

*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

Doctor:

**ENRIQUE PEÑALOSA LONDOÑO**

Alcalde Mayor de Bogotá D.C

Carrera 8 No 10 65

Código Postal 111711

Bogotá D.C



**ASUNTO:** Pronunciamiento sobre la atención en Salud a la población migrante venezolana

La Contraloría de Bogotá D.C., en ejercicio de la función pública de control fiscal, prevista en la Constitución y la Ley considera necesario pronunciarse conforme lo autoriza de manera expresa el Artículo 43, numeral 8 del Acuerdo 658 de 2016, así como el Artículo 127 del Estatuto Anticorrupción, adoptado mediante la ley 1474 de 2011, entre otras normas relevantes, el propósito de este documento es dar a conocer algunos aspectos del impacto que ha tenido el sector salud del Distrito Capital con el ingreso de migrantes venezolanos, así mismo observar esta situación en el contexto nacional y mundial.

La llegada masiva de ciudadanos venezolanos a nuestro país, ha puesto sobre la mesa un tema de discusión en materia de políticas públicas respecto del manejo que se le debe dar a este fenómeno demográfico, la dificultad que reviste diseñar la estrategia de manejo más adecuada tiene que ver con los grandes problemas que ha tenido el gobierno Colombiano (trasladada a los entes territoriales, en nuestro caso al Distrito Capital), para la correcta cuantificación y caracterización de esta población, que permitiese dar una respuesta humanitaria efectiva a este grave fenómeno regional, respuesta que idealmente debería ser sostenible y compartida con la comunidad internacional.

El objetivo de la presente revisión elaborada por la Contraloría de Bogotá es analizar en contexto el fenómeno y realizar un pronunciamento en el tema exclusivo de atención en salud a ciudadanos Venezolanos y sus costos para el sistema distrital, situación que podría poner en riesgos las finanzas públicas de Bogotá. Este pronunciamento, se basa en el análisis de las cifras disponibles reportadas por la Red Pública Hospitalaria del Distrito en la atención a esta población entre los meses de enero de 2017 y febrero de 2018.

## **GENERALIDADES DEL FENOMENO MIGRATORIO VENEZOLANO**

En los últimos meses, la población colombiana y en nuestro caso los habitantes del Distrito Capital, han evidenciado como una innumerable cantidad de habitantes del vecino país de Venezuela han ingresado al territorio en busca de mejores oportunidades para ellos y sus familias, se trata de extranjeros, hijos de colombianos o nacionales repatriados, que en razón de las difíciles condiciones por las que atraviesan al otro lado de la frontera han decidido emigrar asentándose en otros países, principalmente en Colombia. A pesar de lo evidente del fenómeno, es necesario resaltar que hoy, este continúa siendo para los observadores una percepción subjetiva en razón a las dificultades que ha tenido Colombia y en general los organismos internacionales para su correcta identificación y cuantificación, no obstante expertos y medios de comunicación apuntan a recalcar que este fenómeno social ya se convirtió en la migración más alta de nuestra historia<sup>1</sup>.

A finales del año pasado el Director General de Migración Colombia, Christian Krüger Sarmiento, informó a la opinión pública que más de 550 mil ciudadanos venezolanos se encontraban dentro del territorio nacional. Sin embargo, el Laboratorio Internacional de Migraciones, reportó que solo para el año 2016 más de 2,5 millones de residentes venezolanos (más de un 8.3 % de la población actual) habían emigrado de su país de origen a diferentes partes del mundo, teniendo como principal destino Colombia, donde aproximadamente podrían habitar más de un millón de ellos. Es posible afirmar que el fenómeno ha sido constante en los últimos años, desde que Hugo Chávez llegó al poder cuando comenzó una migración de venezolanos hacia Colombia que con el tiempo ha aumentado<sup>2</sup> y ha presentado oleadas originadas en los problemas internos del país vecino, pero probablemente se agudizó en agosto del 2015, cuando el presidente Nicolás Maduro provocó la salida de un bloque de deportados que alcanzó la cifra de 22.000 personas, según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En los últimos dos meses del 2018, se ha evidenciado el inicio de una nueva oleada de salida de residentes venezolanos por diferentes puntos de la extensa frontera con Colombia.

La gráfica subsiguiente, muestra el último análisis realizado por el Laboratorio Internacional de Migraciones el cual es un organismo venezolano que en asocio con

---

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/venezolanos-la-migracion-mas-grande-en-la-historia-del-pais-72872>

