



Bogotá D.C.,

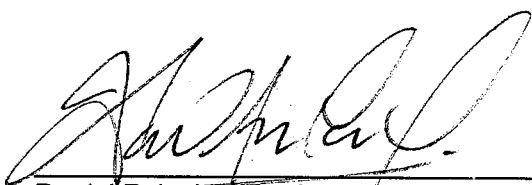
Doctor
GREGORIO ELJACH PACHECO
Secretario General
Senado de la República
Congreso de la Republica de Colombia

Asunto: Radicación Proyecto de Ley *"Por medio del cual se adiciona un capítulo a la Ley 043 de 1993 para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción a menores de edad migrantes bajo protección del Estado, y se dictan otras disposiciones"*.

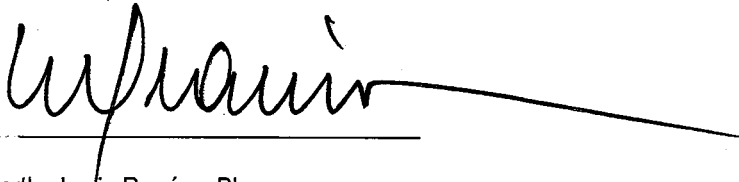
Respetado Secretario Eljach:

De conformidad con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución política de Colombia y el numeral 2 del artículo 140 de la Ley 5 de 1992, nos permitimos poner a consideración del Honorable Congreso de la Republica de Colombia, el Proyecto de Ley *"Por medio del cual se adiciona un capítulo a la Ley 043 de 1993 para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción a menores de edad migrantes bajo protección del Estado, y se dictan otras disposiciones"*.

Cordialmente,

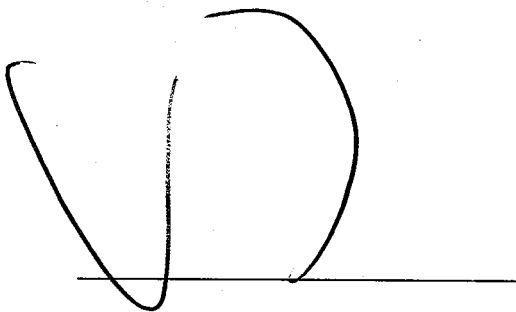


Daniel Palacios Martínez
MINISTRO DEL INTERIOR



Martha Lucía Ramírez Blanco

MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES



José Manuel Restrepo Abondano

MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO



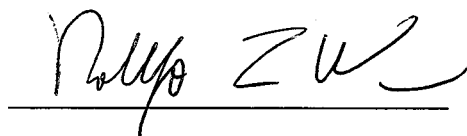
Wilson Ruiz Orejuela

MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO



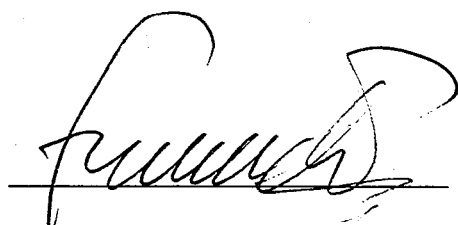
Diego Molano Aponte

MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL



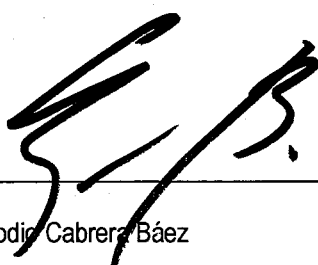
Rodolfo Enrique Zea Navarro

MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL



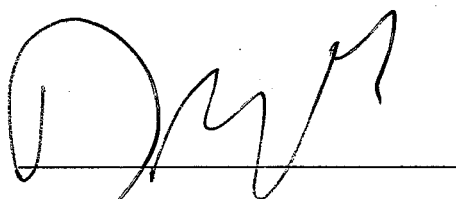
Fernando Ruiz Gómez

MINISTRO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL



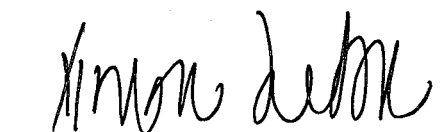
Ángel Custodio Cabrera Báez

MINISTRO DE TRABAJO



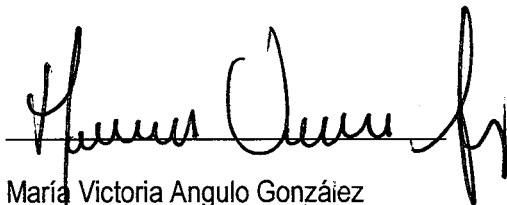
Diego Mesa Puyo

MINISTRO DE MINAS Y ENERGIA

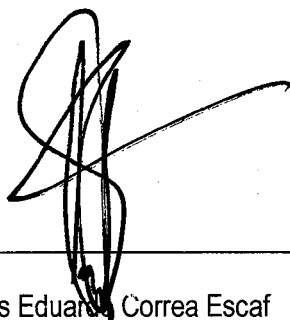


María Ximena Lombana Villalba

MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO



María Victoria Angulo González
MINISTRA DE EDUCACION NACIONAL



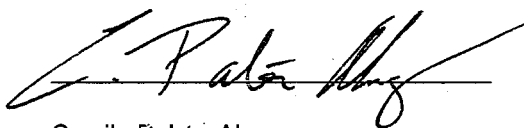
Carlos Eduardo Correa Escaf
MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE



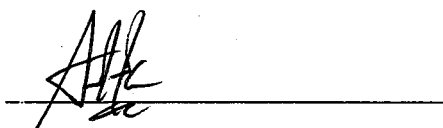
Susana Correa Borrero
MINISTRA DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO



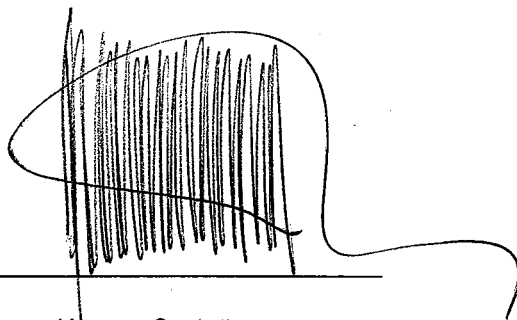
Carmen Ligia Valderrama Rojas
MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES



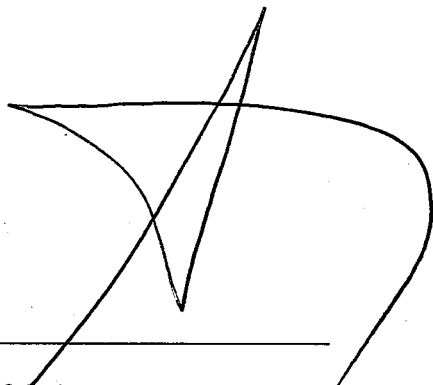
Camilo Pabón Almanza
MINISTRO (e) DE TRANSPORTE



Angélica María Mayolo Obregón
MINISTRA DE CULTURA



Guillermo Herrera Castaño
MINISTRO DEL DEPORTE



Tito José Crissien
MINISTRO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION

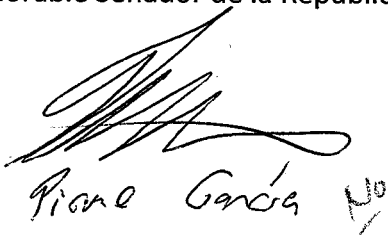


Juan David Vélez Trujillo

REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR



Ernesto Macías Tovar
Honorable Senador de la República



Rómulo García No

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 17 del mes Mayo del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 368 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: _____

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY 368 DE 2022

“Por medio del cual se adiciona un capítulo a la Ley 043 de 1993 para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción a menores de edad migrantes bajo protección del Estado, y se dictan otras disposiciones”.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO VII

ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD COLOMBIANA POR ADOPCIÓN DE MENORES DE EDAD MIGRANTES CON DOCUMENTO QUE ACREDITE LA TITULARIDAD DE LA NACIONALIDAD DE OTRO ESTADO Y BAJO LA PROTECCIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO

Artículo 1º. *De la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción de los menores de edad migrantes con documento que acredite titularidad de la nacionalidad de otro Estado y bajo la protección del Estado colombiano.* El objetivo de este capítulo es establecer un procedimiento por medio del cual el Ministerio de Relaciones Exteriores podrá reconocer como nacionales colombianos por adopción a los menores de edad migrantes con documento que acredite titularidad de la nacionalidad de otro Estado y bajo la protección del Estado Colombiano en el marco de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, con una medida de protección en medio institucional y respecto del cual no sea posible el reintegro familiar.

Artículo 2º. *De los menores de edad migrantes objeto de protección del Estado.* Para efectos de esta ley, se entenderá como menor de edad migrante con documento que acredite titularidad de la nacionalidad de otro Estado y bajo la protección del Estado colombiano, a todo menor de edad migrante que se encuentre en el marco de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, con una medida de protección en medio institucional y respecto del cual no sea posible el reintegro familiar.

Artículo 3º. *Excepción del término de domicilio para adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción:* Al menor de edad migrante con documento que acredite titularidad de la nacionalidad de otro Estado y bajo la protección del Estado colombiano, no se le exigirá el término de domicilio establecido en el artículo 5 de la presente Ley.

