



FACULTAD DE DERECHO

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Derecho

Nicolas Silva Martínez

María Constanza Ballesteros

2025

Eficacia del Decreto 216 de 2021 en la cobertura de los servicios en salud

Nicolas Silva Martínez¹

Resumen

La masiva migración de población venezolana hacia Colombia ha planteado retos significativos en el acceso a servicios de salud, frente a lo cual el estado colombiano implementó el Estatuto Temporal de Protección (Decreto 216 de 2021) como estrategia para regularizar a esta población y facilitar su integración al sistema de protección social. El presente artículo analiza la eficacia de dicha política en garantizar la adopción y la cobertura de servicios de salud para los migrantes venezolanos entre 2021 y 2024. El objetivo central es evaluar en qué medida el Estatuto ha logrado integrar a esta población al Sistema General de Seguridad Social en Salud durante ese periodo. La metodología empleada fue de enfoque cuantitativo, con un diseño descriptivo basado en la revisión documental de fuentes oficiales, incluyendo registros administrativos de salud y encuestas nacionales. Los resultados evidencian un aumento sustancial en la afiliación de migrantes venezolanos al SGSSS, pasando de alrededor de un tercio de esta población con cobertura al inicio del periodo a casi dos terceras partes en 2024, lo cual se evidencia en una mejora notable del acceso efectivo a la atención médica. En consecuencia, la conclusión del estudio es que el Estatuto Temporal de Protección ha sido una herramienta eficaz para ampliar la cobertura e inserción a los servicios de seguridad social en salud de los migrantes venezolanos en Colombia, aunque persisten desafíos para lograr la cobertura universal de esta población.

Palabras claves: *migrantes venezolanos, estatuto temporal de protección, acceso a la salud, cobertura en salud, Colombia.*

Abstract

The large scale migration of Venezuelans to Colombia has created major challenges regarding access to healthcare services. In response, the Colombian government implemented the Temporary Protection Statute (Decree 216 of 2021) as a strategy to regularize this population and facilitate their integration into the social protection system. This article analyzes the effectiveness of this policy in guaranteeing access to and coverage

¹ Estudiante de Derecho, Universidad Santo Tomas, nicolassilvam@usantotomas.edu.co. Integrante del semillero estudio y análisis critico de los DDHH y del DIH.

of health services for Venezuelan migrants between 2021 and 2024. The central objective is to evaluate the extent to which the Statute has successfully integrated this population into the General Social Security System in Health during this period. The methodology employed was a quantitative approach, with a descriptive design based on a documentary review of official sources, including administrative health records and national surveys. The results show a substantial increase in the affiliation of Venezuelan migrants to the SGSSS (National Health Service), increasing from around one-third of this population with coverage at the beginning of the period to almost two-thirds by 2024, which is reflected in a notable improvement in effective access to health care. Consequently, the main conclusion of the study is that the Temporary Protection Statute has been an effective tool for expanding coverage and access to health care for Venezuelan migrants in Colombia, although challenges persist in achieving universal coverage for this population, particularly among those who have not yet regularized their immigration status.

Key words: *Venezuelan migrants, temporary protection status, access to health care, health coverage, Colombia*

Introducción

La crisis migratoria de nacionales venezolanos ha convertido a Colombia en el mayor receptor de migrantes provenientes de Venezuela desde 2016; según la más reciente estimación realizada por migración Colombia, en diciembre de 2024 se encontraban en territorio colombiano 2.845.706 migrantes de Venezuela (Migración Colombia, 2024). Esta migración masiva ha planteado desafíos humanitarios, jurídicos y logísticos sin precedentes, particularmente en la garantía de la atención plena en salud de esta población. Si bien la legislación y el ordenamiento jurídico colombiano reconoce que ningún migrante puede ser negado en la atención médica de urgencia, incluso si está en situación irregular, el acceso pleno a servicios se requiere la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (Corte Constitucional de Colombia, 2022). En la práctica, esto se traduce en que los migrantes deben regularizar su estatus migratorio y contar con documentos de identificación válidos para poder integrarse a una EPS y recibir atención integral.