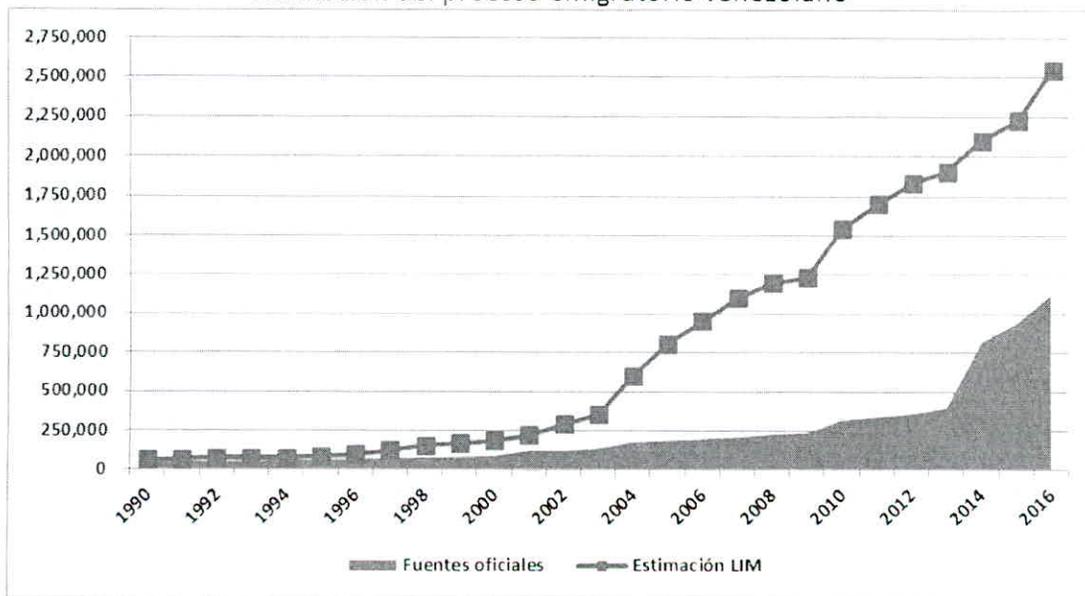
<sup>2</sup> Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/crisis-en-venezuela-migracion-historica-de-venezolanos-a-colombia/556758>

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Universidad Simón Bolívar, ha intentado realizar un acercamiento más objetivo al problema. Las principales dificultades al momento de la cuantificación real radican en la ausencia, desde el año 2000, de datos oficiales emanados por los organismos gubernamentales de Venezuela y en la doble nacionalidad de los emigrantes quienes salen de Venezuela con su pasaporte local e ingresan con otro documento, razón por la cual no son contabilizados como extranjeros y tampoco hacen parte de los censos migratorios. Lo anterior, significa que la subestimación es muy alta y normalmente no se ve reflejada en las cifras estadísticas de los otros países.

Ilustración 1. El fenómeno migratorio Venezolano.

Estimación del proceso emigratorio venezolano



Fuente: Laboratorio Internacional de Migraciones (LIM).

En esta gráfica de tendencia, se observa la brecha de la estimación del proceso emigratorio venezolano entre los datos de organismos multilaterales y las proyecciones del LIM. La diferencia es consecuencia de la divergencia en las fuentes de datos. En el caso de los organismos multilaterales (Fuentes oficiales) solo toman en cuenta los registros de los Censos y los reportados por los organismos migratorios controlados por los gobiernos, mientras que el Laboratorio Internacional de Migraciones LIM trabaja con 14 fuentes de información que son

tratadas por separado mediante técnicas académicas, usando herramientas como las encuestas, entrevistas y otras estrategias<sup>3</sup>.

Como se mencionó, el fenómeno migratorio para los países receptores reviste de oportunidades relacionadas con el incremento de capital humano, pero es necesario identificar y caracterizar adecuadamente esa población para intentar incorporarla al engranaje productivo de la nación y materializar ese posible potencial.

## LA SITUACIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL

De la misma forma que ocurre en el país, para el Distrito capital no existe certeza de la magnitud de la situación, merced a las mencionadas dificultades que se han tenido a todo nivel para su caracterización. Hasta hace un par de meses la herramienta más adecuada disponible para identificar a este grupo poblacional era el llamado Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado por el gobierno nacional con miras a normalizar la situación de los venezolanos que presentan situación irregular en su estadía.

Sin embargo, todo parece indicar que por diferentes razones, un gran número de ciudadanos venezolanos no se están registrando y que el sesgo en su cuantificación, al igual que el número de migrantes sigue en exponencial aumento. Algunos medios apuntan a decir que en promedio llegan a la capital más de 10 personas diarias en condición de migrante<sup>4</sup>, en contexto con ello la Personería de Bogotá en el marco del Decreto 542 de 2018 y su Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos RAMV (un instrumento para ampliar la información del PEP) atendió 9.739 personas de esta nacionalidad, del 9 al 26 de febrero<sup>5</sup>. Así mismo, la Alcaldía de Bogotá a través de su página web oficial, ha indicado que está efectuando diferentes acciones para apoyar a este grupo poblacional, como el acceso al sistema educativo de la Capital donde 1031 estudiantes han sido matriculados y el fortalecimiento de la prestación de los servicios de Salud de Urgencias<sup>6</sup>, estos datos se convierten en aproximaciones a cuantificaciones indirectas disponibles.

---

<sup>3</sup> Venezuela un país de inmigrantes que ahora emigran. De la Vega Iván para LIM, Revista el Estímulo, abril 2018.

<sup>4</sup> La travesía de los venezolanos en Bogotá, Diario El Tiempo, 24 Feb 2018.