Artículo 4º. *De los requisitos para el trámite de adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción del menor de edad migrante con documento que acredite titularidad de la nacionalidad de otro Estado y bajo la protección del Estado Colombiano.* La solicitud de nacionalidad colombiana por adopción de un menor de edad migrante con documento que acredite titularidad de la nacionalidad

de otro Estado y bajo la protección del Estado colombiano deberá estar acompañada de los siguientes documentos:

1. Certificado de aval emitido por la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, o la dependencia que esta delegue.
2. Documento mediante el cual se acredite: nombres y apellidos, fecha y lugar de nacimiento y nacionalidad del menor de edad migrante, traducidos al español, de haber sido expedidos en otro idioma.

Parágrafo 1º La solicitud de nacionalidad colombiana por adopción de menores de edad migrantes con documento que acredite titularidad de la nacionalidad de otro Estado y bajo la protección del Estado Colombiano deberá ser elevada por alguna de las siguientes autoridades:

- Defensoría de Familia
- Comisaría de Familia
- Inspección de Policía
- Juzgado de Familia

La facultad de estas autoridades estará determinada por las competencias establecidas por la Ley 1098 de 2006 y sus modificaciones.

Parágrafo 2º. La solicitud de nacionalidad colombiana por adopción de menores de edad migrantes con documento que acredite titularidad de la nacionalidad de otro Estado y bajo la protección del Estado Colombiano, se presentará ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de los canales dispuestos para tal fin.

Parágrafo 3º. La solicitud de nacionalidad colombiana por adopción de menores de edad migrantes con documento que acredite titularidad de la nacionalidad de otro Estado y bajo la protección del Estado Colombiano, será gratuita.

Artículo 5º. *Revisión de los requisitos.* El Ministerio de Relaciones Exteriores procederá a revisar los documentos aportados dentro del trámite de nacionalidad colombiana por adopción de menores de edad migrantes con documento que acredite titularidad de la nacionalidad del otro Estado y bajo la protección del Estado colombiano, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la fecha de presentación.

Cuando la solicitud no reúna las exigencias del presente capítulo, se le comunicará al solicitante para que proceda a subsanar los requerimientos efectuados dentro de los seis (6) meses siguientes al envío de la comunicación.

Una vez hayan transcurrido seis (6) meses sin que el solicitante haya subsanado las exigencias, se entenderá que ha desistido de continuar con la solicitud y se ordenará el archivo definitivo del expediente.

Artículo 6º. Estudio y aprobación de la solicitud de nacionalidad colombiana por adopción: Revisada la documentación y cumplidos todos los requisitos se

analizará la conveniencia de la solicitud de nacionalidad colombiana por adopción y, si fuere el caso, se expedirá Carta de Naturaleza o Resolución autorizando la inscripción como colombiano por adopción.

Durante el estudio de la solicitud, el Ministerio de Relaciones Exteriores podrá requerir información adicional a las entidades que estime convenientes.

Artículo 7º. Límite de edad. La solicitud de naturalización de la que trata el presente capítulo para los menores de edad migrantes con documento que acredite titularidad de la nacionalidad de otro Estado y bajo la protección del Estado colombiano, podrá presentarse hasta el momento en el que estos cuenten con diecisiete años (17) y seis meses de edad.

Artículo 8º. Confirmación de la voluntad de ser nacional colombiano por adopción. Cuando el menor de edad migrante que haya adquirido la nacionalidad colombiana por adopción bajo las disposiciones del presente capítulo cumpla la mayoría de edad, deberá ratificar su deseo de continuar siendo colombiano por adopción mediante juramento ante el Consulado de Colombia en el exterior, Gobernación o Alcaldía de su domicilio.

Parágrafo 1º. Esta diligencia deberá realizarse dentro de los seis (6) meses siguientes al cumplimiento de la mayoría de edad. Si dentro de este plazo no se ha efectuado el juramento, el Ministerio de Relaciones Exteriores podrá revocar el acto administrativo mediante el cual se otorgó la nacionalidad colombiana por adopción al menor de edad migrante.

Artículo 9º. Revocatoria de las Cartas de Naturaleza o Resoluciones de Inscripción otorgadas a menores de edad migrantes con documento que acredite titularidad de la nacionalidad de otro Estado y bajo la protección del Estado Colombiano: El Presidente de la República o el Ministerio de Relaciones Exteriores por delegación, podrán revocar por resolución motivada las Cartas de Naturaleza o las Resoluciones de Autorización expedidas, cuando se corrobore que uno de sus padres es nacional colombiano y que el menor de edad migrante reúne los requisitos para ser titular de la nacionalidad colombiana por nacimiento.

De la resolución que revoque una Carta de Naturaleza o Resolución de Autorización, se notificará al interesado y se informará a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Estado del cual la persona sea o hubiese sido su nacional.

Artículo 10º. Causales de archivo. Las solicitudes de naturalización de menores de edad migrantes con documento que acredite titularidad de la nacionalidad de otro Estado y bajo la protección del Estado colombiano, serán archivadas en los siguientes casos:

1. Por desistimiento manifestado de forma escrita por la autoridad que elevó la solicitud.

2. Por muerte del menor de edad migrante.
3. Por no subsanar la documentación requerida dentro del término señalado en el artículo 4°.
4. Por información de la autoridad Administrativa respecto a la modificación de la medida de restablecimiento de derechos en reintegro familiar
5. Cuando se compruebe que el menor de edad migrante sea titular o que durante el trámite adquiera la nacionalidad colombiana por nacimiento.

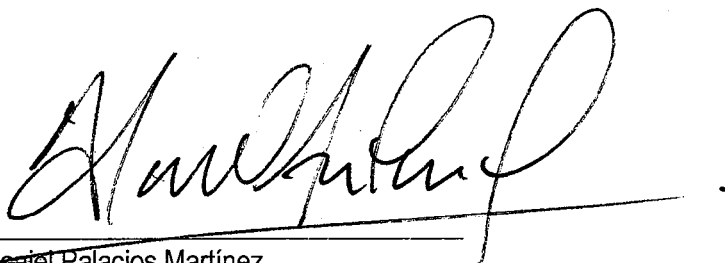
Artículo 11°. Comunicación del otorgamiento de la nacionalidad colombiana por adopción: El Ministerio de Relaciones Exteriores, dentro del mes siguiente del otorgamiento de la nacionalidad colombiana por adopción, comunicará tal acto jurídico al Estado del cual el menor de edad migrante sea o haya sido su nacional, a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, a la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de proceder con la expedición del documento de identidad correspondiente y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para la vinculación a la modalidad de atención especializada **Hogares de acogimiento** para el restablecimiento de sus derechos.

Artículo 12. Hogares de acogimiento La autoridad administrativa vinculará a los menores de edad migrantes bajo la protección del Estado obtengan la nacionalidad colombiana por adopción a hogares de acogimiento migrante, a quienes les delegará la representación y el cuidado personal permanente mientras se encuentren bajo el sistema de protección, teniendo en cuenta la imposibilidad de declararlos en adoptabilidad.

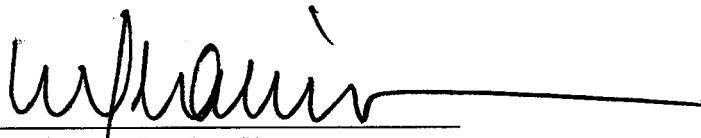
El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar reglamentará el funcionamiento y operación de esta modalidad. El Gobierno Nacional dispondrá de los recursos para su implementación dentro de los 12 meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 13°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

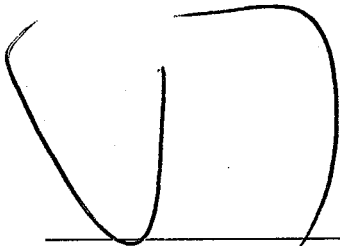
Cordialmente,



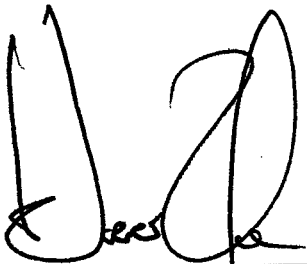
Daniel Palacios Martínez
MINISTRO DEL INTERIOR



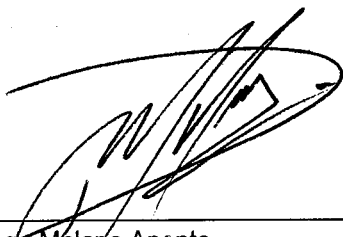
Martha Lucia Ramirez Blanco
MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES



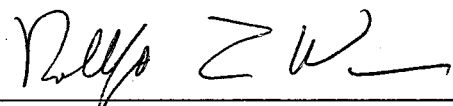
José Manuel Restrepo Abondano
MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO



