalecimiento del rol protector y educativo de las familias y cuidadores.

Es así que, la Administración Distrital en aras de proteger integralmente a los niños, niñas y adolescentes brinda una oferta de servicios sociales y estrategias entre las cuales implementó una estrategia contra la mendicidad infantil, desarrollada a través de tres líneas de acción: i. Presencia en territorio, ii. La implementación de un nuevo servicio: Centro Abrazar y iii. Movilización, así:

i. Presencia en territorio

Actualmente la Secretaría Distrital de Integración Social a través de la implementación de los diferentes servicios sociales poblacionales, identificó tres nodos de la ciudad con alta presencia de familias en mendicidad propia para lo cual definió tres estrategias de abordaje:

-Operativos de verificación de condiciones de niños, niñas y adolescentes: tiene como objetivo realizar intervenciones interinstitucionales en zonas de alta concentración de mendicidad con el fin de ofrecer los servicios sociales del Distrito para la atención del a primera infancia, infancia y adolescencia, como atención en salud y educación.

ii. Implementación del nuevo servicio – Centro Abrazar

El servicio social “Centro Abrazar”, es un entorno en el cual se brinda atención de forma transitoria a niñas, niños y adolescentes migrantes en situación o riesgo de vulnerabilidad de derechos, a través de acompañamiento psicosocial a las familias, apoyo nutricional, desarrollo pedagógico, orientación jurídica y referenciación a los servicios sociales (pública, privada y cooperación internacional), buscando mitigar la situación de riesgo de vulneración de derechos de la población atendida y facilitar su inclusión a la dinámica de la ciudad.

El servicio social tiene como objeto atender a los niños, niñas y adolescentes, en edades desde los tres meses y hasta los trece años once meses y veintinueve días de edad, que se encuentren en situación de riesgo de vulneración de derechos logrando contribuir a la garantía de sus derechos y prevención de su vulneración, priorizando la atención de niños y niñas en contextos de mendicidad propia.

Actualmente la unidad operativa cuenta con una cobertura de setenta cupos y se brinda una atención diurna en jornada continua de 12 horas, de lunes a domingo de 8:00 a.m a 8:00 p.m., ubicado en la calle 73 N° 51-27 Barrios Unidos. La atención se realiza a través de:

- Acompañamiento psicosocial para la prevención de la vulneración de los derechos de los niños y niñas migrantes.
- Desarrollo lúdico, pedagógico, artístico y deportivo orientado hacia el reconocimiento de la diversidad, identidad étnica y cultural.
- Acompañamiento pedagógico y fortalecimiento de habilidades de aprendizaje.

- Promoción de hábitos saludables.
- Apoyo alimentario con calidad y oportunidad.
- Tamizaje de riesgo nutricional.
- Promoción de la corresponsabilidad de las familias frente a la garantía de los derechos de los niños y niñas en situación de riesgo de vulneración de derechos.
- Gestión interinstitucional para contribuir a la garantía de los derechos de los niños y niñas migrantes en situación de riesgo de vulneración de derechos.
- Referenciación y activación de rutas de atención para las familias de los niñas y niños.
- Orientación jurídica para las familias de la población participante.

El servicio social del centro Abrazar cuenta con una Estrategia Territorial la cual se implementa a través de seis unidades territoriales integradas por profesionales formados en Psicología, Trabajo Social, Pedagogía, Arte y Deporte, quienes realizan búsquedas y recorridos territoriales diurnos y nocturnos permanente de niños, niñas y adolescentes en contextos de mendicidad propia. Una vez identificados estos casos, establecen contacto y acercamiento con la familia, para conocer sobre sus realidades, posibles causas y necesidades, con la finalidad de socializar la oferta de servicios de la Entidad, a la cual puede acceder la población vulnerable del territorio.

iii. Movilización Social

La Política Pública de Infancia y Adolescencia 2011-2021, tiene como objetivo desarrollar acciones para que la ciudadanía y las instituciones consideren como inaceptables e intolerables todas aquellas situaciones que afectan la garantía de derechos de niños, niñas y

adolescentes, y promuevan su protección integral. Para ello la SDIS promueve acciones en instancias de Política Distrital tales como el Comité Distrital de Trata de Personas, Comité Operativo Distrital de Infancia y Adolescencia CODIA y la Mesa Distrital de Trabajo Infantil Ampliado. Como parte de las acciones, la Alcaldía Mayor de Bogotá lanzó el 2 de octubre de 2019 la campaña “MonedasdeCambio”, la estrategia para combatir la mendicidad infantil en Bogotá”, la cual es liderada por la SDIS y tiene como objetivo sensibilizar a la ciudadanía de que dar una moneda no es la forma de ayuda a los niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad, además busca informar y socializar los servicios con los que cuenta el Distrito para la atención de la primera infancia, infancia y adolescencia como: Jardines Infantiles, Centro Abrazar, Centro Amar, Centro Integral para la Atención al Migrante, Supercade Social y Subdirecciones Locales para la Integración Social.