<sup>5</sup> Disponible en: <http://www.personeriabogota.gov.co/informacion-general/noticias/item/740-personeria-atendio-mas-de-9-700-venezolanos-en-ultimos-15-dias>

<sup>6</sup> Disponible en: <http://bogota.gov.co/temas-de-ciudad/gobierno-seguridad-y-convivencia/que-esta-haciendo-la-alcaldia-por-los-venezolanos-en-bogota>

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

A mediados del mes de Junio, el registro del que trata el mencionado Decreto 542 (RAMV), finalizó su implementación reportando que los venezolanos que están de manera irregular en Colombia llegan a 442.462 personas que hacen parte de 253.575 familias, de estos, 219.799 son mujeres, 222.330 son hombres y 333 se identificaron como transgénero, el mismo informe indica que de los más de 400.000 extranjeros en el país, cerca del 40 por ciento se ubica en departamentos fronterizos. Así 82.286 personas (18,60 %) están en Norte de Santander y en La Guajira se ubican 74.874 (16,92 %), en este registro Bogotá ocupa el tercer lugar con 43.483, cerca del 10% de los que se censaron<sup>7</sup>. También, se resalta el hecho de que por diferentes razones gran parte de estas personas no acudieron a los puntos de registro para efectuar este censo persistiendo el sub registro en estos datos. Por lo cual, se calcula que el mayor subregistro se presenta en la capital de país, donde la cifra podría ser cinco veces superior a los que acudieron al censo y se calcula que puede llegar a los 800.000 venezolanos en los próximos dos años, es decir, el 10% de la población actual.

Posteriormente y al tenor de estos hallazgos, la presidencia emitió en el mes de julio el Decreto 1288 de 2018, con la finalidad de garantizar el acceso de las personas inscritas en el RAMV a la oferta. Esta normativa, propende por la regularización temporal de los 442.462 venezolanos en Colombia que realizaron el Registro, ellos tendrán un permiso de permanencia temporal de dos años y acceso a servicios básicos de salud, educación y trabajo. Con este decreto, se hicieron también anuncios para el sector hospitalario como el desembolso vía resolución ministerial de cerca de \$20 mil millones como aporte al pago de la deuda que se tiene con los hospitales que han brindado atención en salud a la población migrante del territorio de Venezuela, en servicios de urgencias, partos, atenciones maternas y atención a enfermedades crónicas como el cáncer, hipertensión y diabetes.

### **Los servicios de Salud.**

Los Servicios Sanitarios son requerimientos a los cuales se acude de manera forzosa por las diferentes necesidades del individuo y podrían convertirse en otro acercamiento objetivo a las características de esta diáspora, por ello la Contraloría de Bogotá indagó a los actores del Sistema de Salud del distrito respecto de la atención en salud de esta población, encontrando que desde Enero de 2017 a Febrero 29 de este año, la Red Pública hospitalaria representada por sus cuatro (4) Subredes Integradas de Servicios de Salud han efectuado 223.478 eventos en salud

<sup>7</sup> Disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/resultados-del-censo-de-venezolanos-en-colombia-229716>

con un costo aproximado a los 10.686 millones de pesos en la atención de ciudadanos venezolanos (822 millones por mes), relacionados con los servicios efectivamente facturados, ya que en las indagaciones se encontró que muchos servicios se prestan de manera informal sin ingresar datos del usuario migrante al sistema hospitalario.

La red que más registró y facturó atenciones en Salud fue la Red Norte con cerca del 40 % del valor total, como se puede apreciar en la Tabla siguiente, de lo cual podríamos inferir que esta población está asentada en este Sector de la ciudad, esto concuerda con apreciaciones realizadas por medios de comunicación como El Tiempo, que afirma que el Norte específicamente el Barrio Cedritos es el sector que mayor cantidad de venezolanos alberga en la ciudad<sup>8</sup>. La siguiente es la distribución porcentual por valor facturado por cada una de las Subredes.

Tabla 1. Facturación por Servicios de Salud

SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD	VALOR SERVICIOS PRESTADOS	RELACION PORCENTUAL
NORTE	\$ 4.388.106.294	41,1%
SUR	\$ 1.258.461.055	11,8%
CENTRO ORIENTE	\$ 2.678.357.325	25,1%
SUR OCCIDENTE	\$ 2.361.895.360	22,1%
TOTAL	\$ 10.686.820.034	100,0%

Fuente: Subredes Integradas de Servicios de Salud

### De la Afiliación de esta población y el financiamiento de los servicios.

El 25 de mayo de 2017, el Ministerio de Salud y Protección Social emitió el decreto 866, relacionado con recursos para pagar las atenciones iniciales de urgencias de ciudadanos de países fronterizos, en este se direcciona los recursos de excedentes de la Subcuenta ECAT del Fosyga hacia los Departamentos y Distritos que realicen atenciones a esta población. En concordancia con esta distribución de recursos, el Ministerio de Salud y Protección Social asignó al Distrito Capital, mediante la Resolución 5305 del 23 de diciembre de 2017, la suma de \$1'138.570.935, sin embargo, por diferentes razones estos recursos no fueron incorporados al presupuesto del Fondo Financiero Distrital de Salud - FFDS y por lo tanto no fueron girados a la red de prestadores. No obstante, vale la pena mencionar que este giro

<sup>8</sup> 'Cedruzuela', el barrio que 'conquistaron' los venezolanos en Bogotá. Diario El Tiempo, 30 de Marzo de 2017

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

alcanzaba a cubrir tan solo el 10% de lo que la red Distrital ha gastado en estas atenciones tan solo en 13 meses.

Los valores relacionados en la Tabla 1 han sido facturados contra los contratos de población pobre no asegurada que las Subredes sostienen con la Secretaría de Salud, cuyos giros son parciales o en el mejor de los casos inoportunos, una conclusión previa al respecto es que inicialmente la salud de la población migrante venezolana está siendo soportada por la red pública de prestadores que como sabemos afronta actualmente una grave crisis financiera por la dificultad en el giro de recursos.

