

Bogotá, D.C., 1 de marzo de 2024

Honorable magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Corte Constitucional de Colombia

E. S. D.

REFERENCIA: Intervención del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia.

RADICADO: T-9.745.815

ACCIONANTE: William Alberto Pirela Espina.

ACCIONADOS: UAE - Junta Central de Contadores.

Maryluz Barragán González, Fabián Mendoza Pulido, Sergio Chaparro Hernández, Lina Arroyave Velásquez, Christy Crouse, e Isabel Cristina Annear Camero, identificadas como aparece al pie de nuestras firmas, mayores de edad y vecinas de Bogotá, actuando en calidad subdirectora e investigadoras del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad —Dejusticia—, presentamos la siguiente intervención en el marco del proceso de tutela de la referencia, iniciado por **William Alberto Pirela Espina** frente a las violaciones de sus derechos fundamentales perpetradas por la **Unidad Administrativa Especial (UAE) - Junta Central de Contadores**, asociadas con la falta de garantías para obtener la tarjeta profesional de contador por ser una persona migrante.

En esta intervención sostenemos que los derechos fundamentales de William Alberto Pirela fueron vulnerados por la Unidad Administrativa Especial (UAE) - Junta Central de Contadores al no expedir su tarjeta profesional de contador público. A su vez, sugerimos algunas medidas que la Corte puede ordenar a las entidades públicas y privadas para la eliminación de las barreras que impiden que las personas migrantes accedan a trabajos dignos. En ese sentido, nuestro argumento principal es que, aunque existen mecanismos de regularización e inclusión laboral para la población migrante venezolana en Colombia, las autoridades encargadas de promover estos mecanismos generan barreras que impiden que esta población acceda efectivamente al mercado laboral en condiciones justas. Ejemplo de ello, es que existen barreras, especialmente legales, como la exigencia de visas de residencia

para demostrar los años de domicilio en el territorio colombiano, que restringen la obtención de instrumentos como las tarjetas profesionales. Con este impedimento, personas migrantes que desean acceder a empleos según su profesión y que requieren de tarjetas profesionales o títulos convalidados, terminan sin poder lograrlo, justo como ocurre en el caso del accionante William Pirela.

Para sostener este argumento, abordaremos dos ideas clave. La primera, es que el gobierno colombiano ha adelantado distintas acciones para facilitar la regularización migratoria y garantizar que las personas migrantes puedan contar con alternativas de bienes y servicios ofrecidas por el Estado. En ese sentido, la expedición del Permiso Especial de Permanencia (en adelante PEP), y posteriormente la creación del Estatuto Temporal de Protección de Permanencia para Migrantes Venezolanos (en adelante ETPMV) que otorga el Permiso por Protección Temporal (en adelante PPT), busca eliminar parcialmente la principal barrera que enfrentan las personas migrantes y refugiadas para el acceso a sus derechos —entre ellas al empleo— que es la falta de un estatus migratorio regular.

La segunda, es que en la puesta en marcha de los mecanismos de regularización para la integración socioeconómica de la población migrante, se han generado barreras que violan los derechos al trabajo decente o al debido proceso de estas personas. De esta manera, a las personas migrantes se les exige el cumplimiento de requisitos que no están previstos en la ley para ser contratadas u obtener herramientas de trabajo esenciales como lo son las tarjetas profesionales. Estas barreras agudizan el déficit de protección al que se enfrentan estas personas, por lo que es necesaria la intervención del juez constitucional para evitar que esta situación de violación de derechos continúe agravándose. En el caso concreto de William Pirela, se le ha negado el acceso a su tarjeta profesional de contador público, por no contar con una visa de residente que demuestre que lleva domiciliado más de 3 años en Colombia. Lo anterior, aún y cuando se encuentra demostrado que el accionante contaba con PEP y PPT desde el año 2019. Esta exigencia de la prueba del domicilio limita de forma desproporcionada el acceso a las tarjetas profesionales para migrantes venezolanos como el señor Pirela, y además desconoce el valor probatorio y constitucional que la Corte Constitucional ha reconocido sobre los mecanismos de regularización migratoria.

Nuestra intervención está basada en los hallazgos de la investigación titulada *Ser migrante y trabajar en Colombia: ¿Cómo va la inclusión laboral de las personas provenientes de*

Venezuela¹? La información de esta investigación fue recopilada entre marzo y diciembre de 2021 en tres ciudades de Colombia: Bogotá, Cali y Santa Marta. Para mayor información adjuntamos el informe de investigación como anexo a la presente intervención.

Este escrito está dividido en seis secciones. En la primera, hacemos un breve resumen de los hechos del caso. En la segunda, resaltamos la importancia y el funcionamiento de las figuras del PEP y el PPT para garantizar que las personas migrantes accedan de forma regular a bienes y servicios otorgados por el Estado colombiano. En la tercera, profundizamos en cómo el PEP y el PPT son herramientas que permiten que las personas migrantes vean protegidos sus derechos al trabajo decente y a la libre elección de profesión. En la cuarta sección, resaltamos algunas de las barreras que las personas migrantes enfrentan para acceder a fuentes de empleo por parte de autoridades públicas y privadas, que viola a su vez su derecho al debido proceso. En cuarto lugar, analizamos la vulneración de derechos fundamentales en el caso concreto. Por último, presentamos unas conclusiones y recomendaciones.

1. HECHOS DEL CASO

El señor William Pirela es un hombre de nacionalidad venezolana que ingresó a Colombia el 28 de diciembre de 2018, según su Certificado de Movimiento Migratorio². El 29 de enero de 2020, le fue expedido el PEP No. 725507714081963, que tuvo vigencia hasta el 28 de febrero de 2023³. Antes del vencimiento de vigencia de su PEP, el accionante el 30 de noviembre de 2021, formalizó su solicitud del PPT realizando el Registro Biométrico Presencial, y presentó múltiples peticiones a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante, Migración Colombia) exigiendo que le fuera informado el estado de sus solicitudes⁴. Migración Colombia dio respuesta en un término de 90 días y además le exigió volver a realizar el Registro Biométrico Presencial en dos ocasiones, por lo que se realizaron nuevas solicitudes del PPT en agosto y septiembre de 2022⁵.

¹ Ramírez, L; Arroyave, L & Corredor, J. Ser migrante y trabajar en Colombia: ¿cómo va la inclusión laboral de las personas provenientes de Venezuela? Bogotá: Editorial Dejusticia, 2022. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2022/09/Ser-migrante-y-trabajar-en-Colombia.pdf>

² Acción de tutela de William Alberto Pirela Espina contra UAE - Junta Central de Contadores. Rán. 11001418901220230103900. 27 de junio de 2023. Anexo A.

³ Solicitud ciudadana de selección del expediente T-9.745.815, Acción de tutela de William Alberto Pirela Espina contra UAE - Junta Central de Contadores. Por William Alberto Pirela Espina, y miembros de la Clínica Jurídica para Migrantes y del área de Derecho Laboral del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes. 10 de noviembre de 2023.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

William Pirela es licenciado en contaduría pública, y su título fue convalidado en Colombia a través de la Resolución No. 006654, emitida el 26 de abril de 2022 por el Ministerio de Educación Nacional⁶. Ahora, para poder ejercer como contador, William necesita contar con una tarjeta profesional expedida por la UAE - Junta Central de Contadores. El 5 de mayo de 2022, cuatro años después de haber ingresado al país, solicitó ante la UAE - Junta Central de Contadores la inscripción y expedición de la tarjeta profesional de Contador Público⁷. La Junta Central de Contadores, a través de la Resolución No. 2754-2022 de junio 8 de 2022, rechazó esa solicitud porque, al ser titular de un PEP, no se encontraba acreditado el ánimo de permanencia de William, en la medida en que dicho documento solo autoriza la permanencia temporal o transitoria en el territorio nacional. Por ende, no podía acreditar el cumplimiento de los requisitos contemplados en el artículo 3 de la Ley 43 de 1990, que exige que “*para ser inscrito como Contador Público es necesario ser nacional colombiano en ejercicio de los derechos civiles, o extranjero domiciliado en Colombia con no menos de tres (3) años de anterioridad a la respectiva solicitud de inscripción*”.