Hallazgos

1. Falta de una política pública en el Distrito Capital con enfoque diferenciado hacia los niños, niñas apátridas hijos de venezolanos, que permita identificar y garantizar el acceso al goce del derecho a tener una nacionalidad y, a tener una situación migratoria legalizada- regular en los niños migrantes.
2. A nivel nacional si existen políticas para regularizar la situación migratoria, pero éstas no alcanzan para identificar posibles casos de apatridia y son insuficientes para regularizar a toda la población, con lo cual queda latente el riesgo de apatridia. Ejemplo concreto, la política del PEP (Permiso Especial de Permanencia).
3. No existe en el Distrito una política clara que esté dirigida a las entidades para evitar la apatridia y garantizar el acceso a la nacionalidad de los niños que nacen en territorio colombiano.
4. La apatridia es la puerta para negación y vulneración de otros derechos como la salud y la educación.

Conclusiones

Retomando el problema de investigación formulado al inicio del presente escrito sobre si, ¿existen políticas públicas a nivel Distrital, concretas, implementadas y desarrolladas para los niños y niñas nacidos en Bogotá en el periodo comprendido entre los años 2016 a 2019, hijos de padres venezolanos que garanticen su derecho a tener nacionalidad colombiana? A modo de conclusión se responde a la pregunta de la siguiente forma:

1. Con fundamento en la doctrina de protección integral, la Secretaría Distrital de Integración Social, como líder de las políticas sociales del Distrito Capital tiene a su cargo la “Política Pública de Infancia y Adolescencia 2011-2021” con el objetivo de que todos los niños y todas las niñas desde la primera infancia en Bogotá desarrollen todas sus potencialidades y oportunidades en ejercicio de sus derechos. En concordancia con este enfoque, establece las directrices para la promoción, reconocimiento, garantía, ejercicio y cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
2. Por otro lado se implementó en el Distrito el servicio del “Centro Abrazar” donde se atiende de forma transitoria a niños y niñas desde los tres meses y hasta los trece años migrantes en situación o riesgo de vulnerabilidad de derechos a través del acompañamiento psicosocial, apoyo nutricional desarrollo pedagógico y orientación jurídica.

3. No obstante, las medidas temporales que gobierno nacional ha implementado en concordancia con ACNUR para erradicar la apatridia a través de la resolución 8740 de 2019 de la Registraduría y la Ley 1997 de 2019 para que los niños y niñas nacidos en Colombia hijos de venezolanos tengan acceso a la nacionalidad y como consecuencia el disfrute de todos sus derechos como originario de este país; se evidencia que en el Distrito Capital no existe una política pública con enfoque diferenciado con respecto a los niños apátridas nacidos en Bogotá que les permita acceder al reconocimiento de sus derechos por fuera del término que señalan ambas medidas de carácter nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L. A. (1993) Problemas Públicos y Agenda de Gobierno: Porrúa Editores, México D.F., México.

Bardach, E. Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas.

Investig. Desarro. Vol.20 No.1 Barranquilla Jan./June 2012. Las Migraciones Internacionales En Colombia

Lowen Alexander 1999 La Espiritualidad En El Cuerpo, Paidós

Mejía, Ochoa, W. Las Migraciones Internacionales. Evolución Reciente y Panorama Actual.

Plan De Acción Mundial Para Acabar Con La Apatridia 2014-2024 Unhcr ACNUR
<https://www.acnur.org/5b75c3ba4.pdf>

Organización Internacional para las migraciones OIM (2015). Reflexiones Sobre Migración, Niñez y Adolescencia.

Rev. Inter. Mob. Hum., Brasília, Ano XX, Nº 39, p. 185-210, jul./dez. 2012 Colombia

Torres, Melo, J & Santander, J (2013) Introducción a las Políticas Públicas, Conceptos y Herramientas desde la Relación entre el Estado y La Ciudadanía.

Velásquez, Gavilanes, R. Hacia Una Nueva Definición del Concepto Política Pública.

Thoenig, Jean Claude. (1997). El análisis de políticas públicas. *Revista Universitos*, Bogotá, 93, Universidad Javeriana.