Con anterioridad a estos decretos de asignación de fondos, el mismo Ministerio había proferido mediante Circular 025, instrucciones a los diferentes actores del Sistema de Salud respecto de acciones en salud con esta población y lineamientos en Salud Pública, requiriendo además la promoción de la afiliación de la población migrante al Sistema General de Seguridad Social en Salud, a ese respecto esta Contraloría pudo establecer que la EPS Distrital –CapitalSalud- ha ingresado a sus bases de datos en el tiempo indagado (Enero de 2017 a Febrero de 2018) tan solo 239 extranjeros, que significan el 0.5% de los 43.483 que se censaron en el RAMV en la primera semana de Junio.

Respecto de otro tipo de atenciones en Salud, los diferentes actores indagados apuntan a decir que se han realizado algunas acciones de promoción y Prevención sobre la población migrante venezolana la mayoría de ellas relacionadas con Jornadas de Vacunación, pero se observa que ninguna de estas obedece a un Programa Sistemático en cumplimiento de directrices armonizadas con los programas de Salud pública Distritales y nacionales, sino que se trata de esfuerzos locales que son respuestas reactivas en respuesta a diferentes situaciones coyunturales, lo que hace visible la falta de planeación y coordinación al respecto. Es de conocimiento general que en temas de prestación de servicios la red pública de atención de urgencias de todo el país está desbordada en este momento, y seguir permitiendo que la población migrante a cargo acceda exclusivamente por esta vía, puede contribuir a un agravamiento y posible colapso de ella, máxime cuando no se ha podido identificar y cuantificar adecuadamente la población actual y avizoramos un aumento exponencial en la llegada de este tipo de emigrantes a futuro.

Adicionalmente a lo expuesto, la Corte Constitucional en varias sentencias ha amparado los derechos a la salud y la vida digna de los ciudadanos venezolanos en

Colombia, ordenando al Estado colombiano adoptar medidas respecto de la adecuada prestación del servicio de toda la población migrante. Una de ellas es la sentencia T-705 de 2017 en donde se ordena la incorporación de una madre y su hijo al Sistema de salud y la subsecuente atención.

El acatar los lineamientos de la Corte Constitucional y del Ministerio de Salud y Protección Social (Circular 025), promoviendo la afiliación al SGSSS permitiría que estos usuarios accedan a servicios ambulatorios en forma ordenada y se beneficien de programas P & P que intenten mitigar factores de riesgo que complican su situación de Salud y hacen su prestación más costosa, evitando como ya se mencionó el colapso de los servicios de Urgencias. Es posible afirmar, de manera comparativa, que con los recursos que se ha gastado la red hospitalaria en el periodo analizado, se podrían crear más de 44.000 cupos anuales en el régimen subsidiado a los cuales podrían acceder estas personas recibiendo servicios sanitarios a través del Sistema, es decir hoy día esos cupos cubrirían la población que se censó adecuadamente en el RAMV.

#### **Caracterización de la población atendida.**

La caracterización de los pacientes que han acudido a usar los servicios de salud de la red pública del Distrito capital nos puede brindar un acercamiento al perfil epidemiológico del grupo poblacional, por esta razón se solicitó a las cuatro Subredes Integradas de Servicios de Salud el envío de variables relacionadas con la atención en el año 2017, los datos se agruparon por diagnósticos relacionados y se integraron las estadísticas provenientes de Urgencias y las de pacientes que requirieron internación. En la Tabla 2 se presentan los hallazgos de mayor relevancia.

De los eventos en salud analizados, más de 2000 pacientes de los atendidos en las cuatro Subredes requirieron hospitalización y/o atenciones adicionales a la urgencia, el 70% de estos casos se pueden agrupar en los seis (6) principales diagnósticos presentados en la Tabla que se presenta a continuación, siendo el más relevante el de alteraciones relacionadas con pacientes en estado de embarazo con más de la cuarta parte del total de las atenciones; llama la atención que la segunda causa de atención son las entidades relacionadas con patologías inflamatorias pélvicas (EPI), causadas en gran porcentaje por infecciones ascendentes provenientes del cérvix y relacionadas comúnmente con prácticas sexuales de riesgo, los otros cuatro diagnósticos son hallazgos comunes en los servicios de

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Urgencias como dolores abdominales inespecíficos, alteraciones respiratorias o urinarias y traumatismos en diferentes partes del cuerpo.

Tabla 2. Principales Diagnósticos de Salud

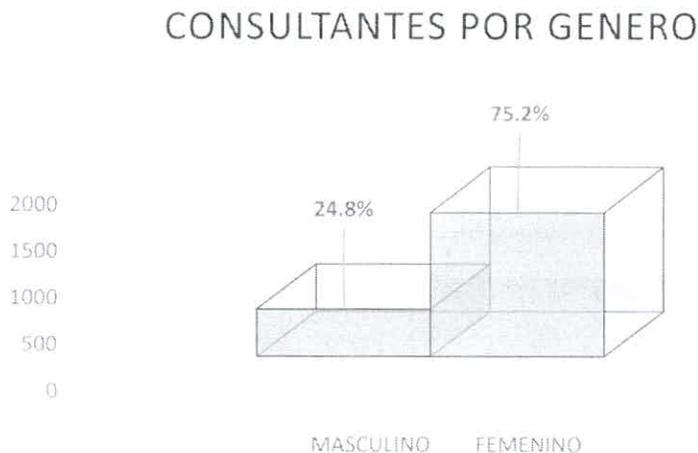
DIAGNOSTICO	SUBRE D SUR	SUBRE D NORTE	SUBRED SUR OCCIDENT E	SUBRED CENTRO ORIENT E	TOTA L	%
ALTERACIONES RELACIONADAS CON EMBARAZO PARTO Y PUERPERIO	176	114	101	63	454	27,7 %
DOLOR O INFLAMACION PELVICA O PERINEAL	10	131	115		256	15,6 %
DOLOR ABDOMINAL INESPECIFICO		75	69	34	178	10,9 %
ALTERACIONES RESPIRATORIA S	34	41	18	30	123	7,5%
TRAUMATISMOS SISTEMA MUSCULO ESQUELETICO	50	27	26	3	106	6,5%
ALTERACIONES SISTEMA URINARIO	27	16	20	13	76	4,6%