El 23 de febrero de 2023, William volvió a presentar la solicitud de su tarjeta profesional de Contador Público⁸. Su solicitud fue negada el 15 de marzo de 2023, ya que el contrato aportado como requisito para el proceso se encontraba incompleto⁹. El 15 de mayo siguiente, el accionante pidió una aclaración de esta decisión y la UAE - Junta Central de Contadores le respondió el 25 de mayo. En dicha respuesta, la entidad argumentó que no se expedía la tarjeta profesional, nuevamente porque no se podía acreditar con el PEP y el PPT el tiempo de domicilio de 3 años en el país¹⁰. La Junta entonces modificó la causa inicialmente informada, argumento por el cual el demandante insistió en la inscripción a través de otra solicitud del 26 de mayo. El 1º de junio de 2023, la Junta nuevamente rechazó la solicitud, por lo que el accionante solicitó una explicación del rechazo a través del chat de la UAE - Junta Central de Contadores¹¹. En la respuesta del 9 de junio, con el objetivo de que su solicitud fuera evaluada con el número de PPT tras la finalización de vigencia de su PEP, la operadora

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Acción de tutela de William Alberto Pirela Espina contra UAE - Junta Central de Contadores. Rád. 11001418901220230103900. 27 de junio de 2023. Anexo C.

⁹ Acción de tutela de William Alberto Pirela Espina contra UAE - Junta Central de Contadores. Rád. 11001418901220230103900. 27 de junio de 2023.

¹⁰ Ibid. Anexo F.

¹¹ Acción de tutela de William Alberto Pirela Espina contra UAE - Junta Central de Contadores. Rád. 11001418901220230103900. 27 de junio de 2023.

expuso que el contrato aportado debía contener un número de cédula específicamente, con lo que se le estaba dando una razón de rechazo diferente otra vez¹².

Frente a estos hechos, el 27 de junio siguiente, William Pirela interpuso una acción de tutela contra la UAE - Junta Central de Contadores, para que se protegieran sus derechos al debido proceso, su derecho de petición, al trabajo, al libre desarrollo de su profesión y al mínimo vital¹³. El Juzgado 12 de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá, en fallo de primera instancia del 26 de julio de 2023, tuteló el derecho de petición de William Pirela para que la UAE diera una respuesta definitiva sobre el rechazo de la expedición de la tarjeta profesional que garantizaba un cumplimiento del debido proceso y una respuesta sobre la protección de su derecho al trabajo¹⁴. En respuesta, el 3 de agosto de 2023, la UAE - Junta Central de Contadores señaló que el accionante no había logrado acreditar el cumplimiento de los requisitos contemplados en el artículo 3 de la Ley 43 de 1990 —referente a haber estado domiciliado en Colombia por lo menos durante tres (3) años—¹⁵.

Tras la impugnación del fallo por parte del señor Pirela, en la sentencia de segunda instancia, el Juzgado 52 Civil del Circuito de Bogotá negó el amparo del derecho al trabajo, al libre desarrollo de la profesión y el mínimo vital¹⁶. Lo anterior, debido a que el PEP y el PPT eran mecanismos transitorios de regularización de la población migrante venezolana que no se pueden asimilar a la visa de Residente (“tipo R”). Por lo anterior, no era posible acreditar oficialmente el tiempo de domicilio como extranjero en Colombia a través de un documento público adecuado¹⁷.

2. CONTEXTO ACTUAL DE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN COLOMBIA

Los hechos descritos en este caso reflejan una situación que lamentablemente ilustra la experiencia generalizada de las personas migrantes y refugiadas en el país al intentar acceder a empleos formales. Las dinámicas propias del mercado laboral colombiano aunado factores sociales y culturales que limitan la inclusión de la población, hacen que el proceso de

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Juzgado 12 de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple de Bogotá. Sentencia de 26 de julio de 2023. Rád. 11001418901220230103900.

¹⁵ Solicitud ciudadana de selección del expediente T-9.745.815, Acción de tutela de William Alberto Pirela Espina contra UAE - Junta Central de Contadores. Por William Alberto Pirela Espina, y miembros de la Clínica Jurídica para Migrantes y del área de Derecho Laboral del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes. 10 de noviembre de 2023.

¹⁶ Juzgado 52 Civil del Circuito de Bogotá. Sentencia del 6 de septiembre de 2023. Rád. 11001418901220230103900.

¹⁷ Ibid.

inclusión laboral sea más difícil para la población migrante y refugiada. Este escenario resalta la necesidad urgente de abordar y reformar los procesos y políticas relacionados con la inclusión laboral de la población migrante y refugiada en Colombia, con el objetivo de garantizar un acceso más equitativo y efectivo al mercado laboral formal.

A continuación, en esta sección se presenta, en primer lugar, las dificultades que siguen enfrentando las personas migrantes y refugiadas para acceder a mecanismos de regularización, siendo esta la principal barrera legal para lograr la inclusión laboral de esta población. En segundo lugar, se hace un breve recuento de los instrumentos internacionales y que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad que reconocen el derecho al trabajo de las personas migrantes y refugiadas. Finalmente, presentamos las barreras legales, entendidas como aquellos requisitos exigidos por el marco regulatorio para que una persona migrante pueda insertarse en el mercado laboral formal y desarrollar sus emprendimientos.

2.1 BARRERAS DE ACCESO A UN ESTATUS MIGRATORIO REGULAR

El actual proceso migratorio plantea desafíos significativos para las personas migrantes, especialmente, para aquellas en situación de marginación socioeconómica. Esta marginación se profundiza por la ausencia de mecanismos permanentes que les permitan acceder a un estatus migratorio regular —requisito para acceder a un empleo formal—, así como otras barreras de acceso al empleo y servicios sociales que faciliten la satisfacción de necesidades básicas.

Para atender a la población migrante y refugiada proveniente de Venezuela, el gobierno colombiano ha adelantado distintas acciones que van desde la atención humanitaria hasta la creación de procedimientos de regularización migratoria. Actualmente, para acceder a un estatus migratorio regular, las personas extranjeras cuentan con tres vías: (i) solicitar una visa; (ii) aplicar al procedimiento de refugio; y (iii) haber aplicado por el ETPMV, si cuentan con la nacionalidad venezolana. A continuación, presentamos una breve descripción de cada una de estas rutas.

El primer procedimiento es el visado. La Resolución 5477 de 2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores establece los diferentes tipos de visa a los cuales puede aplicar una persona extranjera en Colombia, así como los requisitos para cada una de ellas. El principal requisito para aplicar a una visa es contar con un pasaporte. Sin embargo, en Venezuela este

trámite tiene costos muy elevados¹⁸, lo cual, sumado a las barreras de acceso para realizar dicho trámite en ese país, hace casi imposible realizarlo. Ahora bien, si la persona solicitante cuenta con un pasaporte, debe cumplir con los demás requisitos dependiendo del tipo de visa al que aplica, lo cual muchas veces es difícil de cumplir por los documentos que debe presentar y el costo de la visa, entre otros asuntos. Por otra parte, cuando las visas son otorgadas porque la persona va a trabajar en el país, la duración dependerá de la vigencia de sus contratos laborales o de prestación de servicios y de si la persona continúa o no trabajando con el mismo empleador, poniéndolas en una situación de inestabilidad que les impide tener asegurado su estatus migratorio.