Wilson Ruiz Orejuela
MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

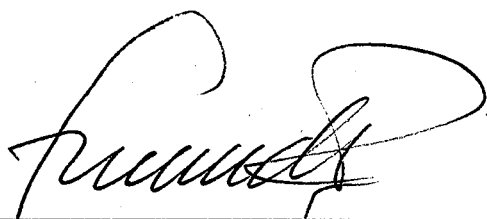


Diego Molano Aponte
MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL



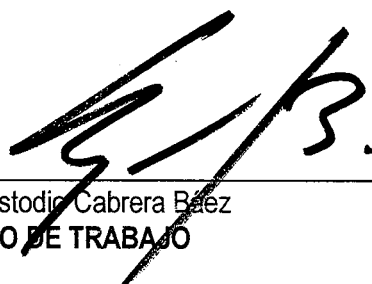
Rodolfo Enrique Zea Navarro

MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL



Fernando Ruiz Gómez

MINISTRO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL



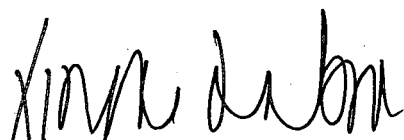
Ángel Custodio Cabrera Báez

MINISTRO DE TRABAJO



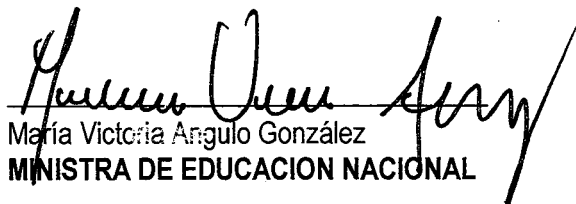
Diego Mesa Puyo

MINISTRO DE MINAS Y ENERGIA

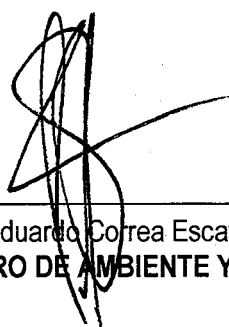


María Ximena Lombana Villalba

MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO



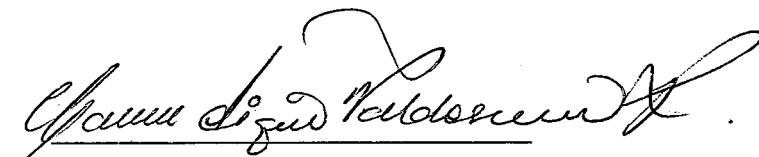
María Victoria Angulo González
MINISTRA DE EDUCACION NACIONAL



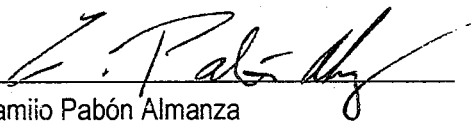
Carlos Eduardo Correa Escaf
MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE



Susana Correa Borrero
MINISTRA DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO



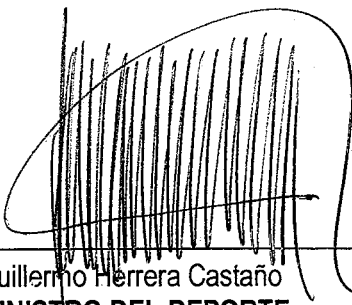
Carmen Ligia Valderrama Rojas
MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES



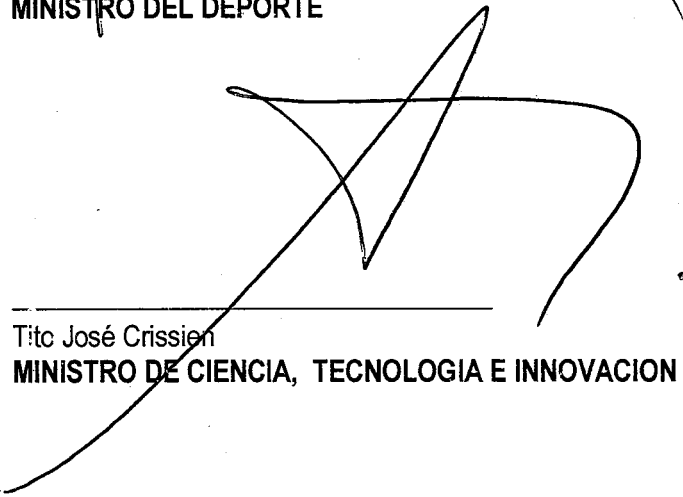
Camilo Pabón Almanza
MINISTRO (e) DE TRANSPORTE



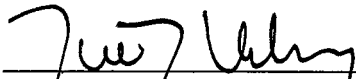
Angélica María Mayolo Obregón
MINISTRA DE CULTURA



Guillermo Herrera Castaño
MINISTRO DEL DEPORTE



Tito José Crissien
MINISTRO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION

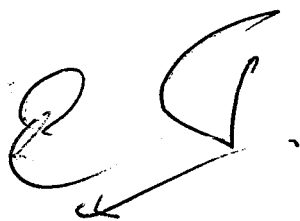


Juan David Vélez Trujillo

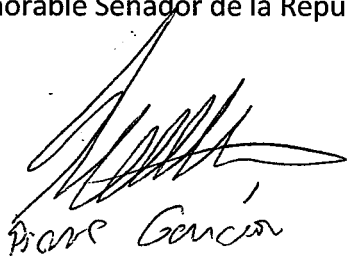
REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR



EDWARD RODRÍGUEZ



Ernesto Macías Tovar
Honorable Senador de la República



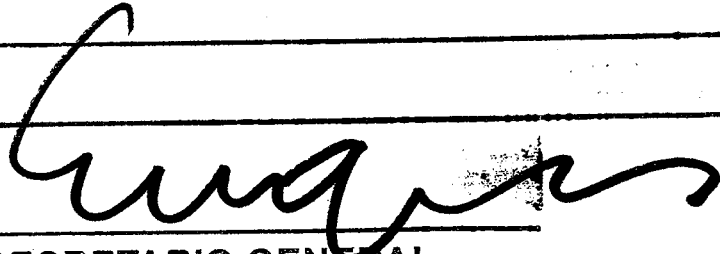
Priscilla García

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 17 del mes Mayo del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 368 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: _____



SECRETARIO GENERAL

Proyecto De Ley *“Por medio del cual se adiciona un capítulo a la Ley 043 de 1993 para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción a menores de edad migrantes bajo protección del Estado, y se dictan otras disposiciones”*

1. DEFINICIONES:

1.1. NATURALIZACIÓN

Es un acto soberano y discrecional del Presidente de la República delegado en el Ministerio de Relaciones Exteriores en cumplimiento al numeral 22 del artículo 4 del Decreto 869 de 2016, en virtud del cual se concede la nacionalidad colombiana por adopción a quienes las solicitan y cumplan los requisitos que para tal efecto dispone la Constitución Política y las leyes

1.2. CARTA DE NATURALEZA

Documento mediante el cual se otorga la nacionalidad colombiana por adopción a un extranjero, previo cumplimiento de los requisitos estipulados en la legislación vigente.

1.3. RESOLUCIÓN DE INSCRIPCIÓN

Documento mediante el cual se otorga la nacionalidad colombiana por adopción a los latinoamericanos y del Caribe, previo cumplimiento de los requisitos estipulados en la legislación vigente

1.4. TOMA DE JURAMENTO

Acto mediante el cual el extranjero mayor de edad perfecciona el vínculo de la naturalización manifestando en forma libre y espontánea su deseo de ser colombiano(a), prometiendo cumplir, acatar y defender la Constitución y las leyes de la República de Colombia. Si su religión no le permite juramentar protestara solemnemente.

1.5. DOMICILIO

Por domicilio se entiende la estancia debidamente regularizada en Colombia acompañada del ánimo de permanecer en el territorio nacional. El ánimo de permanencia de los extranjeros en Colombia se prueba con la titularidad de una visa vigente que les autorice a establecerse en el territorio nacional, de conformidad con las normas en materia de visas expedidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Para trámites de nacionalidad colombiana por adopción, entiéndase que un extranjero esta domiciliado cuando tiene visa de residente, por lo cual el periodo de domicilio se cuenta a partir de la fecha en que se concedió dicha visa.

La ausencia de Colombia por un término igual o superior a un (1) año interrumpe el periodo de domicilio continuo para la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción.

1.6. VISA DE RESIDENTE

Visa otorgada al extranjero que pretenda ingresar y/o establecerse permanentemente en el país o fijar su domicilio, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la normatividad vigente.

1.7. MENOR DE EDAD MIGRANTE BAJO PROTECCIÓN DEL ESTADO

Para efectos de esta ley, se entenderá como menor de edad migrante con documento que acredite titularidad de la nacionalidad del otro Estado bajo protección del Estado colombiano, a todo menor de edad que se encuentre en el marco de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, con una medida de protección en medio institucional y respecto del cual no sea posible el reintegro familiar.

1.8. CERTIFICADO DE AVAL

Documento físico o digital emitido por la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) que soporta la solicitud realizada por la autoridad administrativa o judicial, para la obtención de la nacionalidad colombiana por adopción de niños, niñas y adolescentes migrantes bajo la protección del Estado.

2. CONTEXTO GENERAL.

2.1. INTRODUCCIÓN

La sociedad llamada Nación es una sociedad global, de estructura relativamente jerarquizada, que reúne un conjunto numeroso de vivencias y de vigencias históricamente válidas, compartidas por un grupo humano de manera apasionada, cultivada en un proceso colectivo de civilización y convertidas en conductas colectivas. Esos valores, intereses, creencias y pasiones comunes diferencian a un grupo nacional de otro y se expresan en símbolos reales o personales muy significativos.

Toda Nación adquiere una estructura social, caracterizada por una fuerte solidaridad dotada de una clara ambición de poder sobre los individuos que la integran. A la estructura social corresponde, en la gran mayoría de los casos, una estructura política que se llama y actúa como Estado, encargado de darle

trascendencia internacional a la Nación y de adjudicarle significación jurídica a su realidad y a sus actuaciones.

La Nación es un fenómeno extrajurídico, objeto de estudios sociológicos, históricos y en algunos casos filosóficos. El Estado es un fenómeno político, jurídico condicionado por él, pero simultáneamente condicionante de la Nación.