Fuente: Subredes Integradas de Servicios de Salud

Como datos atípicos, pero de relevancia observamos cuatro casos de VIH reportados en la Subred Sur, dos casos de enfermedad mental relacionada con el consumo de sustancias Psicoactivas reportados por la Subred Centro Oriente y 1 caso de abuso sexual que se observó en la misma Subred.

Acorde con lo descrito como principales dos diagnósticos de atención, encontramos que el 75% de las personas que acuden a los servicios de Salud distritales corresponden a mujeres, lo cual no es extrapolable a la población no consultante que como indico el RAMV están casi en la misma proporción por género, adicionalmente se debe mencionar que en esta población el promedio de controles pre natales reportados fue de 1.5 por nacido vivo atendido, mientras que la media nacional está alrededor de los 6.5, estos controles apuntar a identificar e intervenir de manera temprana, los factores de riesgo que ponen en peligro el bienestar y/o la vida del binomio madre-hijo; según el SISPRO del Ministerio de Salud en los últimos cuatro años el promedio de controles pre natales por nacido vivo ha estado por encima de seis en nuestro país, con leve tendencia al aumento de 6,28 en 2013 y finalizando en 6,45 en el 2017, cifra que está dentro de las recomendaciones de la Organización Mundial de la salud que sugiere de 4-8 controles, este dato orienta a que se deben aumentar los esfuerzos para vincular a esta población a nuestro sistema de salud y vigilar adecuadamente estos eventos evitando los riesgos que conllevan los embarazos sin control alguno y las nefastas consecuencias que podría acarrear para gestantes y sus productos.

*Ilustración 2. Consultas por Género*

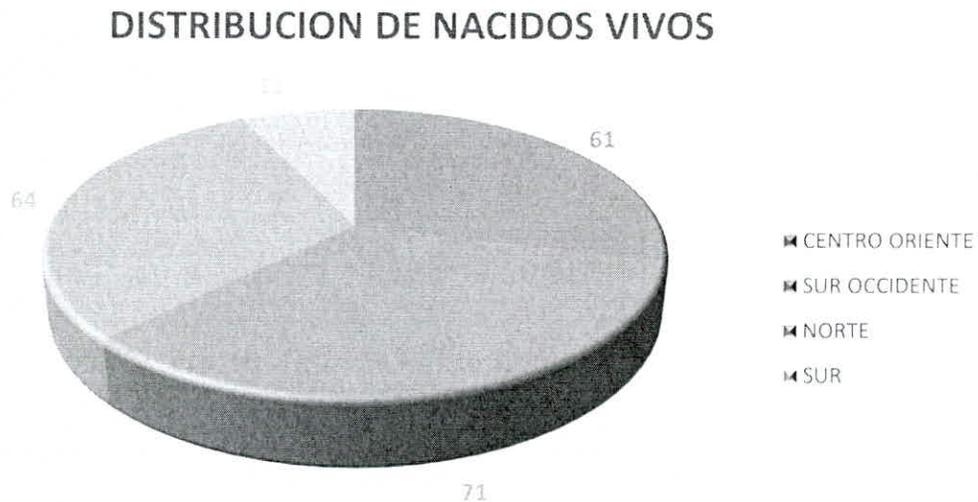


Fuente: Subredes Integradas de Servicios de Salud

“Una Contraloría aliada con Bogotá”

Es de esperar que en relación con lo observado en el acápite anterior, se haya presentado en el periodo de tiempo analizado (año 2017) un número considerable de nacidos vivos, de acuerdo a los datos aportados por las Subredes este número fue de 211 neonatos y la disgregación por Red de Atención (IPS) se puede observar en el grafico subsiguiente.

Ilustración 3. Nacidos Vivos por Subred



Fuente: Subredes Integradas de Servicios de Salud.

Se ha estimado que la mayor parte de migrantes venezolanos se encuentra radicada en el sector Norte de la ciudad, concuerda esta afirmación con el valor de facturación observado con anterioridad, no obstante el mayor número de nacimientos en el año anterior se presentó en la Subred Sur Occidente con un 34% de ellos, seguido esta vez por la Subred Norte con un 30%, centro Oriente con un 29% y la Sur con un 7 %.

Dentro de los hallazgos de las características reportadas por el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos RAMV, se pudo encontrar que hay 8.209 mujeres en estado de embarazo y 7.496 en lactancia, grupos que como sabemos deben ser priorizados en nuestro ordenamiento.