En un mercado laboral que se caracteriza por la inestabilidad, la informalidad, los bajos salarios y el desconocimiento del sistema migratorio por parte de las y los empleadores, es muy difícil cumplir con los requisitos para acceder a una visa, que es el régimen migratorio ordinario al que se espera que todas las personas migrantes y refugiadas venezolanas puedan acceder. Debido a la imposibilidad de cumplir con los requisitos para aplicar y renovar sus visas, varias personas han tenido que aplicar a las medidas de regularización temporales como el PEP y el ETPMV. Sin embargo, ese tránsito tiene varias implicaciones prácticas que afectan su acceso a bienes y servicios, ya que, en su momento, muchas entidades públicas y privadas no aceptaban el PEP, y ahora el PPT, como un documento de identificación válido. Así las cosas, estos requisitos no están acordes con las realidades de las personas migrantes venezolanas que llegan al país.

La segunda vía es aplicar al procedimiento de refugio. Una vez el Ministerio de Relaciones Exteriores acepta la solicitud, Migración Colombia expide un salvoconducto (SC-2) por hasta 180 días prorrogables por el tiempo que dure el proceso. Este salvoconducto le permite a la persona solicitante de refugio permanecer regularmente en el país mientras se da respuesta a su aplicación, al igual que afiliarse al sistema de salud. Sin embargo, este no constituye una autorización para trabajar y no es un documento de viaje, ya que no le permite a su titular entrar y salir del país. La principal limitación de este proceso, es que el Ministerio de

¹⁸ Tal Cual (2024). Tramitar un pasaporte venezolano en el exterior tiene un costo muy elevado. Actualmente, se debe pagar \$320 dólares por el documento. <https://talcualdigital.com/en-200-dolares-quedo-precio-para-emitir-pasaporte-venezolano/>

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que “reitera su preocupación con relación a las múltiples dificultades y obstáculos que enfrentan las personas venezolanas para obtener o renovar sus pasaportes, así como para la expedición de otros documentos como cédulas de identidad, partidas de nacimientos, certificados de nacido vivo, certificado de antecedentes penales o el trámite de apostilla de documentos”. Ver CIDH. Comunicado de prensa. (2019). <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/047.asp>

Relaciones Exteriores no tiene un plazo establecido para tomar su decisión frente a la aplicación. En consecuencia, muchas personas solicitantes pasan años esperando una respuesta y enfrentando serias dificultades para garantizar su mínimo vital, debido a que son condenadas a trabajar en la informalidad.

Finalmente, las personas migrantes venezolanas que hayan accedido al ETPMV pueden obtener un PPT, que les permite afiliarse al sistema de salud, trabajar e ingresar a instituciones educativas, entre otros beneficios. Es importante resaltar que este Estatuto se creó debido a que a finales de 2020, el 56% de la población migrante venezolana estaba en situación irregular¹⁹, lo cual evidenció las limitaciones del Permiso Especial de Protección (PEP): la dificultad para cumplir con los requisitos y su carácter temporal. Además de tener el requisito de entrada legal, el PEP sólo autorizaba a las personas a permanecer en el país por dos años. Aunque este término se fue prorrogando, este carácter temporal dificultó que la sociedad colombiana y las instituciones relacionadas con el mercado laboral emprendieran cambios estructurales para incluir a quienes portaban este permiso.

El ETPMV fue concebido con la finalidad de brindar una oportunidad a la población migrante venezolana para hacer la transición al régimen ordinario de visas. Esto se debe a que reconoce el tiempo de permanencia, incluso cuando la persona fue titular de un PEP, según lo establecido en el artículo 11, párrafo 2 del Decreto 216 de 2021. A pesar de la importancia y el reconocimiento internacional del ETPMV como una de las medidas más importantes para atender la migración en la región, varias organizaciones de la sociedad civil han señalado vacíos y preocupaciones frente a este mecanismo. Entre ellas destacan: las dificultades de acceso debido a brechas tecnológicas; las limitaciones en el derecho al debido proceso; el debilitamiento del sistema de refugio; los riesgos frente al derecho a la intimidad y la protección de los datos personales²⁰; así como la falta de acceso a un estatus migratorio regular para quienes han ingresado irregularmente al país luego del 31 de enero de 2021²¹.

¹⁹ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2021). Distribución de Venezolanos en Colombia, corte a 31 de diciembre.
<https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias/distribucion-venezolanos-en-colombia-corte-a-31-de-diciembre>

²⁰ Dejusticia y Fundación Karisma (2021). Lo que no puede quedar por fuera del Estatuto Temporal de Protección para personas migrantes venezolanas.
<https://www.dejusticia.org/lo-que-no-puedequedarporfueradel-estatutotemporaldeproteccionparapersonasmigrantes-venezolanas/>

²¹ Aunque el Estado colombiano ha hecho importantes esfuerzos para promover la regularización migratoria de la población venezolana, actualmente cerca del 17% de las personas migrantes venezolanas en el país se encuentran en situación irregular y no cuentan con una alternativa para poder regularizar su estatus a corto plazo, dado que actualmente no es posible aplicar al (ETPMV) y no existe otro mecanismo similar en

Si bien los Estados tienen la discrecionalidad para establecer los requisitos para que las personas extranjeras ingresen y permanezcan en sus territorios, es importante analizar la situación de las personas venezolanas a la luz de las razones que las obligan a migrar. Teniendo en cuenta la grave situación de los derechos humanos que se vive en Venezuela, Acnur ha considerado que las personas que salen de este país deben ser consideradas personas en necesidad de protección internacional. En consecuencia, los mecanismos de regularización que implementen los Estados para atender a la migración proveniente de Venezuela deben ser accesibles independientemente de la fecha de entrada al país de acogida, no deben generar costos o estos deberían ser mínimos, y deben permitir el derecho a servicios básicos como la atención médica, la educación, la unidad familiar y el derecho al trabajo, entre otros²².

2.2 VIOLACIÓN DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y NACIONALES SOBRE LA PROTECCIÓN Y GARANTÍA DEL DERECHO AL TRABAJO DECENTE

En Colombia, el derecho al trabajo decente se encuentra en el marco normativo por su ratificación de diversos instrumentos internacionales y dentro de la Constitución Política. El país se encuentra en medio de un proceso de integración socioeconómica de personas migrantes y refugiadas. Pero no solo debe llevar a cabo este proceso, sino que debe garantizar que dicha integración cumpla con los estándares internacionales y la normatividad nacional en materia de derechos humanos. En este sentido, debe promover el acceso al mercado laboral junto con el acceso al trabajo decente y digno²³.