En respuesta a esta situación, el Gobierno colombiano ha implementado políticas y medidas progresivas para integrar a los nacionales venezolanos residentes en el país en los servicios de salud. Un hito clave fue la adopción del Estatuto Temporal de Protección (Decreto 216 de 2021). Este Estatuto, promulgado el 1 de marzo de 2021 durante el gobierno de Iván Duque,

estableció un marco jurídico de protección temporal por diez años para regularizar a los migrantes venezolanos en el país. Su meta principal es facilitar el tránsito de la población venezolana residente en el país desde una situación migratoria irregular o temporal hacia un régimen migratorio ordinario, otorgándoles un estatus legal que les permita ejercer plenamente sus derechos. Para ello, el Estatuto contempla dos herramientas fundamentales: el Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) para identificar y caracterizar a los migrantes de esta población, y el Permiso por Protección Temporal (PPT). El PPT es un documento que permite identificar válidamente a los migrantes, producto de la regularización, que autoriza a los migrantes a acceder al trabajo formal, la educación, la bancarización y, de manera destacada, a las prestaciones de salud del Estado colombiano. En línea con lo anterior, el MinSalud expidió la Resolución 572 de 2022 para incluir expresamente el PPT como documento que permita identificar a los migrantes en las bases de información del sector salud, garantizando que todo migrante venezolano con PPT pueda afiliarse a la EPS de su elección. De este modo, el Estatuto Temporal de Protección se concibió como un mecanismo jurídico integral para evitar la exclusión de una población vulnerable, preservando el orden social y la dignidad humana mediante su inclusión en el sistema de salud colombiano.

La implementación del Estatuto ha sido considerada pionera a nivel internacional, recibiendo reconocimiento como una mejor práctica en la gestión de la migración masiva (Angeleri, & Palacios Sanabria, 2022). En este contexto, resulta fundamental evaluar si el Estatuto Temporal de Protección (Decreto 216 de 2021) ha sido eficaz como mecanismo jurídico para garantizar la cobertura de las prestaciones en salud de los venezolanos residentes en Colombia durante el período 2021-2024. Para los efectos de este análisis, la efectividad del Estatuto se entenderá como su capacidad para traducirse en mejoras tangibles en el acceso y aseguramiento en salud para los migrantes venezolanos, es decir, el grado en que la política logró sus objetivos de permitir el acceso al SGSSS y utilización de prestaciones médicas para esta población; por su parte la elección del período 2021-2024 obedece a que abarca desde la adopción e implementación inicial del ETPV en 2021 hasta los años subsiguientes en que se desarrolló su fase masiva de regularización y afiliación, lo que permite analizar sus impactos en un mediano plazo. Así, en la introducción se ha planteado el problema y la

relevancia del tema en su contexto actual; a continuación, el trabajo abordará la metodología empleada para el análisis, presentará los resultados obtenidos sobre el impacto del ETPV en la cobertura sanitaria y, finalmente, ofrecerá una discusión y reflexión sobre dichos hallazgos, considerando los logros, las limitaciones y las recomendaciones para el futuro. La pregunta de fondo y producto de esta investigación es: ¿Ha sido eficaz el Estatuto Temporal de Protección para garantizar la cobertura de los servicios en salud de los migrantes venezolanos en Colombia? Con este estudio se espera aportar evidencias y consideraciones que contribuyan al debate y al fortalecimiento de las estrategias de inclusión de migrantes en el sistema de salud colombiano.