Ilustración 4. Distribución por grupo etario



Fuente: Subredes Integradas de Servicios de Salud

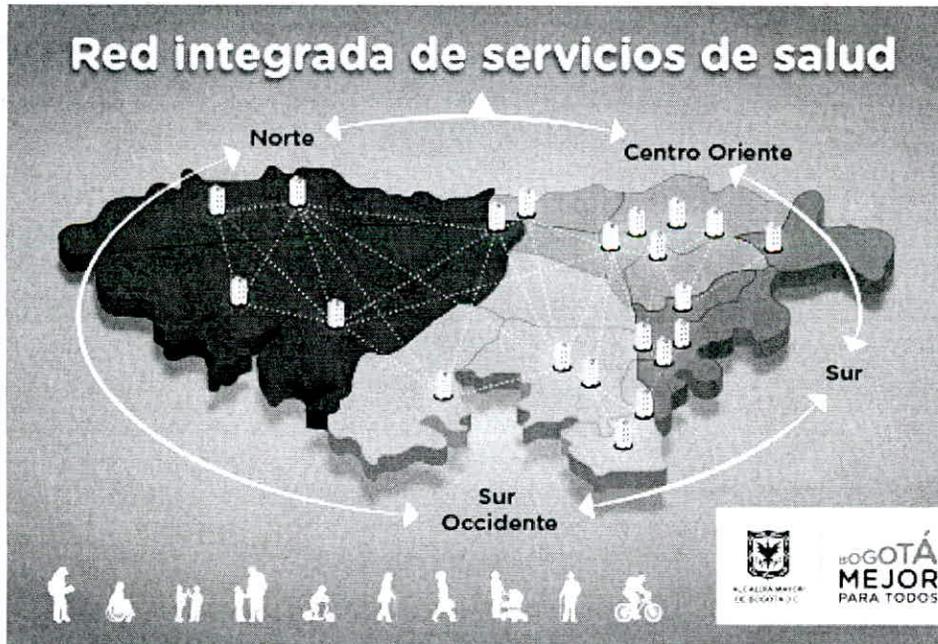
En la tabla anterior, se puede observar la distribución de la población atendida por grupo etario, llama la atención que cerca del 75% de ellos está concentrado en el rango de edad entre 15 y 45 años, este grupo está considerado como la etapa productiva del ser humano. Estos datos podrían contrastarse con lo encontrado por el RAMV dentro de sus hallazgos; en este censo se encontró que la población adulta ocupa el 70.59% de la totalidad del censo (este grupo recibió el 82.7% de las atenciones), los niños y adolescentes el 26.83 % (recibieron el 14.5% de las atenciones) y los adultos mayores de 60 años tan solo el 2.58 restante (2.9% de las atenciones en Salud).

"Una Contraloría aliada con Bogotá"

Ilustración 5. Número de Consultas por Subred



Fuente: Subredes Integradas de Servicios de Salud.



En la gráfica anterior observamos que el mayor número de pacientes fue atendido por la Subred Norte, correlacionado este hallazgo con las estimaciones sobre el asentamiento de esta población en este sector de la capital, por número de eventos el segundo lugar lo ocupa la Subred Sur occidente seguida por la Subred Sur. Sin embargo, podemos encontrar datos disimiles respecto al valor facturado, ya que la Subred Sur ocupa el segundo lugar en monto, pero el tercero en número de pacientes, explicable esta situación con la diferencia en los costos de acuerdo al evento, toda vez que la Subred Sur reporta mayor número de hospitalizaciones respecto de las urgencias atendidas.

En términos generales es posible hacerse una idea de las características generales de la población migrante establecida en el distrito, con los datos descritos en este somero estudio.

### **La permanencia en Colombia.**

En el año 2011 se creó la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores que retoma las funciones relacionadas con vigilancia migratoria y de extranjería que tenía el desaparecido DAS. Esta entidad, con ocasión del fenómeno migratorio venezolano, emitió el año anterior un documento donde consigna pormenores del mismo, también realizó una clasificación de esta población que nos permite graficar las formas de permanencia de la población venezolana en Colombia y el requisito relacionado. Según la entidad el fenómeno puede estar categorizado en tres grupos, pendular, de tránsito y con vocación de residencia<sup>9</sup>.

- **LA MIGRACIÓN PENDULAR**, describe el desplazamiento que se da en las zonas de frontera entre los dos países, es continua y puede presentar incluso varios ingresos y salidas en el día, su finalidad no es establecerse en Colombia sino que obedece a situaciones de coyuntura que los venezolanos necesitan resolver, como compra de alimentos, medicinas, turismo, visitas o gestiones simples, para este tipo de desplazamientos el gobierno estableció la Tarjeta de Movilidad fronteriza o TMF, cuya finalidad es facilitar y permitir el ingreso de los Usuarios por los Puestos de Control Migratorio habilitados por Migración Colombia en las Zonas de Frontera. Los Usuarios sólo están autorizados para

---

<sup>9</sup> Radiografía Migratoria Colombia-Venezuela. Migración Ministerio de Relaciones Exteriores. 2017

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

usar la Tarjeta de Movilidad Fronteriza, con el fin ingresar al territorio nacional y transitar, única y exclusivamente, por la Zona de Frontera.

Al 31 de diciembre de 2017, los sistemas de Migración Colombia tenían registrados más de un millón trescientos mil ciudadanos venezolanos usuarios de la TMF, principalmente de los Estados de Táchira, Zulia, Carabobo, Lara y Barinas.