El trabajo decente es un derecho humano y es la base para la realización de otros derechos y del desarrollo de una vida digna²⁴. Colombia ha ratificado varios instrumentos internacionales donde reconocen este derecho, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos²⁵,

funcionamiento. Por lo tanto, aquellas personas que todavía no son titulares de un PPT y quienes en el futuro se encuentren en situación migratoria irregular en el futuro enfrentan serias barreras para el ejercicio de sus derechos. Ver Radiografía de Migrantes Venezolanos en Colombia con corte a agosto 31 de 2023 <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias-migracion-colombia/colombia-un-pais-solidario-con-la-migracion-venezolana>

²² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) (2018). Nota de Orientación sobre el Flujo de Venezolanos [Archivo PDF]. <https://www.refworld.org.es/pdfid/5aa076f74.pdf>

²³ Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2004). ¿Qué es el trabajo decente? https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_653_SP/lang--es/index.htm

²⁴ Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red- DESC) (Sin fecha). *El derecho al trabajo y los derechos de los trabajadores*. <https://www.escr-net.org/es/derechos/trabajo>

²⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Artículos 20, 22, 23, 24 y 25. 10 de diciembre de 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)²⁶ y el Protocolo de San Salvador²⁷, entre otros. Estos instrumentos hacen parte de la legislación interna a través del bloque de constitucionalidad²⁸. En consecuencia, el Estado colombiano tiene la obligación de garantizar y promover el derecho al trabajo en condiciones dignas.

El derecho al trabajo²⁹ implica el poder elegir libremente el tipo de actividad que las personas quieran realizar³⁰. Lo anterior significa que se prohíbe cualquier situación que vulnere el derecho a escoger o aceptar libremente un trabajo³¹. También exige condiciones laborales y una remuneración equitativa y proporcional a los esfuerzos realizados, sin discriminación de género, raza, religión, nacionalidad o de cualquier otro tipo, y que asegure tanto a las y los trabajadores como a sus familias una vida digna³².

En los artículos 25 y 26 de la Constitución Política, se le reconoce el trabajo como una obligación social y, a su vez, como un derecho fundamental que goza de especial protección. La Corte Constitucional ha dicho que todas las personas tienen derecho a escoger libremente un empleo en condiciones dignas y justas, sin que puedan impedírselo los particulares o el Estado quien, por el contrario, es el competente para adoptar las políticas y medidas tendentes a su protección y garantía³³. Adicionalmente, las y los trabajadores migrantes y refugiados gozan de los mismos derechos y de las “garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley” y, en consecuencia, no pueden recibir un trato discriminatorio debido a su origen nacional³⁴.

²⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) (1966). Artículos 2, 3, 6, 7, 8, 9 y 10.

²⁷ 16 de diciembre de 1966. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

²⁸ Protocolo de San Salvador: Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículos 6, 7 y 9, 17 de noviembre de 1988. [Archivo PDF]. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>

²⁹ Constitución Política de Colombia, art. 93.

³⁰ El derecho al trabajo es un derecho económico, social y cultural (DESC), de cumplimiento progresivo, la progresividad no significa postergación. Los Estados tienen la obligación de ir garantizando estos derechos por etapas a través de la adopción de políticas diseñadas hasta el máximo de recursos que disponga, para lograr progresivamente el trabajo con todas las garantías.

³¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 23 y 25; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. 14; Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 6. Estos lineamientos fueron ampliados en el artículo 6 del Pidesc, en el cual también se establece el reconocimiento del derecho a trabajar que comprende “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”.

³² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (pdcp), art. 8.

³³ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 23.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-107 de 14 de febrero de 2002.

³⁵ Constitución Política de Colombia, art. 100.

La provisión de ayuda humanitaria es la primera etapa de la atención que los Estados receptores brindan a las personas migrantes y refugiadas para satisfacer, en principio, sus necesidades básicas de alimentación, salud y vivienda. No obstante, dicha asistencia debe evolucionar hacia la integración socioeconómica sostenible de estas personas, con el objetivo de que contribuyan a las economías locales y las comunidades de acogida, y así lograr que esta población se convierta en la protagonista de su propia subsistencia³⁵.

La inclusión laboral es uno de los mecanismos más efectivos para alcanzar la integración socioeconómica y promover el trabajo decente para la población migrante. Este mecanismo hace referencia a los procesos de incorporación a la actividad laboral fomentados por el Estado y el sector privado a través de políticas y programas que contribuyen a la vinculación al mercado laboral³⁶. La inclusión laboral permite que las personas vivan en mejores condiciones, contribuyan al desarrollo de sus comunidades, establezcan relaciones con la población local y ejerzan derechos como la salud y la seguridad social³⁷. Este mecanismo no solo impacta de manera positiva en la garantía de los derechos de esta población y en su integración en los países receptores, sino que, además, se pueden evitar los impactos negativos de la migración.

2.3 BARRERAS LEGALES QUE AFECTAN SU DERECHO AL TRABAJO Y AL DEBIDO PROCESO DE LAS PERSONAS MIGRANTES

La implementación de políticas y programas de inclusión laboral para la integración socioeconómica de personas migrantes y refugiadas no sólo requiere de la buena voluntad de las autoridades, sino también de su trabajo articulado con otros actores como el sector privado, la sociedad en general, y de recursos. En ese sentido, los procesos de implementación de políticas públicas muchas veces están acompañados de una serie de barreras de acceso que dificultan, en efecto, la inclusión laboral de las personas migrantes y refugiadas a los mercados laborales y su goce pleno del derecho al trabajo.

³⁵ Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2021). Migración desde Venezuela: oportunidades para América Latina y el Caribe. <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/migraci%C3%B3n-desde-venezuela-oportunidades-para-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe-estrategia-regional-de-integraci%C3%B3n-socioecon%C3%B3mica>

³⁶ Fundación ANDI, Fundación Corona y Usaid-ACDI VOCA (2020). *Informe Nacional de Empleo Inclusivo INEI 2018-2019*. [Archivo PDF]. <http://www.andi.com.co/Uploads/INEI.pdf>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2001). *Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario*. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5449>.

³⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2018). *How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies*. OECDiLibrary. <https://doi.org/10.1787/9789264288737-en>

En este punto presentamos una clasificación de las barreras a las que se enfrentan las personas migrantes venezolanas. Estas fueron identificadas en los hallazgos de la investigación adelantada por Dejusticia durante el 2021, publicados en el informe [Ser migrante y trabajar en Colombia: ¿Cómo va la inclusión laboral de las personas provenientes de Venezuela?](#) En ese sentido, la información que a continuación se expondrá se enfoca en tres grupos de barreras: legales³⁸, sociales y culturales, y las impuestas por las entidades del ecosistema laboral. Para efectos del caso bajo estudio sólo nos centraremos en las barreras legales.

Las barreras legales son entendidas como aquellos requisitos exigidos por el marco regulatorio para que una persona migrante pueda insertarse en el mercado laboral formal y desarrollar sus emprendimientos. En estas condiciones, las barreras legales pueden estar atadas a violaciones al debido proceso. El debido proceso, como principio que se encuentra en el artículo 29 de la Constitución Política, “*el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incursio en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia*”³⁹. De esta manera, las autoridades no pueden actuar de manera deliberada, sino dentro de un marco jurídico legalmente establecido y asegurando las prerrogativas que garantizan a las personas el ejercicio de sus derechos⁴⁰. De forma relacionada con el debido proceso, y de especial importancia para las personas migrantes, dentro de aplicación correcta de los preceptos jurídicos, estas autoridades, en aras de garantizar un debido proceso, no deben perder de vista el *principio pro personae*. Según dicho principio, en aquellos casos de duda de interpretación de aplicación de las normas en los procesos, se busca privilegiar aquella que resulte más garantista o que permita la aplicación de forma más amplia de derechos fundamentales⁴¹.