En estas condiciones es posible hablar de la persona física, del nacional, como un integrante de la Nación, un individuo de la especie humana vinculado a la Nación, pero simultáneamente como un sujeto del Estado, un sujeto sometido a la competencia o autoridad del Estado, protegido por los mecanismos estatales y un actor, directo o indirecto, de los procesos de conformación, ejercicio y control del poder político del Estado.

La nacionalidad impone una manera de pensar y de actuar. Es igualmente, la vinculación de una persona física con el grupo básico o fundador del Estado. La nación viene a ser un medio ambiente cultural y por lo tanto histórico, integrado por afectos, vínculos, significaciones históricas, coincidencias religiosas y maneras de ser, de pensar y de actuar.

La teoría del Estado se estructura bajo la interrelación de tres elementos fundamentales: el territorio, los habitantes - pueblo y el poder político. Estos componentes se conjugan en la medida en que el Estado es una organización política conformada por un grupo de personas que se encuentran asentadas en un determinado territorio y las cuales se encuentran sujetas a un mismo régimen, es decir que el poder político recae dentro de los límites del territorio.¹

2.2. LA NACIONALIDAD COMO DERECHO HUMANO

Aunque no resulta fácil determinar la naturaleza jurídica de la nacionalidad, si se puede afirmar que esta posee una característica esencial ya que es uno de los elementos jurídicos que configuran de manera más inmediata la identidad de las personas y la hace desde diferentes vertientes. No es solo el vínculo jurídico – político de un hecho social, ni un estado civil, ni un criterio de conexión esencial en las normas de conflicto, sino que es algo más trascendente, una condición para poder acceder a derechos. En efecto se puede considerar que la nacionalidad no es solo una “concesión” del Estado que determina quienes son sus nacionales, sino que pasa a ser un derecho, pues es el que permite tener derechos. De este modo, la nacionalidad conferiría el “derecho a tener derechos”.

La Carta Política de 1991 consagra en su título III las disposiciones que regulan lo relativo a los habitantes y el territorio del Estado. Estas categorías fueron

¹ El Estatuto de la Nacionalidad Colombiana – Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias políticas y Sociales. Ramón Mantilla Rey.
<http://bdigital.unal.edu.co/47958/2/9586281035.PDF>

desarrolladas por el Constituyente en cuatro capítulos que corresponden a la nacionalidad, la ciudadanía, los extranjeros y el territorio del Estado².

Específicamente en lo tocante a la nacionalidad colombiana, el artículo 96 superior establece que:

Artículo 96. Son nacionales colombianos:

1. Por nacimiento:

a) Los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento y;

b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República.

2. Por adopción:

a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción;

b) Los Latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieren, y;

c) Los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.

Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción.

Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley.

² El Derecho Humano a la Nacionalidad: Perspectiva Europea y Latinoamericana – Universidad de Granada (España). Mercedes Soto Moya.

Por su parte, el artículo 44 de la Constitución Política establece la nacionalidad como un derecho de los niños³.

Así mismo el artículo 25 del Código de la Infancia y la Adolescencia establece que los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a tener una identidad y a conservar los elementos que la constituyen como el nombre, la nacionalidad y filiación conformes a la ley. Para estos efectos deberán ser inscritos inmediatamente después de su nacimiento, en el registro del estado civil.

En esta misma línea, no se puede perder de vista que la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1993, señala que los niños tienen, entre otros, el derecho a la nacionalidad. A su tenor literal, el artículo 7 del citado instrumento señala:

Artículo 7

1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

2. Los Estados Parte velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

De esta manera, es claro que los Estados tienen un deber de protección de la niñez en términos de garantizar su derecho a la nacionalidad y evitar cualquier menoscabo de sus garantías a partir de una situación de desconocimiento de su origen nacional, como es el caso de la apatridia.

2.2.1. EL DERECHO A LA NACIONALIDAD COMO LIMITE A LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LOS ESTADOS

Corresponde a todo Estado soberano, regular por su propia legislación la adquisición de su nacionalidad, así como conferir esta por medio de la naturalización a través de sus propios órganos conforme a dicha legislación. Cuando el Estado legisla en materia de nacionalidad se encuentra desvinculado de toda directriz imperativa.

El Estado posee un poder exclusivo de atribución de su nacionalidad, tal y como fuere conocido desde tiempos de la antigua Corte Permanente de Justicia Internacional en el caso de los Decretos de Nacionalidad entre Túnez y Marruecos

³ Constitución Política de Colombia. Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, **su nombre y nacionalidad**, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión.

en su Opinión Consultiva del 7 de febrero de 1923⁴, de esta suerte todo Estado soberano posee, *prima facie*, una competencia propia para atribuir su nacionalidad. La nacionalidad define la relación de pertenencia del individuo a un Estado y también la situación de la persona frente a los demás Estados de los cuales no se disfruta la nacionalidad, para los que resulta un extranjero. La nacionalidad delimita así la base personal del Estado, y sirve para precisar quienes componen la "comunidad nacional".

En palabras de Weill, "*si el territorio determina los límites geográficos de la soberanía estatal, la nacionalidad determina los límites humanos*". Más allá de estos límites hay territorio extranjero, soberanía extranjera y extranjeros.⁵ La nacionalidad es un instituto ligado a la proyección relacional del ordenamiento estatal frente a otros ordenamientos jurídicos territoriales y personales.

En la actualidad, el reconocimiento de la nacionalidad no depende de la pura discrecionalidad estatal. En efecto, en materia de derechos, el legislador que regula, reconoce y desarrolla derechos, dispone de un margen de actuación acotado, de un lado, a su vinculación efectiva al cuadro de derechos reconocidos en la Constitución, y de otro, al contenido de las obligaciones adoptadas en sus relaciones internacionales.

Tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 19 de diciembre de 1966, como la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre del 30 de abril de 1948, por citar algunos de los instrumentos más relevantes, reconocen al individuo el derecho a tener una nacionalidad.

No obstante, los derechos humanos como mínimo moral, como núcleo de la justicia a nivel nacional e internacional, imponen a los Estados democráticos restricciones. Aun cuando se reconozca el derecho de los Estados-Nación a proteger su forma de vida, y el derecho de los nacionales, como pueblo soberano y constituyente a establecer límites para el acceso a la ciudadanía de los extranjeros.

De esta manera, la determinación de quienes son nacionales sigue siendo competencia interna de los Estados. Sin embargo, su discrecionalidad en esa materia sufre un constante proceso de transformación conforme a la evolución del

⁴ Décrets de nationalité promulgués en Tunisie et au Maroc, Ser. B, núm. 4, 1923, p. 24. CPJI, Questions de l'acquisition de la nationalité polonaise, Ser. B, núm. 7, 1924, p. 16; CPJI, Échange des populations grecques et turques, Ser. B, núm. 10, 1925, pp. 21-23. El Tribunal permanente de justicia internacional afirmaba que: "en el estado actual del Derecho internacional las cuestiones de nacionalidad están comprendidas, en la esfera de la competencia exclusiva de los Estados".

⁵ P. Weil, "Access to Citizenship: a Comparison of Twenty Five Nationality Laws", *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2007, pp. 17-35, p.17.

Derecho Internacional, con vistas a una mayor protección de la persona frente a la arbitrariedad de los Estados.

1. El primer límite deriva del derecho de todo individuo a ostentar una nacionalidad. Sobre este derecho se justifican los principios y las normas de Derecho Internacional destinados a prevenir o evitar, por ejemplo, las situaciones de apátrida.
2. El segundo límite es el derecho a no ser privado arbitrariamente de la nacionalidad que ya se posee. Está relacionado con el derecho a tener una nacionalidad, pero no es exactamente igual, ya que podría haber una privación arbitraria de nacionalidad que no dejara al individuo en situación de apátrida (por ejemplo, porque se tratara de un individuo con doble nacionalidad que solo fuera privado de una de ellas), el derecho de la persona a no ser privada de su nacionalidad no es un derecho absoluto.

Los estándares internacionales referidos están vinculados a la existencia de una finalidad compatible con los derechos humanos y de una relación de proporcionalidad entre la medida de privación de nacionalidad y esa finalidad.⁶

3. El tercer límite está relacionado con la prohibición de privar a una persona de modo arbitrario de la posibilidad de cambiar de nacionalidad. Es el derecho a que no se pongan obstáculos a la obtención de una nacionalidad cuando exista un Estado que esté dispuesto a otorgar la nacionalidad.⁷
4. El cuarto límite para los Estados es el de no discriminación por razón de raza o sexo. El principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios

⁶ Secretario General de las Naciones Unidas, *Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality*, 14 de diciembre de 2009, A/HRC/13/34, párr. 24-25.