- **LA MIGRACIÓN DE TRANSITO**, es aquella en la que el migrante utiliza a Colombia como lugar de tránsito hacia terceros países; el Grupo de Estudios Institucionales sobre Migración (adscrito a de Migración Colombia), evidenció un incremento superior al 600% en el flujo de salida de ciudadanos venezolanos por el Puente Internacional de Rumichaca en Nariño, que pasó de un poco más de 32 mil movimientos de salida de ciudadanos venezolanos en 2016 a más de 231 mil en 2017. Estos extranjeros, ingresan sellando su pasaporte por cualquiera de los 42 puestos de control migratorio con que cuenta Migración Colombia en todo el país y al momento de su entrada, la autoridad migratoria les otorga un Permiso de Ingreso y Permanencia PIP hasta por 90 días, dependiendo del motivo de su viaje, el cual puede ser prorrogado hasta por otros 90 días, previa autorización de la autoridad migratoria, para un máximo de permanencia de 180 días al año.
- **LA MIGRACIÓN CON VOCACIÓN DE RESIDENCIA**, es la categoría que más interesa a las autoridades Colombianas por el impacto que esta tiene sobre los diferentes aspectos socio- demográficos del país. Su caracterización ha tenido dificultades dados los factores explicados en el numeral 2 de este documento, sin embargo, en un esfuerzo por normalizar la situación migratoria de estos ciudadanos cuyo ingreso ocurrió de forma irregular, el gobierno creó a mediados de 2017 el Permiso Especial de Permanencia PEP, el cual se puede tramitar por parte de los ciudadanos venezolanos a través de la página de internet de Migración Colombia hasta el 7 de junio próximo. Este documento, tiene una vigencia de 2 años a partir de la fecha de su expedición y le permite a su portador regularizar su situación migratoria en el país, acceder al sistema bancario, trabajar, estudiar e incluso, cotizar en el sistema de salud y pensiones, entre otros como lo estableció la resolución 3015 de 2017.

Según datos de Migración Colombia a la primera semana de Mayo de 2018 se han registrado en el PEP cerca de 203.000 personas, Norte de Santander y La Guajira son los que mayor presencia de migrantes presentan por ser cercanías de frontera;

el primero tiene un registro de 48.393 venezolanos y el segundo uno de 44.472. A estos departamentos les siguen Bogotá con 20.584, Arauca con 19.080 y Magdalena con 13.340, sin embargo, aún dista mucho del cálculo que realizó la misma Organización meses antes de 470.000, y del realizado por el Laboratorio Internacional de Migraciones LIM de cerca de 900.000 connacionales.

De otro lado, la Unidad Nacional para la gestión de Riesgos y Desastres UNGRD, en su Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos que acaba de finalizar como se mencionó anteriormente el 8 de junio pasado, encontró que de los más de 400.000 migrantes venezolanos, el 89,4 % (395.594 personas) manifestaron tener la intención de establecerse en el país entre menos de 6 meses y más de un año, por otro lado, 38.214 personas dijeron que quisieran retornar a Venezuela y 8.654 están en tránsito hacia otro país<sup>10</sup>.

## REVISION DE ASPECTOS GLOBALES DEL FENOMENO MIGRATORIO

El fenómeno migratorio ha sido tratado ampliamente por diferentes organismos internacionales por su importante impacto sobre los países que ceden habitantes y quienes los reciben, la migración implica amenazas y oportunidades para las sociedades, tanto para las emisoras como para receptoras. Las oportunidades para los países receptores tienen que ver con el incremento de su capital humano, mientras que los emisores podrían beneficiarse con recibir remesas o disminuir la presión social en sus comunidades; las amenazas tienen que ver con los fenómenos de alteración social que ocurre a ambos lados.

La OIM Organización Internacional de las Migraciones para resaltar la gran importancia de este fenómeno demográfico en el mundo actual afirma “*La migración es hoy y será definitivamente en el siglo XXI uno de los temas políticos, económicos, sociales y humanitarios, más importantes en las agendas nacionales, regionales e internacionales de los países*”, el mismo organismo afirma que en la actualidad uno de cada siete habitantes del mundo se considera migrante es decir cerca de 244 millones de personas en el año 2015<sup>11</sup>, lo que supone un incremento de 71 millones de personas, o de un 41%, con respecto al año 2000. Los factores económicos, sociales y medioambientales, así como la inestabilidad política, son factores a considerar en las tendencias migratorias mundiales<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Disponible en: <http://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/resultados-del-censo-de-venezolanos-en-colombia-229716>

<sup>11</sup> Disponible en: <http://gmdac.iom.int/data-bulletin-global-migration-trends>

<sup>12</sup> Migración internacional y desarrollo, Informe del Secretario General. Naciones Unidas.2016

*“Una Contraloría aliada con Bogotá”*

La magnitud de este fenómeno demográfico igualmente fue tomada en cuenta por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD al incluirla dentro de la agenda de trabajo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, en estos se hace referencia a la migración en su meta 10.7<sup>13</sup>

*“Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”.*

De la misma manera es necesario mencionar que 11 de los 17 objetivos contienen indicadores que son relevantes para la migración o la movilidad; esta inclusión en la agenda es consecuencia de las disertaciones sostenidas en septiembre de 2016, en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas en Nueva York, donde los países pertenecientes a la organización (Colombia y Venezuela hacen parte de ella como socios fundadores), se reunieron para discutir temas relacionados con la migración y los refugiados.