Las barreras legales a las que se enfrentan las personas migrantes les supone una aplicación de las leyes, en muchas ocasiones, de forma deliberada. La exigencia de requisitos difícilmente cumplibles limita que las personas migrantes puedan acceder a bienes y servicios

³⁸ Para efectos de esta intervención sólo se explicará con mayor énfasis las barreras de tipo legal, ya que son este tipo de obstáculos a los que se está viendo enfrentado el accionante, esto sin desconocer que en su proceso de integración socioeconómica se pueda ver afectado por los otros tipos de barreras que se mencionan.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-980 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-100 de 2023, M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-331 de 2012. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencias T-085 de 2012, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-438 de 2013, M.P. Alberto Rojas Ríos.

ofrecidos por autoridades estatales. De estas barreras, en las que subyacen en algunas ocasiones interpretaciones que no se ajustan al principio *pro personae*, se les ve violado su derecho al debido proceso.

Como ya mencionamos, los requisitos exigidos por el marco regulatorio pueden ser muy difíciles de cumplir debido a la situación de la institucionalidad en Venezuela o por la manera como se dio el proceso migratorio. Es importante anotar que estas barreras legales pueden convertirse en barreras económicas, cuando la persona no cuenta con los recursos para poder pagar los costos de los trámites que se derivan de esos requisitos legales. A continuación, explicaremos los tres tipos de barreras legales a las que se pueden enfrentar las personas migrantes a lo largo de su proceso de inclusión laboral

a. *Ausencia de un estatus migratorio regular y dificultades para poder mantenerlo*

La falta de un estatus migratorio que autorice a una persona extranjera a trabajar en Colombia es la principal barrera legal para su inclusión laboral. La falta de una visa y, en la actualidad, un PPT hace muy difícil que las personas migrantes y refugiadas encuentren un empleo o desarrollem un emprendimiento formal, por lo que muchas de ellas se ven empujadas a la informalidad para generar sus ingresos, exponiéndose a precarias condiciones. El Gobierno nacional espera que el ETPMV cobije al menos a dos millones de personas venezolanas, incluyendo a las cerca de 967 000 que estaban en situación irregular⁴². Sin embargo, a pesar del amplio alcance de esta medida, es muy probable que muchas personas sigan enfrentando dificultades para acceder al mercado laboral formal, esto debido a las altas tasas de desempleo e informalidad que caracterizan al mercado laboral colombiano, aunado a otro tipo de barreras que enfrentan las personas migrantes en el país como se expondrá más adelante.

Actualmente, de acuerdo a los tiempos legales del Estatuto, las personas migrantes venezolanas no cuentan con vías legales asequibles y gratuitas para regularizar su situación migratoria⁴³, lo cual es muy preocupante si se tiene en cuenta que la migración irregular no ha cesado, incluso durante el cierre de la frontera terrestre del lado colombiano por casi un año y

⁴² Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (2021). Más de un millón 742 mil venezolanos se encontrarían en Colombia para el 31 de enero de 2021 y podrían acogerse al Estatuto Temporal de Protección.

⁴³ Ortiz Arena, C. (2024). Los retos de la Agenda Migratoria en el 2024. <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-venezuela/los-retos-en-la-agenda-migratoria-en-el-2024/>.

Arroyave Velásquez, L. M. Un futuro incierto para la regularización migratoria en Colombia (2023). <https://www.dejusticia.org/column/un-futuro-incierto-para-la-regularizacion-migratoria-en-colombia/>

medio debido a la pandemia entre el 2020 y el 2021⁴⁴. Aunque en los dos últimos años hubo personas venezolanas que regresaron a su país, motivados por las perspectivas de recuperación de la economía⁴⁵, mucho están optando por migrar nuevamente debido a la grave situación que persisten en Venezuela. Miles de personas y continúan ingresando a Colombia a través de por pasos informales o “trochas” sin el cumplimiento de los requisitos legales. A pesar de que Migración Colombia calcula periódicamente un estimado de las personas venezolanas que podrían estar en situación irregular en el país —con base en sus sistemas de información y los procesos de verificación migratoria— no es posible determinar con exactitud cuántas personas podrían estar en esta situación.

La migración venezolana no se ha detenido y ante la ausencia de vías de regularización asequibles en Colombia y otros países de América Latina es muy probable que como ha venido ocurriendo, en un par de años las personas sin un estatus migratorio regular sean nuevamente un porcentaje considerable del total de la población migrante en el país. Esto implica que enfrentarán las mismas dificultades para satisfacer sus necesidades básicas y acceder a derechos como la salud, la educación y la protección social, que quienes estaban en situación irregular antes de la creación del Estatuto. Además de ser una barrera para la inclusión laboral y el desarrollo de emprendimientos, la falta de un estatus migratorio regular es una barrera para el acceso a otros derechos como la salud y la educación, situación que puede agravar las condiciones de vulnerabilidad en las que llegan las personas migrantes y refugiadas al país y que requiere la atención del Estado colombiano en cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

b. Trámite de la convalidación de títulos profesionales y expedición de tarjetas profesionales

Una vez superada la barrera del estatus migratorio, el siguiente requisito legal que deben cumplir las personas migrantes y refugiadas —que cuentan con títulos universitarios— para poder acceder a ciertos empleos formales es el trámite de la convalidación de sus títulos y la expedición de tarjetas profesionales. El trámite de convalidación de títulos de pregrado y

⁴⁴ DW Español (05 de octubre de 2021). Venezuela reabrió su frontera con Colombia [Archivo de video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=BGCMa5z0Nrs>. Arroyave Velásquez, L. (05 de enero de 2021). Cerrar las fronteras terrestres genera discriminación. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/column/cerrar-las-fronteras-terrestres-genera-discriminacion/>

⁴⁵ Rodríguez, R. Los cambios en el flujo migratorio venezolano. <https://www-elespectador-com.cdn.ampproject.org/c/s/www.elespectador.com/mundo/america/los-cambios-en-el-flujo-migratorio-venezolano/?outputType=amp>

posgrado se adelanta ante el Ministerio de Educación y su objetivo es que esos estudios sean reconocidos legalmente en Colombia.

La convalidación de títulos no es obligatoria

Un primer obstáculo que enfrentan las personas profesionales para desempeñarse en su área de estudios es que algunas empresas desconocen que la convalidación de títulos es un requisito obligatorio solamente en el caso de empleos públicos —donde el título sea el requisito del cargo—, las especialidades médico-quirúrgicas por el riesgo social que su práctica implica, las licitaciones públicas que lo exijan, y las carreras que están reguladas por el Estado, es decir, que requieran tarjeta profesional para su ejercicio como Contaduría, Derecho, Arquitectura, entre otras⁴⁶. Aun si la persona no ejerce alguna de las profesiones reguladas en Colombia, la posibilidad de que este requisito pueda ser exigido para poder ingresar a un empleo implica que el trámite debe ser ágil y tener en cuenta las dificultades que las personas provenientes de Venezuela enfrentan para el cumplimiento de algunos de sus requisitos, como se explica a continuación.

Las dificultades para apostillar los títulos en Venezuela

Dentro de los documentos que se deben presentar para poder convalidar un título universitario se encuentra el diploma apostillado. Apostillar un documento sería un trámite de rutina en cualquier país, sin embargo, en el caso de Venezuela es una tarea casi imposible por las demoras en la asignación de citas y su alto costo (que implica no sólo el del trámite, sino el de los tramitadores que buscan agilizar el proceso), además de que puede tomar meses o incluso años⁴⁷.