⁷ Un caso paradigmático es el asunto Estiverne (Resolución núm. 20/88, caso 9855 (Haití), 24 de marzo de 1988), relativo a un haitiano que se había exiliado en Estados Unidos durante la dictadura de Duvalier. Al adquirir la nacionalidad estadounidense había perdido la nacionalidad haitiana. Según la Constitución haitiana de 1987, sin embargo, quienes hubiesen perdido la nacionalidad podrían recuperarla por una simple manifestación ante el Ministerio de Justicia. A pesar de formular esta declaración, el señor Estiverne no recuperó su nacionalidad. Además, se decretó una orden de expulsión en su contra. La Comisión halló una violación a las normas sobre nacionalidad. Aunque no lo dijo expresamente, hay que entender que el derecho vulnerado fue el derecho a cambiar de nacionalidad, ya que Haití reconocía tal derecho en su Constitución, pero puso obstáculos ilegítimos al cambio efectivo (vid. F. Arlettaz, "La nacionalidad en el derecho internacional americano", *Anuario Mexicano de Derecho...*, loc. cit., p. 433).

en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos.⁸

2.2.2. PROTECCIÓN ESPECIAL DEL DERECHO A LA NACIONALIDAD DE MENORES DE EDAD MIGRANTES

El Estado colombiano por medio de la Ley 74 de 1968 ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como su protocolo facultativo. Dentro de las disposiciones del citado pacto se tiene que, en su artículo 24, este ofrece una mención explícita del carácter especial que reviste el reconocimiento de una nacionalidad en cabeza de los menores de edad.

Adicionalmente, la Ley 12 de 1991 aprobó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, en la que se reconoció a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, y que impone a los Estados la obligación de adoptar las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole para dar efectividad a los derechos allí reconocidos y destinar los recursos para garantizar su cumplimiento.

El artículo 2º de la Convención sobre los Derechos del Niño acordó que los derechos de los niños, niñas y adolescentes extranjeros que se encuentren en territorio de los Estados parte, deberán ser garantizados y protegidos bajo el principio de igualdad.

Los artículos 3º y 4º de la citada Convención precisaron que el principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes es una consideración imperativa cuando se adopten medidas administrativas, legislativas, judiciales "(...) o privadas de bienestar social...", que impacten sus derechos.

A su turno, la Constitución Política de Colombia, en su artículo 44, reconoció como derechos de los niños *"la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos*

⁸ La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, contiene un artículo específico relativo a la no discriminación de la mujer en materia de nacionalidad. Según el artículo 9o.: 1. Los Estados Partes otorgarán a las mujeres iguales derechos que a los hombres para adquirir, cambiar o conservar su nacionalidad. Garantizarán, en particular, que ni el matrimonio con un extranjero ni el cambio de nacionalidad del marido durante el matrimonio cambien automáticamente la nacionalidad de la esposa, la conviertan en apátrida o la obliguen a adoptar la nacionalidad del cónyuge. 2. Los Estados Partes otorgarán a la mujer los mismos derechos que al hombre con respecto a la nacionalidad de sus hijos.

consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.”

El inciso segundo del artículo 44 constitucional, dispuso que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger a los menores de edad para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, teniendo el deber de exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. También estableció que el interés superior del menor de edad es un principio rector constante y transversal de la garantía efectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

A través de la Ley 1098 de 2006- Código de la Infancia y la Adolescencia, modificada por la Ley 1878 de 2018, el Estado colombiano materializó las responsabilidades de protección integral, estableciendo los mecanismos para su garantía y señalando los actores competentes, y los procedimientos adecuados para la toma de decisiones que redunden en el goce efectivo de los derechos de los menores de edad.

Por otra parte, el Estado colombiano es consciente de la difícil situación política y económica que atraviesa la República Bolivariana de Venezuela y que empuja a muchos de sus nacionales a emigrar. Es por esto que por medio del Decreto 0216 de 2021, el Estado colombiano creó una medida temporal y excepcional para proteger a los nacionales venezolanos radicados en Colombia y para garantizar sus derechos, denominada Estatuto Temporal de Protección para migrantes venezolanos (ETPMV). Dentro de estas disposiciones, se tiene que a través de la Resolución 0971 de 2021, que reglamenta la puesta en marcha del ETPMV, se contemplan ajustes al procedimiento regular migratorio y de registro para adecuarse a las necesidades y condiciones de menores de edad migrantes.

Si bien dicho estatuto ofrece un amparo desde la regularización e integración para la población venezolana esta no puede ser equiparada a la protección que se ofrece a los menores de edad que cuentan con la nacionalidad colombiana, especialmente en el acceso indefinido a los servicios del Estado y al componente emocional que implica sentirse parte del territorio en el que se está creciendo.

Este trato normativo diferencial guarda coherencia con la realidad en la garantía de los derechos que el Gobierno Nacional reconoce a los menores de edad venezolanos que están en un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos y padecen doble afectación a sus derechos, que pueden derivar tanto de dinámicas propias del grupo familiar, como de las circunstancias concretas de los procesos migratorios que tienen la potencialidad de afectar los derechos de esta población.

En el desarrollo del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos a cargo del ICBF, se ha identificado una problemática relacionada con las dificultades para llevar a cabo una definición de su situación jurídica derivada, entre otros factores de la imposibilidad de tener contacto con sus familiares. En consecuencia, para la búsqueda de familia de estos menores de edad bajo protección, el Estado

colombiano ha dado cumplimiento al debido proceso establecido en la normatividad interna, mediante mecanismos nacionales y de cooperación internacional. No obstante, y a pesar de los esfuerzos del ICBF existen barreras para realizar una búsqueda efectiva que permita determinar si realmente no se cuenta con un núcleo familiar o una familia extensa que pueda garantizar los derechos de los menores de edad migrantes.

Para continuar con la búsqueda de herramientas que permitan acceder a información de la familia, el ICBF ha adelantado mecanismos especializados de búsqueda de familia de menores de edad venezolanos – Convenio con el CICR- que permiten la difusión masiva de información para reforzar las posibilidades de reintegro familiar, con el fin de garantizar el derecho a tener una familia. Sin embargo, existen numerosos casos en donde la familia no es ubicada o teniendo su información, se determina la no idoneidad para el reintegro del menor de edad.

Es por ello que cuando se exceden los términos máximos establecidos para la definición de la situación jurídica en el marco del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos conforme lo establecido en el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006, modificado por el artículo 6 de la Ley 1878 de 2018, - de 18 meses- se deberán adoptar otras medidas de protección con enfoque diferencial, teniendo en cuenta las particularidades de los trámites de garantía de derechos para esta población.

A partir de la imposibilidad para la definición de fondo por parte de la autoridad administrativa, por las razones antes presentadas, es necesario establecer un procedimiento para el otorgamiento de la nacionalidad por adopción a los menores de edad migrantes que estén bajo protección del Estado colombiano en el marco de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos cuando (i) se hubiera agotado la búsqueda de familia descrita en este documento; (ii) el menor de edad se encuentre en una medida de restablecimiento de derechos diferente al medio familiar y; (iii) se haya cumplido con el plazo máximo para la definición de su situación jurídica establecido en el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006.

Para dar cumplimiento a esta medida de protección especial, es importante recalcar el numeral 12 del artículo 82 de la Ley 1098 de 2006, según el cual es una función del defensor de familia, la de “Representar a los niños, las niñas o los adolescentes en las actuaciones judiciales o administrativas, cuando carezcan de representante, o este se halle ausente o incapacitado, o sea el agente de la amenaza o vulneración de derechos.”

Esta medida de protección especial, no tiene como finalidad promover la declaración de adoptabilidad de los menores de edad migrantes que sean naturalizados en Colombia, ya que, aun cuando sea posible inscribir dicha declaratoria en el documento de identidad que se les expida, las decisiones que se adopten en la situación jurídica de los menores de edad solo serán válidas en Colombia, sin afectar el registro civil proferido por el otro país, lo cual generaría una inseguridad jurídica del menor de edad.

Ahora, en lo que tiene que ver con la adopción de los menores de edad que se naturalicen en el marco de la propuesta normativa en comento, es necesario tener en cuenta que, si bien en el derecho internacional no existe una prohibición explícita

a la adopción de menores de edad extranjeros, diversos órganos encargados de interpretar las provisiones de tratados cuyo objeto es promover la protección de niñas, niños y adolescentes, han hecho recomendaciones en contra de esta medida que, si bien ya es excepcional, en el contexto migratorio se hace aún más restrictiva.

Así, la Conferencia de la Haya en el 2014 instó a todos los Estados a evitar irregularidades en las adopciones transfronterizas de niños refugiados y de niños que, como consecuencia de disturbios en sus países, se encuentren desplazados internacionalmente⁹. De igual forma, la Conferencia reiteró que los Estados deben abstenerse de realizar intentos prematuros y no regulados de organizar la adopción de un niño en el extranjero.

En un sentido similar, el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General no. 6 de 2005, advierte que la adopción de menores de edad no acompañados o separados no debe ser una decisión precipitada y "(...) solo debe contemplarse una vez que se ha verificado que el menor es adoptable".¹⁰

En un sentido más estricto, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, en una nota técnica sobre niñez migrante y refugiada de 1996, estableció que los niños refugiados en un contexto de emergencia no pueden ser dados en adopción, dado que la mayoría de los niños no acompañados no son huérfanos en todos los casos, lo que requieren es un cuidado provisional adecuado con miras a la posible reunificación con sus familias, no la adopción¹¹. Estar con parientes en las unidades familiares extendidas es una mejor solución que desarraigar al niño por completo.