Como resultado los 193 países miembros de la ONU reconocieron la necesidad de un abordaje integral a la movilidad humana y fortalecieron la cooperación a nivel global mediante la creación de mecanismos que protegen a las poblaciones migrantes, consignando dichas premisas en la llamada Declaración de Nueva York, la cual, inició un proceso de consulta y negociación intergubernamental con el objetivo de adoptar un Pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada, en el marco de una conferencia intergubernamental sobre migración internacional que planea realizarse en este 2018<sup>14</sup>. De la misma manera la Oficina Internacional para las migraciones OIM, ha planteado lo que se ha denominado el Marco de la Gobernanza de la Migración que contempla que para aprovechar los beneficios que conlleva la migración, se deben tener enfoques claros y precisos sobre la movilidad, que ayuden a una adecuada planeación y gestión<sup>15</sup>.

## CONCLUSIONES

- El fenómeno demográfico de la migración es un importante componente de la agenda mundial por las implicaciones sociales, políticas y económicas que

<sup>13</sup> Disponible en: <http://www.oim.org.co/sobre-migraci%C3%B3n>

<sup>14</sup> Disponible en: <https://www.iom.int/global-compact-migration>

<sup>15</sup> Documento completo descargable en: <https://publications.iom.int/es/books/marco-de-gobernanza-sobre-la-migracion>

tiene sobre las sociedades, la tendencia mundial, por tanto, es que este suceda de manera ordenada y segura para las personas en esta situación, los diferentes acuerdos mundiales apuntan a que los países planifiquen adecuadamente este fenómeno mediante el establecimiento de políticas claras y la emisión de programas que den aplicación a las mismas.

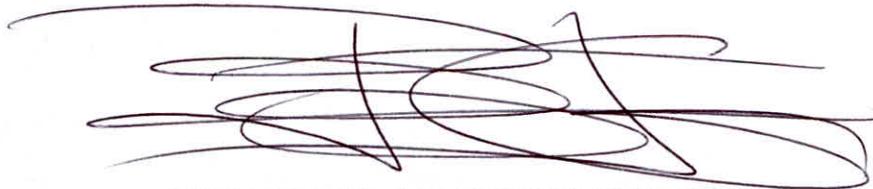
- La migración de ciudadanos venezolanos hacia Colombia tiene la dificultad de su correcta caracterización y cuantificación por las razones expuestas en esta revisión, los esfuerzos actuales por aplicar diferentes instrumentos de empadronamiento de esta población pueden tener debilidades. Una aproximación que nos permitimos hacer en razón a la disparidad que hay entre el número de personas a las que se les ha aplicado y el cálculo aproximado de las que llegan al país por los diferentes organismos. Por lo tanto, es importante que se revisen adecuadamente las dificultades y así consolidar una herramienta única de identificación y caracterización de todos los habitantes relacionados con el fenómeno, en la actualidad la capital del país puede estar albergando cinco veces más de los 43 mil inmigrantes venezolanos que se registraron en el RAMV y se calcula que la cifra puede alcanzar los 800.000 migrantes en dos años, podríamos afirmar que es el sector del país con mayor sub registro de personas en calidad de población pendular, de tránsito y con vocación de residencia, con un inminente y progresivo aumento de estos habitantes en el Distrito Capital.
- No existe un censo oficial y certero que determine el número de inmigrantes venezolanos en Bogotá, esta migración ha generado el aumento en la demanda de servicios fundamentales como son: la educación, la salud, la vivienda digna y el derecho al trabajo, la promulgación del Decreto 1288 en julio del presente año que intenta regularizar la permanencia de los venezolanos registrados, puede aumentar ostensiblemente esta demanda, así como la ocupación de la oferta laboral disponible en la ciudad, con los inconvenientes que puede causar la no planeación de estos eventos.
- Como lo muestra este pronunciamiento, en el tema específico de salud el Distrito capital ha venido atendiendo a través de su red pública de urgencias a este grupo poblacional, sin embargo se hace necesario que el gobierno nacional y el Distrito Capital diseñen estrategias respecto a la atención efectiva de los venezolanos, en salud y en los demás servicios básicos que ellos demanden, que evite por un lado colapsar la red de urgencias disponible y a la par agravar la crisis humanitaria de esta población y por el otro provea

*"Una Contraloría aliada con Bogotá"*

y garantice los recursos necesarios para esta atención, sin poner en riesgo las Finanzas de la red pública hospitalaria del Bogotá y la de las demás entidades que los atienden.

Pongo en su conocimiento los referidos hechos, poniendo de manifiesto la importancia que tiene la protección y amparo a las poblaciones migrantes, respaldado en tratados internacionales y en el más básico sentido humanitario, con el exclusivo propósito, que su despacho diseñe acciones efectivas que garanticen las fuentes de financiación necesarias, nacionales o internacionales para la atención, en este caso puntual en salud de migrantes, pero en general, la demanda de servicios fundamentales como son: la educación, la vivienda digna y el derecho al trabajo, y de esta manera se evite un posible desfinanciamiento y afectación de los sectores que ofrecen estos servicios por parte del Distrito Capital.

Cordialmente,



**JUAN CARLOS GRANADOS BECERRA**  
Contralor de Bogotá D.C.

Proyectó: Alexander Mesa Romero - Contratista   
Revisó: Martha Lucía Cipagauta Correa - Subdirectora de Fiscalización Salud   
Aprobó: Javier Rosas Tibaná - Director Técnico Sectorial Salud   
Ajustó: Bernardo Umbarila - Asesor Despacho del Contralor 