El tiempo, los costos y otros obstáculos en el trámite de convalidación

Si la persona cuenta con un estatus migratorio regular (visa o PPT) y tiene su título apostillado, puede iniciar el proceso de convalidación ante el Ministerio de Educación. Este trámite ha sido modificado en tres oportunidades desde el año 2014 con el objetivo de

⁴⁶ HIAS, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) Colombia, Unidad Administrativa del Servicio Público de Empleo y Ministerio del Trabajo de Colombia (2021). Guía para la contratación laboral de refugiados y migrantes venezolanos en la República de Colombia. TENT. <https://www.tent.org/resources/colombian-employers-guide-hiring-refugees/>

⁴⁷ Fundación Panamericana para el Desarrollo (Fupad) (2019). Estudio sobre las posibilidades de vinculación laboral de población venezolana migrante en Bogotá, Barranquilla y Cartagena. Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado de los Estados Unidos [Archivo PDF]. <https://www.fupad.org/wp-content/uploads/Informe-completo-version-digital.pdf>

asegurar la calidad de los profesionales que ejercerán labores en Colombia. Si bien este es un fin importante teniendo en cuenta el impacto que una inadecuada formación profesional puede tener en la sociedad —por ejemplo debido a una mala práctica de un profesional de la salud— estas modificaciones no necesariamente han tenido en cuenta las dificultades que enfrentan las personas migrantes y retornadas provenientes de Venezuela y las implicaciones que tiene no poder ejercer su profesión, cuando están atravesando por un proceso migratorio y llegando a un nuevo país.

Con respecto a los tiempos, si bien la última modificación al trámite realizada en 2019 establece que el procedimiento no podrá tardar más de 120 días, para las personas venezolanas este no siempre ha sido el caso. Bajo los esquemas anteriores, un trámite podría durar hasta dos años, lo que constituye una pérdida de oportunidad para quien solicita la convalidación, pues mientras espera que salga una decisión no puede ejercer su profesión y esto por supuesto tiene unos impactos negativos en el bienestar económico y psicológico de las personas.

En relación con el procedimiento, el Ministerio de Educación expidió la Resolución 10687 de 2019, que establece los requisitos, pasos y criterios de evaluación para tramitar las solicitudes. Estos criterios incluyen 1) la acreditación o el reconocimiento de alta de calidad del programa que se busca convalidar, 2) el precedente administrativo que aplica cuando el título sometido a convalidación coincide con títulos que han sido convalidados previamente, y 3) la evaluación académica que valora los contenidos, la carga horaria, la duración, la modalidad, etc. Dependiendo del criterio por el cual sea tramitada la solicitud, las personas migrantes y refugiadas pueden enfrentar dificultades adicionales. Por ejemplo, la exigencia de nuevos documentos apostillados, solicitudes de contacto con las universidades donde se adelantó el programa, pero que no contestan los requerimientos del Ministerio de Educación, etc. En estos casos, la orientación jurídica resulta clave para poder tramitar estos requerimientos, pero no todas las personas tienen acceso a ella.

Finalmente, el proceso de convalidación para el año 2024 tiene un costo de \$ 863.172 COP para títulos de pregrado y de \$ 980.834 COP para títulos de posgrado, sumas que representan más de un 70 % del salario mínimo mensual (Ministerio de Educación, 2024). Adicionalmente, estos costos son particularmente elevados para una persona que llega al país, en muchos casos sin ahorros, sin una red de apoyo y con responsabilidades en su país de origen.

c. La solicitud de tarjetas profesionales

Las personas migrantes y refugiadas que desean ejercer una de las profesiones reguladas⁴⁸ por el Estado, además de adelantar el trámite de convalidación del título, deben solicitar la expedición de tarjetas por parte de los consejos profesionales. En su momento, la dificultad más común que enfrentaban las personas profesionales es que las normas que regulan estos consejos sólo aceptaban como documento de identificación las cédulas de extranjería, es decir, que no reconocían el PEP como un documento de identificación válido. Entonces, a pesar de que este es un documento que se otorgaba desde 2017, los titulares que requerían una tarjeta profesional no podían acceder a ella, incluyendo instituciones estatales como el Consejo Superior de la Judicatura, que expide las tarjetas de las y los profesionales en derecho. Se esperaba que esta dificultad fuera superada con la implementación del ETPMV, pues las normas que lo regulan establecen que el permiso que otorga (PPT) es un documento de identificación válido en Colombia. Sin embargo, a la lista de entidades que se niegan a reconocer el PPT como un documento de identificación válido se suman las juntas o los consejos profesionales que se encargan de expedir las tarjetas.

Convalidar los títulos universitarios y solicitar una tarjeta profesional son otras barreras legales que enfrentan las personas migrantes y refugiadas que requieren de esta validación para ejercer su profesión en Colombia. La imposibilidad de que quienes tienen estudios universitarios ejerzan su profesión no solamente impacta negativamente las posibilidades de movilidad social de estas personas y sus familias, sino que también limita los beneficios de la migración para el país. De acuerdo con un análisis del Banco de la República sobre la fuerza laboral migrante en el mercado, si las personas enfrentan barreras que les impidan trabajar en sus ocupaciones deseadas, esto genera una pérdida de productividad en el corto plazo, pero un crecimiento posterior cuando se ubican en una posición acorde con sus habilidades. Según las estimaciones de este estudio, si no existieran barreras para que las personas se ubicaran en puestos de su preferencia, al menos una tercera parte de los trabajadores migrantes cambiaría de ocupación, lo que incrementaría la productividad colombiana en un 0,9 % de forma permanente⁴⁹.

⁴⁸ Existen cerca de 60 profesiones que requieren tarjeta profesional en el país. Para conocer la lista completa se puede visitar este listado del Departamento Administrativo de la Función Pública (dafp), <https://n9.cl/jmph6>

⁴⁹ Pulido, J. y Varón, A. (02 de octubre de 2020). Misallocation of the Immigrant Workforce: Aggregate Productivity Effects for the Host Country. Banco de la República-Colombia. <https://repositorio.banrep.gov.co/handle/20.500.12134/9915>

Desde la perspectiva de los derechos humanos es importante resaltar que la convalidación de títulos de personas migrantes y refugiadas es considerada como un medio para la integración social. En diciembre de 2019, mediante la Resolución 4/19, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) aprobó los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas. El principio 59 sobre flexibilización de la documentación establece:

Los Estados de residencia deben considerar la excepcional situación de las personas refugiadas, apátridas y beneficiarias de protección internacional para proponer procedimientos simplificados y flexibilizar la exigencia documental referente a procedimientos de convalidación de conocimientos académicos, reconocimiento de capacidades profesionales y demás acreditaciones necesarias a la reincorporación a la vida académica y profesional⁵⁰.

Finalmente, también persisten barreras sociales y culturales, e impuestas por las entidades del ecosistema laboral, que limitan la inclusión de la población migrante, como son la falta de redes de contacto y de referencias, y, por el lado del sector empresarial, la falta de información sobre cómo contratar a personas migrantes y refugiadas, así como la provisión de trabajos en condiciones precarias, que pueden ocultar una causa más estructural como la xenofobia.