Al respecto, la política del ACNUR sobre la adopción de niños refugiados ha dispuesto:

1. Sobre adopción, páginas 130-133 de las Directrices sobre la protección y el cuidado de los niños refugiados: Es política de la Oficina que los niños refugiados en un contexto de emergencia no estén disponibles para adopción. Dado que la mayoría de los niños no acompañados no son huérfanos, lo que necesitan es un cuidado provisional adecuado con vistas a una posible reunificación con sus familias, no la adopción. Quedarse con parientes en unidades familiares extendidas es una mejor solución que desarraigar al niño por completo. Los esfuerzos serios para localizar a los miembros de la familia son esenciales antes de que un niño sea considerado apto para la adopción, y estos son imposibles en una emergencia. Cualquier

⁹ Conferencia de la Haya, Residencia habitual y ámbito de aplicación del Convenio de La Haya de 1993 relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional (2014), <https://assets.hcch.net/docs/036f7da3-2389-49b7-a87d-256ebc4a50b4.pdf>

¹⁰ ONU: Comité de los Derechos del Niño (CRC), Observación general N° 6 (2005) : Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 1 Septiembre 2005, CRC/GC/2005/6, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/4ffd3eb72.html> , p.91

¹¹ UNHCR POLICY ON ADOPTION OF REFUGEE CHILDREN, <https://www.unhcr.org/3bd035d14.pdf>

adopción de un niño no acompañado de interés del Alto Comisionado debe determinarse en el interés superior del niño y llevarse a cabo de conformidad con la legislación nacional e internacional aplicable.

Es política del ACNUR que la adopción no debe llevarse a cabo si:

- a. existe una esperanza razonable de éxito en la localización y reunificación familiar en el interés superior del niño;
- b. Aún no ha transcurrido un período razonable (normalmente al menos dos años) durante el cual se han llevado a cabo todas las medidas factibles para localizar a los padres u otros familiares supervivientes;
- c. Es en contra de los deseos expresos del niño o del padre; o la repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad parece factible en un futuro cercano y las opciones en el país de origen del niño cubrirían mejor las necesidades psicosociales y culturales del niño que la adopción en el país de asilo o en un tercer país.

Teniendo en cuenta la importancia de estos conceptos, el ICBF solicitó una nota técnica a UNICEF para que brindara sus apreciaciones frente a la declaratoria de adoptabilidad de menores de edad migrantes. El 18 de marzo del presente año remitieron pronunciamiento en el que relacionan los argumentos normativos y doctrinales que fundamentan, desde la perspectiva de UNICEF, el porqué la declaratoria de adoptabilidad de menores de edad extranjeros **no es recomendable en contextos de crisis y/o emergencias**, como el contexto migratorio que afronta Colombia.

En dicho documento, se señala que: *“La declaratoria de adoptabilidad de niños, niñas y adolescentes extranjeros, definiéndose como adopciones internacionales, sometidas, por ende, a lo establecido en el Convenio de La Haya del 29 de mayo de 1993, sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional, no es recomendable en contextos de crisis o emergencias, como las que aún prevalecen en el actual contexto migratorio que afronta Colombia. Existen avances del derecho internacional de derechos humanos (DIDH) en relación con la protección y derecho a la vida familiar de niños, niñas y adolescentes en situaciones de emergencia y se han hecho pronunciamientos en diferentes situaciones de conflicto, desastres naturales o contextos migratorios, especialmente. La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño establece principios claros para proteger a todos los niños. Además, el Convenio de La Haya del 29 de mayo de 1993, ya mencionado, brinda protección a los niños y sus familias contra los riesgos de adopciones ilegales, irregulares, prematuras o mal preparadas en el extranjero. Esta Convención refuerza la CDN (Art. 21).*

Este último instrumento normativo internacional establece requisitos en términos de cooperación entre las autoridades centrales de adopción y entre las demás competentes en cada Estado para desarrollar los procesos de adopción

internacional. La autoridad central del país de origen debe realizar un informe sobre el niño o niña, su medio social, sus necesidades y debe, posteriormente, compartirlo con el país receptor. Las autoridades centrales de los dos países deben estar de acuerdo con la declaratoria de adoptabilidad.

En el caso de la migración y de los contextos de movilidad humana, específicamente, se ha determinado que se debe privilegiar la localización de la familia y agotar todos los medios para lograr la reunificación familiar, teniendo como eje transversal el interés superior del niño, es el deber de los Estados, antes que cualquier otra medida. Lo anterior, acorde al espíritu de la Convención Sobre los Derechos del Niño, la Observación No. 6 y 7 del Comité de los derechos del niño y las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: OC 17/02; OC 18/03 y OC 21/14.

Para lo anterior, comprender en un sentido amplio la definición del concepto de familia, es clave. La Opinión Consultiva OC 17/02 de la Corte Interamericana para los Derechos Humanos, CIDH, en sus párrafos 69 y 70 expone una mirada amplia del concepto de vida familiar, más allá del matrimonio, incluyendo otros lazos familiares, planteando que “el término “familiares” debe entenderse en sentido amplio, que abarque a todas las personas vinculadas por un parentesco cercano” (Corte IDH, 2002, p.65, párr. 70).

En esa medida, también es relevante abordar los siguientes elementos, de cara a promover las acciones de protección pertinentes para menores de edad migrantes, a partir de una estrategia basada en el caso a caso:

- 1. Motivos de reagrupación familiar. No se puede dar por supuesto que los niños, niñas o adolescentes no tienen padres o familiares cercanos vivos. Incluso años después, muchos adultos/as todavía están buscando a sus hijos/as y estos encuentros deben propiciarse. Aun en el caso de que ambos progenitores hayan muerto, existe la posibilidad de encontrar a otros parientes vivos o de que el niño pueda regresar a su comunidad u hogar una vez apaciguada la crisis. La preferencia es que los niños/as permanezcan con sus allegados, en un entorno conocido para ellos y ellas que les permita recuperarse del trauma en medio de la mayor normalidad que se pueda alcanzar dadas las circunstancias.*
- 2. Motivos psicológicos. Las medidas de protección, como es el caso de la adopción, que suponen un desarraigo permanente del entorno de origen del niño están especialmente desaconsejadas en los momentos inmediatamente posteriores a una emergencia. Los principios de no devolución, de unidad familiar y la aplicación de medidas de protección basadas en cuidados alternativos, de tipo familiar, marcan la pauta para que ellos y ellas sean sujetos de mecanismos que restablezcan y garanticen sus derechos, evitando medidas de separación permanente de sus familias, como la adopción.*

En conclusión, en el derecho internacional existen profundas reservas frente a la adopción de menores de edad migrantes debido a los riesgos que se pueden presentar, así como también por su inconveniencia a la luz de la reunificación familiar.

Así las cosas, en contextos de emergencias humanitarias o situaciones de crisis, no es recomendable decretar una medida de adopción pues, lejos de garantizar los derechos de los menores de edad migrantes, los pone en un escenario de inseguridad en el que se les otorga una familia adoptiva sin que exista una certeza de que no cuentan con una red familiar cercana que pueda tener su cuidado y custodia.

Ahora bien, teniendo en cuenta que la Observación No.6 del Comité de los derechos del Niño indicó que cuando el retorno al país de origen se revela imposible por razones jurídicas o de hecho, la integración en el país de acogida debe basarse en un régimen jurídico estable (con inclusión del permiso de residencia) y estar regida por los derechos previstos en la Convención que son plenamente aplicables a todos los menores que permanecen en el país, con independencia de que sea en razón de su reconocimiento como refugiados, de otros obstáculos jurídicos al retorno o de si el análisis de los intereses superiores del niño desaconseja el retorno. (...) Una vez que se ha decidido que el menor separado o no acompañado va a permanecer en la comunidad, las autoridades interesadas procederán a evaluar la situación del menor y posteriormente, en consulta con éste o con su tutor, determinarán las disposiciones apropiadas a largo plazo dentro de la nueva comunidad y demás medidas necesarias para facilitar la integración. La colocación a largo plazo en un establecimiento debe responder al interés superior del menor; en esta fase, la atención en un establecimiento debe ser, en la medida de lo posible, sólo una solución de última instancia. El menor separado o no acompañado debe tener acceso a los mismos derechos (educación, formación, empleo y asistencia sanitaria) que los niños nacionales y en pie de igualdad con éstos. Con objeto de que el menor no acompañado o separado disfrute plenamente de estos derechos, el país de acogida quizás tenga que prestar atención especial a otras consideraciones a la luz de la situación vulnerable del niño, organizando, por ejemplo, una formación adicional en el idioma del país”¹².

Por lo anterior y con el objeto de garantizar la protección de los menores de edad migrantes, es necesario fortalecer y adaptar las medidas de atención a las circunstancias actuales, privilegiando la atención diferencial y evitando el desarraigo cultural. Para la implementación de estas medidas, debe darse preferencia y prioridad a la comunidad de procedencia del menor de edad o al menos dentro de su propia cultura.

Teniendo en cuenta la imposibilidad para declarar la adoptabilidad de esta población y con el objeto de garantizar el interés superior, es necesario que el ICBF cree los hogares de acogimiento migrante, a quienes les delegará la representación y el cuidado personal permanente mientras se encuentren bajo el sistema de protección.

¹² Comité de los Derechos del Niño (CRC), Observación general N° 6 (2005) : Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 1 Septiembre 2005, CRC/GC/2005/6, disponible en esta dirección: <https://www.refworld.org/es/docid/4ffd3eb72.html> , p.91

3. LA NACIONALIDAD, SU NATURALEZA Y CONCEPTO

El Derecho a la nacionalidad se ha reconocido tradicionalmente en los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos, como un derecho de carácter inherente a la persona, ubicándose dentro de una dimensión axiológicamente universal.

Si bien el derecho a la nacionalidad es inherente a cualquier persona, su estructura neurálgica, de tipo universal es ciertamente reducida, poseyendo un gran margen de discrecionalidad o potestad en su regulación, limitación y aplicación para los Estados, como encargados de su protección y vigencia.¹³

La nacionalidad ha sido tradicionalmente concebida como un atributo adquirido por el individuo a partir del ejercicio de una potestad estatal.