Del contexto jurídico y social del ETPV

A lo largo de la última década, Colombia ha experimentado una corriente masiva de migrantes provenientes de Venezuela, derivado de la importante crisis económica y social en el país. Para diciembre de 2024, se estimaba que cerca de 2,8 millones de venezolanos residentes en Colombia, en el contexto de una ola migratoria que supera los 7,7 millones de personas a nivel mundial (Migración Colombia, 2025). Este fenómeno migratorio sin precedentes ha representado un enorme desafío humanitario y logístico para el Estado colombiano. La mayoría de estos migrantes ingresaron al país en condiciones de alta vulnerabilidad socioeconómica, enfrentando dificultades para su integración. Se ha documentado que más de una cuarta parte (28,6%) de los migrantes venezolanos han percibido situaciones de discriminación desde su llegada al país, reflejando las tensiones sociales en las comunidades de acogida (Universidad del Rosario, 2024).

Uno de los desafíos que trae consigo esta migración masiva es la garantía efectiva del derecho a la atención en salud del universo migrante. En la práctica, gran parte de los venezolanos que llegaron a Colombia lo hicieron sin un estatus migratorio regular, lo que implicó barreras para acceder a servicios básicos de salud. Antes de implementarse estrategias de regularización amplias, la población migrante venezolana en situación irregular solo podía recibir atención médica de urgencias, quedando excluida de la atención integral. La falta de afiliación al sistema de salud, derivada de la ausencia de documentos migratorios válidos, se

convirtió en la principal barrera de acceso a los servicios sanitarios para esta población: se estima que en 2024 casi el 48% de las dificultades de atención en salud de los migrantes fueron atribuibles a no estar afiliados al sistema de seguridad social en salud (Universidad del Rosario, 2024). Esta realidad evidenció la urgencia de mecanismos jurídicos y políticas públicas que integraran a los migrantes al Sistema General de Seguridad Social en Salud, como parte de una respuesta integral a la crisis migratoria.

Por su parte, el ordenamiento jurídico colombiano reconoce el derecho a la atención en salud y lo caracteriza como fundamental de carácter universal, que ampara tanto a nacionales como a extranjeros sin discriminación. En especial, la Corte Constitucional ha realizado aclaraciones en múltiples ocasiones, resaltando que a ningún migrante le puede ser negado el acceder a la atención médica de urgencia, incluso si se halla en situación migratoria irregular. En la sentencia T-259 de 2025, por ejemplo, el tribunal reafirmó que el derecho a la atención en salud debe garantizarse de forma completa, oportuna y continua, sin importar el estatus legal en casos de riesgo vital o enfermedades graves, aun para migrantes no regularizados (Corte Constitucional de Colombia, 2025). Negar estos servicios vulneraría derechos fundamentales como la vida digna y la dignidad humana por lo que las instituciones de salud tienen el deber de atender las urgencias de cualquier individuo, independientemente de su estatus o situación migratoria.

Ahora bien, si bien la cobertura inmediata a prestaciones de urgencia está garantizada para todos, para encontrarse plenamente cobijado por las prestaciones en materia de salud más allá de la urgencia, en otras palabras, la atención médica integral se requiere la afiliación al sistema de seguridad social en salud. Por disposición legal, según lo establecido en la sentencia T-314 de 2016 para que un migrante alegue igualdad de derechos frente a los nacionales colombianos en razón de prestación de servicios de salud debe probar que se encuentra de manera regular en el territorio nacional, es decir que para afiliarse a una Entidad Promotora de Salud (EPS) y gozar de la seguridad social en igualdad de condiciones que un ciudadano colombiano, el individuo extranjero debe demostrar que se encuentra legalmente en el país y/o regular su estatus migratorio (Corte Constitucional de Colombia, 2016). En otras palabras, la normativa colombiana subordina el ejercicio pleno del derecho