Avanzar en la inclusión laboral es el siguiente paso clave que deben asumir las instituciones a nivel nacional y local en alianza con el sector privado como respuesta a la migración proveniente de Venezuela. Si bien las barreras mencionadas implican desafíos, los esfuerzos para garantizar el acceso al empleo y unas adecuadas condiciones laborales no deben interpretarse como gestos de solidaridad y buena voluntad, sino como el cumplimiento de las obligaciones del Estado colombiano en materia de derechos humanos, que se derivan de diferentes tratados internacionales y de la Constitución Política de Colombia. Así, es obligación del Estado no solo generar empleo, sino velar porque los empleos cumplan con los estándares para ser considerados como un trabajo decente, lo que implica tener un ingreso justo, acceso a la seguridad social, seguridad en el trabajo, derecho al descanso remunerado,

⁵⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2019). Resolución 04/19. Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de Todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas, 07 de diciembre de 2019. <https://reliefweb.int/report/world/resoluci-n-0419-principiosinteramericanos-sobre-los-derechos-humanos-de-todas-las>

así como a la organización y participación, entre otras condiciones. Desde el punto de vista económico, los estudios muestran que la inclusión laboral de las personas migrantes y refugiadas puede tener impactos positivos en la economía y en el desarrollo del país (OIM, 2019). Sin embargo, esta no puede ser la única ni la principal razón para promover la inclusión laboral de esta población. Los beneficios colectivos de la inclusión laboral no pueden invisibilizar la necesidad de que el trabajo al que accedan las personas migrantes y refugiadas cumpla con las condiciones de un trabajo decente y contribuya a la integración socioeconómica. El reconocimiento del trabajo decente como un derecho humano y una obligación de los Estados impone unas condiciones claras para las autoridades en el sentido que, más allá de los beneficios económicos que puede conllevar la inclusión laboral de la población migrante, es un mandato de obligatorio cumplimiento que se desprende de sus obligaciones legales y constitucionales.

3. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

William Pirela se ha enfrentado a barreras irrazonables por parte de la accionada que violan su derecho fundamental al debido proceso y al trabajo decente. Como fue establecido en la sección de los hechos del caso, el señor William Pirela es un hombre de nacionalidad venezolana que cuenta con documentos oficiales (PEP y PPT) que acreditan su permanencia en el territorio colombiano desde 29 de enero de 2020. A pesar de su vocación de permanencia en Colombia, el accionante se enfrentó al infructuoso proceso de solicitud y registro de la tarjeta profesional de Contador Público. Todas las barreras detalladas a continuación, suponen no solo una violación al derecho al trabajo decente de William, sino a su debido proceso.

Como se explicó en la sección previa sobre las barreras legales, las personas migrantes han enfrentado desafíos en el proceso de solicitud y registro de tarjetas profesionales, esto debido a que los consejos o juntas que se encargan de la expedición de estos documentos no reconocieron al PEP como un documento de identificación válido. Esta dificultad persiste todavía con el PPT, pese a que se esperaba que este nuevo documento solucionara este problema.

Además, de la barrera para conocer al PPT como un documento de identificación válido, al caso del señor Pirela se suma que Migración Colombia obró de manera negligente al tramitar

el PPT, ya que excedió el plazo máximo legal⁵¹ para dar una respuesta de fondo sobre el estado de la solicitud de su PPT. En consecuencia, las demoras en la entrega de su PPT por parte de la autoridad migratoria impidió que el señor Pirela pudiera hacer su solicitud y registro de la tarjeta profesional de contador público con su número de PPT. Lo anterior, teniendo en cuenta que el señor Pirela realizó todas las acciones requeridas para poder ejercer su profesión en Colombia. Esto demuestra un interés particular en poder ejercer libremente su profesión, a pesar de que haya tenido que abandonar su país y residir en Colombia.

Desde la primera solicitud de este documento oficial en marzo de 2022, el accionante se ha enfrentado en al menos dos ocasiones a diferentes tipos de *barreras legales* que desde hace varios años hemos identificado y documentado en Dejusticia. Las dos barreras se enmarcan en limitaciones del acceso al trabajo decente, ya que por estos obstáculos a la fecha William no ha podido acceder a la tarjeta profesional, con lo que la convalidación de su título de contador público termina siendo prácticamente inútil en la búsqueda de un empleo que esté acorde a su profesión. Adicionalmente, estas barreras resaltan problemas en el seguimiento de procesos de respuesta completos y con razones específicas para otorgar o no la tarjeta profesional, así como interpretaciones de la Ley 43 de 1990 restrictivas para que las personas migrantes venezolanas puedan cumplir. Estos problemas demuestran violaciones evidentes del derecho al debido proceso, especialmente por falta de aplicación del principio *pro personae* para certificar los años de domicilio en Colombia de los solicitantes de las tarjetas profesionales.

En primer lugar, la UAE - Junta Central de Contadores le impuso requisitos contradictorios e interpretados de manera desfavorable al accionante. Como fue mencionado en los hechos, al accionante se le dieron dos razones diferentes para negar su solicitud de tarjeta profesional. La primera fue que el contrato aportado estaba incompleto, aun cuando en el escrito de tutela se explica que el contrato estaba completo y debidamente firmado, por lo que no era clara esta razón de negación⁵². La segunda, que fue dada en medio del proceso de comunicación ante el chat de la UAE - Junta Central de Contadores, fue la falta de prueba de residencia en

⁵¹ Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Resolución 0971 de 2021, artículo 17: Una vez adelantado el proceso de inscripción en el Registro Único de Migrantes Venezolanos, esto es el Preregistro Virtual, el diligenciamiento de la encuesta socioeconómica y el registro biométrico presencial, se entenderá formalizada la solicitud del Permiso por Protección Temporal (PPT) por parte del migrante venezolano. La Autoridad Migratoria se pronunciará frente a la solicitud autorizando su expedición, requiriéndolo, o negándolo, **lo cual será informado dentro de los 90 días calendario siguientes a la formalización de la solicitud a través del correo electrónico aportado en el Preregistro Virtual** (énfasis propio)

⁵² Acción de tutela de William Alberto Pirela Espina contra UAE - Junta Central de Contadores. Rád. 11001418901220230103900. 27 de junio de 2023. Anexo A.

el país por más de tres años. Estas dos razones fueron dadas en diferentes momentos del proceso y sin mayor explicación para que el accionante pudiera complementar su solicitud de manera informada. Incluso, en el fallo de primera instancia se tuteló el derecho de petición de William Pirela para que la UAE - Junta Central de Contadores le diera una respuesta definitiva sobre el rechazo de la solicitud.

En segundo lugar, y tras la respuesta definitiva de la UAE desde el fallo de primera instancia, tanto la UAE - Junta Central de Contadores, como el juez de segunda instancia, interpretaron de forma irrazonable y desproporcionada los requisitos para acceder a la tarjeta profesional en relación con el tiempo de domicilio en el país. De acuerdo con los hechos relatados en la tutela, al accionante se le informó de la negativa de expedición de la tarjeta profesional por no contar con una prueba que demostrara que es un “*extranjero domiciliado en Colombia con no menos de tres (3) años de anterioridad a la respectiva solicitud de inscripción*”⁵³.

En ese mismo sentido, el juez de segunda instancia del caso argumentó que PEP y el PPT eran mecanismos transitorios de regularización de la población migrante venezolana que no se pueden asimilar a la visa de Residente (“tipo R”). Estas interpretaciones de la norma caracterizan de forma restrictiva la prueba del domicilio, aun cuando la norma explícitamente no lo hace. Aún más grave, esta interpretación somete a un estándar de cumplimiento prácticamente imposible para un migrante venezolano al obligarlo a contar con una visa tipo R.

La razón principal para negar la expedición de este documento se basó en una interpretación errada de la manera de probar el tiempo de residencia en Colombia para aquellas personas migrantes de Venezuela. Como ya evidenciamos en esta intervención, para las personas migrantes de Venezuela contar con una visa de residencia tipo R es un requisito desproporcionado para acceder a empleo en Colombia. No solo esta visa supone una erogación económica importante, sino que en muchas ocasiones los migrantes no pueden cumplir todos los requisitos para acceder a esta visa. Por ende, el gobierno colombiano creó los mecanismos del PEP y el PPT para ofrecerle una solución de regularización a las y los migrantes venezolanos. Justamente atendiendo a la situación de excepcionalidad y de extrema vulnerabilidad a la que se enfrentan estas personas, es necesario que las autoridades, así como los particulares, eviten la imposición de restricciones desproporcionadas e irrazonables para los migrantes. De esta manera, exigir una visa, aun cuando los documentos del PEP y el PPT

⁵³ Ibid. Anexo F.

del accionante dan cuenta de su residencia ininterrumpida en Colombia por más de tres años, es excesivo y sólo permite que el accionante no pueda acceder al mercado laboral en condiciones justas.