3.1. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA NACIONALIDAD COLOMBIANA.

La regulación normativa de la nacionalidad compete a la legislación interna de cada Estado. Por ende, las condiciones de su adquisición, ejercicio y pérdida son competencia del Derecho Público interno del Estado.

El artículo 96 de la Constitución Política de 1991, Título III, "De los Habitantes y del Territorio", Capítulo I "De la Nacionalidad", Establece:

ARTICULO 96. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo No. 1 de 2002. El nuevo texto es el siguiente:> Son nacionales colombianos:

1. Por nacimiento:

a) Los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento y;

b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República.

2. Por adopción:

a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción;

b) Los Latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieron.

¹³ El derecho a la Nacionalidad, Revista Internacional de derechos humanos (ISSN 2550-5210) Año 2011 – Marcos Francisco del Rosario Rodríguez. <http://www.cladh.org/wp-content/uploads/2012/07/a1-n1-2011-art4.pdf>

c) Los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos.

Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción.

Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley.

Título II. De los derechos y Garantías Fundamentales. Capítulo 2. De los derechos económicos, sociales y culturales. Artículo 44.

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

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

4. NORMATIVA SOBRE NACIONALIDAD EN COLOMBIA

Las principales normas que regulan la nacionalidad colombiana por adopción son las siguientes:

1. Ley 43 del 1 de febrero de 1993, modificada por la Ley 962 de 2005, "Por medio de la cual se establecen las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; se desarrolla el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.
2. Ley 71 de 1979 "Por medio de la cual se aprueba el Convenio de Nacionalidad entre Colombia y España"
3. Decreto 3541 de 1980, el cual reglamenta la Ley 71 de 1979, que aprueba el Convenio de Nacionalidad entre Colombia y España.

4. Ley 638 de 2001 "Por medio de la cual se aprueban el Protocolo adicional entre la Republica de Colombia y el Reino de España" y el "Canje de Notas entre los dos Gobiernos".
5. Ley 683 de 2001 y el Protocolo aprobado por esta, fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-915 de 2001.
6. Decreto 2762 de 2002, por el cual se promulga el Protocolo Adicional entre la Republica de Colombia y el Reino de España.
7. Decreto 1067 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores."*
8. Ley 1098 de 2006. Código de la Infancia y la Adolescencia.

5. COMPETENCIA EN MATERIA DE NACIONALIDAD COLOMBIANA

La Registraduría Nacional del Estado Civil es la autoridad competente en los asuntos relacionados con la nacionalidad colombiana por nacimiento.

El Presidente de la República de Colombia y, por delegación, el Ministerio de Relaciones Exteriores son las autoridades nacionales competentes frente a la nacionalidad colombiana por adopción.

La información relacionada con la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción es suministrada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, solamente al nacionalizado o a su apoderado.

6. JUSTIFICACIÓN DE LA LEY

La nacionalidad a lo largo de toda la exposición ha dejado entrever las diferentes dimensiones y facetas que representa no solo para los seres humanos, sino para los Estados, ya que no solo es un estado jurídico y anímico, sino político que le permite a los ciudadanos en primer lugar sentirse parte de un todo, todo que vela por garantizar la órbita más interna de sus derechos y como si fuera poco, a nivel estatal, la nacionalidad le permite ratificar y reafirmar su soberanía imponiendo límites y restricciones a las personas interesadas en permanecer en el país de manera regular y hacerse parte de un sistema. Lo anterior siempre y cuando se cumpla de manera satisfactoria con los requisitos preestablecidos en la Ley.

Esto es solo uno de los aspectos que conciernen a la nacionalidad ya que, de conformidad con lo mencionado a lo largo de todo el documento, la Nacionalidad es un elemento esencial del Estado que evoluciona de forma continua y es por esto que la labor del poder Legislativo Colombiano no puede ser minúscula frente a los retos que se avecinan.

La Ley 43 del 1° de febrero de 1993, reguló las normas relativas a la adquisición, renuncia, pérdida y recuperación de la nacionalidad colombiana; así mismo desarrolló el numeral séptimo del artículo 40 de la Constitución Política y se dictaron otras disposiciones. Dicha normativa ha regido en el país por más de 27 años, en el transcurso de los cuales las dinámicas migratorias han evolucionado y se hace necesario el establecimiento de una nueva legislación que refleje la magnitud y complejidad de la movilidad migrante actual y de esta manera se facilite al Estado colombiano la prestación de un mejor servicio a los extranjeros.

El flujo migratorio hacia Colombia se ha incrementado en gran medida desde el año 1993 hasta nuestros días, lo cual conlleva a que más extranjeros deseen optar por la nacionalidad colombiana, tal es el caso desde el año 2016 al año 2017, cuando las solicitudes de nacionalidad colombiana por adopción mediante el trámite ordinario dispuesto por la Ley 43 de 1993 incrementaron en un 33.51%, el cual ha continuado en aumento hasta el año 2020, con relación a los años anteriores, por lo tanto, se requiere fortalecer el proceso endureciendo los requisitos y a la vez facilitando la accesibilidad a un trámite más expedito.

Bajo este contexto, el presente Proyecto de Ley propone fortalecer la institucionalidad vigente que atiende los asuntos relacionados con la adquisición de la nacionalidad colombiana por adopción para los niños, niñas y adolescentes migrantes, así como de otras disposiciones reguladas por la Ley 43 de 1993.

Respecto de los menores de edad migrantes con documento que acredite titularidad de la nacionalidad del otro Estado bajo la protección del Estado colombiano, ante la imposibilidad para la definición de fondo por parte de la autoridad administrativa, por las razones antes presentadas, es necesario establecer un procedimiento para el otorgamiento de la nacionalidad por adopción a los menores de edad migrantes que estén bajo protección del Estado colombiano en el marco de un Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos cuando (i) se hubiera agotado la búsqueda de familia descrita en este documento; (ii) el menor de edad se encuentre en una medida de restablecimiento de derechos diferente al medio familiar y; (iii) se haya cumplido con el plazo máximo para la definición de su situación jurídica establecido en el artículo 103 de la Ley 1098 de 2006.

Para dar cumplimiento a esta medida de protección especial, es importante recalcar el numeral 12 del artículo 82 de la Ley 1098 de 2006, según el cual es una función del defensor de familia, la de "Representar a los niños, las niñas o los adolescentes en las actuaciones judiciales o administrativas, cuando carezcan de representante, o este se halle ausente o incapacitado, o sea el agente de la amenaza o vulneración de derechos."

Esta medida de protección especial, no tiene como finalidad promover la declaración de adoptabilidad de los menores de edad migrantes que sean naturalizados en Colombia, ya que, aun cuando sea posible inscribir dicha declaratoria en el documento de identidad que se les expida, las decisiones que se adopten en la situación jurídica de los menores de edad solo serán válidas en Colombia, sin

afectar el registro civil proferido por el otro país, lo cual generaría una inseguridad jurídica del menor de edad.

Con las anteriores consideraciones, además de lo señalado respecto de la imposibilidad e inconveniencia en materia de adopción, se resalta que el escenario natural para tomar las medidas que permitan superar el déficit de regulación de la situación de los menores de edad extranjeros que se encuentran en esta situación es el Congreso de la República.

La falta de regulación normativa frente a medidas de protección especiales cuando se trata de niños migrantes que se encuentran sin acompañamiento familiar bajo protección del Estado colombiano, respecto de los cuales existe una imposibilidad de adelantar los trámites consulares para lograr ubicación de su familia extensa y no es viable el retorno a su país de origen, por los hechos notorios de vulneración de derechos; hace evidente la necesidad de reglamentar un procedimiento que permita el otorgamiento de la nacionalidad por adopción para los menores de edad migrantes.

7. Impacto fiscal

De conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y teniendo en cuenta que el proyecto de ley crea una nueva modalidad de atención específica al interior del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se requiere la asignación de recursos adicionales para implementar esta medida de restablecimiento de derechos diferencial para garantizar la protección de los menores de edad migrantes venezolanos, ajustando las medidas de atención a las circunstancias actuales y evitando el desarraigo cultural.

Para la implementación de estas medidas, debe darse preferencia y prioridad a la comunidad de procedencia del menor de edad o al menos dentro de su propia cultura. Su implementación implica robustecer la oferta institucional a la medida adecuada, la cual se plantea en la modalidad de acogimiento residencial, que estará a cargo de familias garantes de derechos, principalmente de la misma cultura, las cuales necesitan el apoyo de recursos económicos para satisfacer el goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en componentes como alimentación, elementos de aseo e higiene, transporte, escolares.

Ahora, en cuanto a la operatividad de la medida, la Dirección de Protección del ICBF cuenta con el proyecto de inversión con código BPIN 2018011000257 "Protección de los niños, niñas y adolescentes en el marco del restablecimiento de sus derechos a nivel nacional" cuyo objetivo es: Generar acciones para el restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes; en el marco de este proyecto se presenta la necesidad de recursos adicionales para la implementación de la propuesta de modalidad desarrollada en el proyecto de Ley.

Para tener un aproximado del impacto de la medida, se realiza la proyección de recursos a partir del total de los cupos vigentes para niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana que tienen PARD activo con más de 18 meses de permanencia en los servicios de protección¹⁴, para un total de 310 cupos corte marzo de 2022.