De acuerdo con lo anterior, es evidente que la UAE - Junta Central de Contadores y la decisión de primera instancia, han reproducido diferentes barreras legales contra el accionante, perpetuado una situación de desprotección de derechos fundamentales para el accionante. El demandante no ha podido obtener su tarjeta profesional de contador público, a pesar de llevar más de tres años residiendo en Colombia, y de llevar al menos un año en el proceso para poder obtener este documento. No contar con una tarjeta profesional imposibilita que William, así como otros migrantes en condiciones similares, puedan acceder a empleos decentes y que se relacionen con su experiencia profesional previa. En consecuencia, solicitamos a la Corte que emita un pronunciamiento que proteja el derecho al trabajo decente y al debido proceso del accionante, y en consecuencia, se le ordene a la UAE - Junta Central de Contadores que expida la tarjeta profesional de contador público.

2. CONCLUSIONES

A lo largo de esta intervención presentamos argumentos que permiten concluir que las personas migrantes actualmente se enfrentan a un conjunto de barreras que impiden el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Dentro de esas barreras, aquellas que limitan el acceso a fuentes de empleo viola directamente su derecho fundamental al trabajo decente. Como mencionamos en la introducción de este documento, los argumentos presentados a lo largo del texto fueron basados en los hallazgos de la investigación titulada *Ser migrante y trabajar en Colombia: ¿Cómo va la inclusión laboral de las personas provenientes de Venezuela?*, adelantada por Dejusticia.

De esta forma, a lo largo del texto sostuvimos que a pesar de los esfuerzos del Estado colombiano por garantizar la inserción laboral de personas migrantes, existen barreras legales para la regularización que hacen inocuos estos esfuerzos. De nada sirven las políticas de inserción, si uno de los requisitos para la vinculación laboral es la regularización del estatus migratorio, frente al cual, la población migrante sigue teniendo muchas dificultades para acceder al PEP y al PPT.

Para sostener esa afirmación, resaltamos cómo el gobierno colombiano ha adelantado distintas acciones para facilitar la regularización migratoria y la inserción laboral de las

personas migrantes venezolanas. Sin embargo, en un mercado laboral informal e inestable, así como con las dificultades que suponen la migración desde Venezuela, es muy difícil para las migrantes el contar con medios económicos y documentos oficiales (a través de pasaportes con visas de trabajo, títulos convalidados, o tarjetas profesionales) para acceder al mercado laboral colombiano.

Si bien las personas migrantes tienen la intención de ejercer su profesión como lo hacían en Venezuela, varias han tenido que usar medidas de regularización temporales como el PEP y el ETPMV que crea el PPT. Estas medidas no son aceptadas por entidades públicas o privadas como documentos de identificación válidos. De esta manera, todos los esfuerzos por garantizar el acceso al trabajo de personas migrantes de acuerdo con su libre elección de su profesión terminan sin surtir efecto alguno. Ello es contrario a la finalidad que dio origen estos mecanismos, que justo buscan ofrecer una oportunidad a la población migrante venezolana para transitar al régimen ordinario de visas. De esta manera, aunque el PEP y el PPT son medidas que cuentan con vacíos que limitan la inserción social de estas personas, son mecanismos que buscan ser accesibles para permitir el derecho a servicios básicos como la atención médica, la educación, la unidad familiar y el derecho al trabajo, entre otros.

De esta manera, si bien el derecho al trabajo implica el poder elegir libremente el tipo de actividad que las personas quieran realizar, exigiendo condiciones laborales equitativas a través de estrategias de inclusión laboral, no hay esfuerzos suficientes para garantizar estos derechos de personas migrantes venezolanas en Colombia. Así, a pesar de que el país cuenta con mecanismos de regularización especiales para la población migrante, hay una serie de barreras que impiden que estas personas puedan contar con una verdadera inserción laboral. Dentro de las barreras que Dejusticia ha identificado en ese sentido, hicimos especial énfasis en las barreras legales que hemos documentado y que impiden que las migrantes venezolanas ejerzan de forma libre su profesión.

La falta de visas, los procesos de convalidación de títulos de forma costosa, o los mecanismos de expedición de tarjetas profesionales con diferentes requisitos a los exigidos por la ley, suponen numerosos procedimientos donde autoridades públicas y privadas generan barreras para que las personas migrantes puedan acceder al empleo. Estas barreras agudizan el déficit de protección al que se enfrentan estas personas, por lo que es necesaria la intervención del juez constitucional para evitar que esta situación de violación de derechos continúe agravándose. Asimismo, se materializan en claras violaciones al debido proceso. Por ende, de

nada sirve una política de inserción laboral y la creación de mecanismos de regularización como el PEP y el PPT, si no se interviene en la política de regularización que es aplicada por diferentes autoridades y donde se están generando las principales barreras y violaciones de derechos fundamentales.

Esta problemática generalizada se refleja en el caso concreto del señor William Pirela. Las barreras legales que se explican en nuestra intervención se advierten en el caso concreto, lo que permitió que la UAE - Junta Central de Contadores vulnerara el derecho fundamental al trabajo decente y al debido proceso del accionante.

William Pirela, tras un año de solicitud, a la fecha no ha podido obtener su tarjeta profesional de contador público, a pesar de llevar más de tres años residiendo en Colombia, incluso si no tiene una visa tipo R que documente esta situación. Particularmente, el conteo de tiempo de domicilio en el país supera los tres años si se tiene en cuenta la fecha de expedición de su primer PEP, lo que supone una interpretación de la norma favorable (*principio pro personae*) para que no excluya a las personas migrantes que deseen solicitar la tarjeta profesional de contador público tras el costoso y demandante proceso de la convalidación de su título universitario. De esta manera, solicitamos a la Corte que emita un pronunciamiento que proteja el derecho al debido proceso y al trabajo decente del accionante, y en consecuencia, se le ordene a la UAE - Junta Central de Contadores que expida la tarjeta profesional de contador público.

En consecuencia, ante esta Corte sugerimos atender a nuestros argumentos para reiterar a las entidades públicas y privadas que las interpretaciones que hagan de las leyes de inserción laboral no pueden suponer barreras de acceso para la población migrante venezolana que vulneren sus derechos fundamentales. Por ende, **solicitamos** respetuosamente,

PRIMERO: AMPARAR el derecho al trabajo decente y al debido proceso de William Alberto Pirela. En consecuencia,

SEGUNDO: ORDENAR a la UAE - Junta General de Contadores que expida la tarjeta profesional de contador correspondiente a la solicitud que realizó el accionante desde el mes de febrero de 2023.

TERCERO: INSTAR a los Ministerios correspondientes para que, en el marco de sus competencias, promuevan el cumplimiento del debido proceso en las solicitudes de

documentos oficiales, como tarjetas profesionales o títulos convalidados de personas migrantes venezolanas. En ese sentido, no debe exigirse requisitos adicionales a los establecidos legalmente e interpretados bajo el principio *pro personae*, cumpliendo además con la respuesta a estas solicitudes dentro del término legalmente establecido.