DE 0 A 5 AÑOS	DE 6 A 10 AÑOS	DE 11 A 15 AÑOS	MAYOR DE 16 AÑOS	TOTAL
75	128	84	23	310

A partir de este universo se realizan dos acciones:

1. Calcular valor actual de atención de estos NNA, a partir del valor costo cupo mes determinado en las diferentes modalidades a las cuales está adscrito cada NNA

La atención de los 310 cupos NNA de nacionalidad venezolana tienen un costo mensual de \$323.221.710, lo que implica que corte de abril van invertidos un total de \$1.292.886.839 y se espera una inversión total 2022 de \$3.878.660.517.

2. Tomando en cuenta que la nueva modalidad plantea un traslado de modalidad de los 310 cupos activos a la nueva modalidad, se determina la diferencia de costos entre la atención actual de estos cupos frente a la nueva modalidad.

La atención de los 310 cupos NNA de nacionalidad venezolana en la nueva modalidad cada mes de 2023 costaría \$567.729.040, y se espera una inversión total 2023 de \$6.812.748.480, así mismo la implementación de un modelo de supervisión especializado para la modalidad es de \$2.414.541.807 que incluye conformación de un equipo de supervisión del nivel nacional con 3 profesionales con abogados, nutricionistas y trabajadores sociales que desarrollarán lineamientos, indicaciones técnicas, ajustes a manuales operativos, capacitaciones a los hogares de acogimiento y (7) equipos de supervisión en campo con 2 profesionales para desarrollar (15) visitas a los 155 HS (mínimo año) donde estas ubicación los 310 cupos.

El valor costo cupo mes de la nueva modalidad se compone de cuota de sostenimiento alojamiento, alimentación, dotación personal e institucional, gastos de emergencia y costos operativos.

Ahora bien, teniendo en cuenta que los 310 cupos están activos en 2022, los recursos a solicitar no serían los totales del costeo de la nueva modalidad sino el

¹⁴ Este tiempo se establece de acuerdo con el tiempo legal establecido para el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos en concordancia con el artículo 100 del CIA.

valor de la diferencia entre la modalidad actual 2022 y la modalidad nueva en el 2023, ya que los NNA serían trasladados a este servicio.

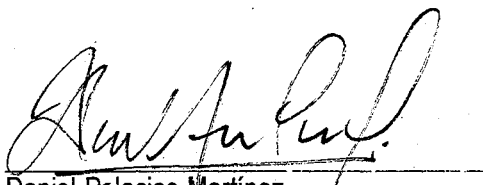
Es así que, para implementar la nueva modalidad –hogares de acogimiento- el ICBF realizará el traslado de la modalidad de los 310 cupos activos de los NNA de nacionalidad venezolana, asumiendo un costo mensual de \$244.507.330, lo que representaría una inversión total en el 2023 de \$2.934.087.963.

Así mismo, se debe sumar la implementación de un modelo de supervisión especializado para la modalidad cuyo costo inicial es de \$2.414.541.807, esto significa que el total de necesidades 2023 en razón al proyecto de ley es de **cinco mil trescientos cuarenta y ocho millones, seiscientos veintinueve mil setecientos setenta pesos (\$5.348.629.770)**. Finalmente, es importante resaltar que este costeo puede tener variaciones significativas en razón a las problemáticas sociales de la población migrante.

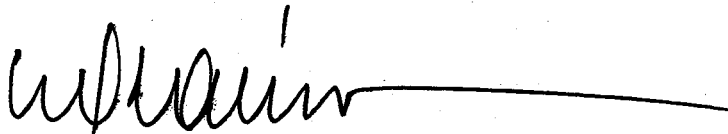
Conforme a lo mencionado anteriormente se presenta el Proyecto de Ley en mención con la intención de que el derecho a la nacionalidad colombiana por adopción para los menores de edad migrantes con documento que acredite titularidad de la nacionalidad del otro Estado y bajo la protección del Estado Colombiano sea garantista frente a los menores, a través una institucionalidad más eficaz, eficiente y oportuna.

En este orden de ideas, los cambios realizados a la Ley 43 de 1993, en pro de la garantía de las niñas, niños y adolescentes se centran en la regulación del procedimiento para naturalizar a los menores de edad migrantes con documento que acredite titularidad de la nacionalidad de otro Estado y bajo la protección del Estado Colombiano.

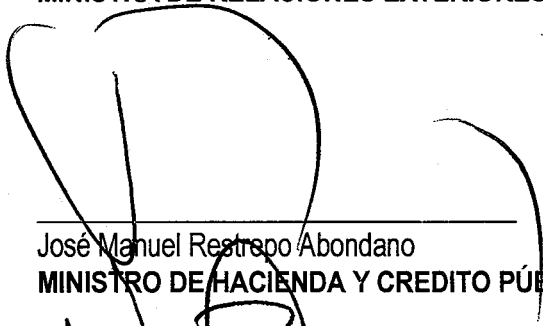
Cordialmente,



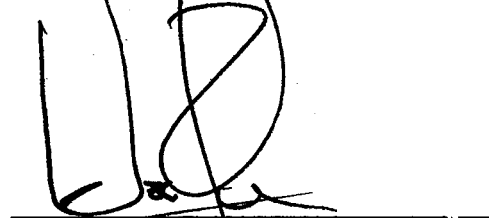
Daniel Palacios Martínez
MINISTRO DEL INTERIOR



Martha Lucia Ramirez Blanco
MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES



José Manuel Restrepo Abondano
MINISTRO DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO



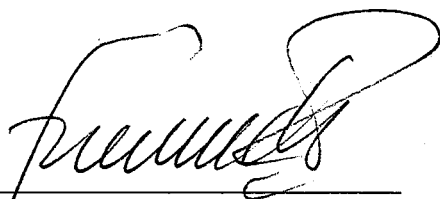
Wilson Ruiz Orejuela
MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO



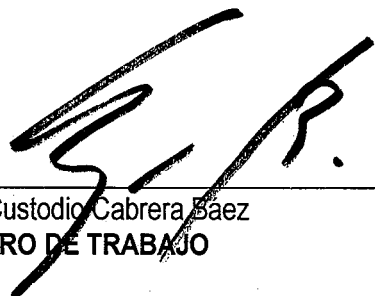
Diego Molano Aponte
MINISTRO DE DEFENSA NACIONAL



Rodolfo Enrique Zea Navarro
MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL



Fernando Ruiz Gómez
MINISTRO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL



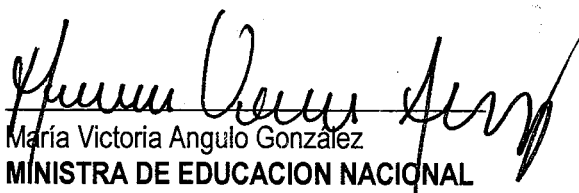
Ángel Custodio Cabrera Baez
MINISTRO DE TRABAJO



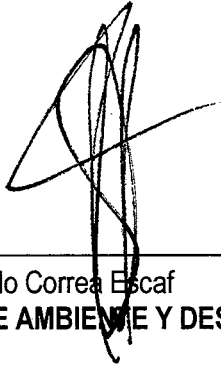
Diego Mesa Puyo
MINISTRO DE MINAS Y ENERGIA



María Ximena Lombana Villalba
MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO



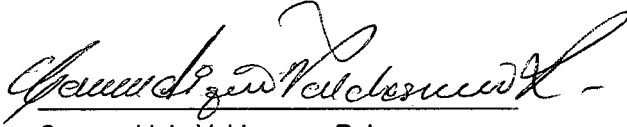
María Victoria Angulo González
MINISTRA DE EDUCACION NACIONAL



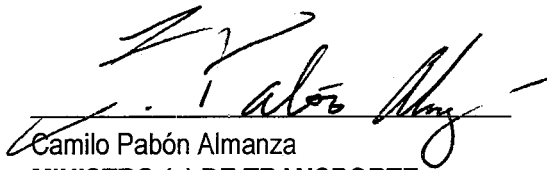
Carlos Eduardo Correa Escaf
MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE



Susana Correa Borrero
MINISTRA DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO



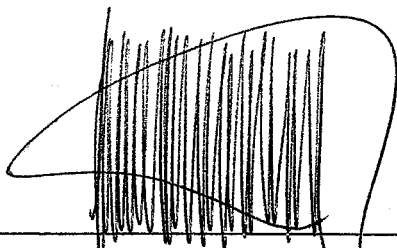
Carmen Ligia Valderrama Rojas
MINISTRA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES



Camilo Pabón Almanza
MINISTRO (e) DE TRANSPORTE



Angélica María Mayolo Obregón
MINISTRA DE CULTURA



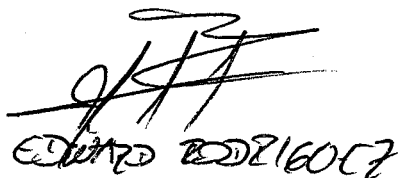
Guillermo Herrera Castaño
MINISTRO DEL DEPORTE



Tito José Crissien
MINISTRO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION



Juan David Vélez Trujillo
REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR



EDUARDO 200816052



Ernesto Macías Tovar
Honorable Senador de la República

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 17 del mes Mayo del año 2022

se radicó en este despacho el proyecto de ley
Nº. 368 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y
cada uno de los requisitos constitucionales y legales
por: _____

SECRETARIO GENERAL