a la salud de los migrantes al estatus migratorio regular: quienes no poseen una visa, permiso o documento válido de permanencia solamente pueden acceder a la atención inicial de urgencias, mas no a la continuidad de tratamientos o servicios de salud preventiva. Esta restricción, derivada de la necesidad de documento de identidad para la afiliación, dejó por fuera del sistema de salud a cientos de miles de venezolanos durante los primeros años de la crisis migratoria. Si bien tenían garantizada la atención de urgencia en casos inmediatos de riesgo, los migrantes en situación irregular carecían de cobertura para enfermedades crónicas, atención prenatal, vacunación, y demás servicios esenciales de salud pública. La Corte Constitucional ha instado a esta población a regularizar su situación migratoria lo antes posible, precisamente porque contar con documentación y estatus regular facilita el acceso pleno al sistema de salud, así como a otros derechos básicos como la educación y el trabajo formal. En síntesis, el ordenamiento jurídico colombiano vigente a 2020 visibilizó una tensión importante: por un lado, el mandato humanitario de no negar la urgencia médica a nadie; por otro, la exigencia legal de la regularización como puerta de entrada a la protección integral en salud. Esta tensión solo podía resolverse mediante políticas de regularización migratoria que otorgaran a los migrantes venezolanos documentos válidos para posibilitar su afiliación al SGSSS y, con ello, el ejercicio y la cobertura de su derecho a la salud.

Frente a la magnitud de la migración venezolana y sus implicaciones, Colombia comenzó desde 2017 a desarrollar medidas especiales de regularización orientadas a incorporar a esta población en la legalidad. Bajo la administración del presidente Juan Manuel Santos (2010–2018) se implementaron los primeros Permisos Especiales de Permanencia (PEP), un instrumento administrativo que otorgaba autorizaciones temporales (inicialmente por 2 años) para que los venezolanos en el país pudieran residir legalmente y acceder a trabajo, salud de urgencia y otros servicios básicos (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). Esta estrategia pionera permitió regularizar inicialmente a decenas de miles de migrantes, pero pronto mostró sus limitaciones. Las oleadas migratorias continuaron creciendo en 2018–2019 y muchos venezolanos quedaron por fuera de los alcances de los PEP. Ante la insuficiencia de estas medidas iniciales y el aumento sostenido de los flujos migratorios que incrementó la población venezolana en situación irregular se hizo necesario pensar en un instrumento más robusto y que tuviese una vigencia a largo plazo.

Esa respuesta integral llegó con el mandato del presidente Iván Duque (2018–2022), quien diseñó e implementó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), expedido mediante el Decreto 216 de 2021. El ETPV supuso un hito jurídico y humanitario sin precedentes en la región, al crear un marco amplio de protección temporal con vigencia de diez años (2021–2031) para la regularización de la mayor parte de la población migrante en Colombia. Este estatuto buscó facilitar el tránsito de los migrantes desde la irregularidad o la permanencia precaria hacia un estatus migratorio ordinario al finalizar la vigencia temporal, otorgándoles en el ínterin un permiso que les permitiera ejercer plenamente sus derechos fundamentales.

Sobre la eficacia del ETPV

A lo largo del tiempo, la eficacia en el ámbito jurídico se ha entendido como un concepto vinculado a la relación de cumplimiento de las normas legales. Algunos autores la han abordado de forma más sencilla, limitándose a analizarla desde la obediencia de las disposiciones por parte de sus destinatarios, equiparándola así con lo que García Villegas denomina efectividad (García Villegas, 1993). En contraste, otros estudiosos han profundizado en su análisis incorporando diversas herramientas y perspectivas, al considerar no solo la obediencia sino también el contexto y los objetivos legislativos que dieron origen a la norma. Desde esta visión, la eficacia no se reduce al mero acatamiento, sino que abarca igualmente su adecuada aplicación por parte de las autoridades encargadas de hacerla cumplir (Navarro Pablo, 2017).

Por su parte, Hans Kelsen definía la eficacia instrumental como aquella que calcula el grado de repercusión que tiene la norma sobre la conducta del destinatario y si esta se acopla al ordenamiento jurídico (Kelsen, y otros, 2005). Es decir que en los casos que la norma cambia el comportamiento del receptor para que éste se acople a lo estipulado, ésta es instrumentalmente eficaz. Teniendo en cuenta lo anterior podemos evaluar la eficacia del decreto 216 de 2021 con respecto a la cobertura en los servicios en salud, revisando como este afecto el comportamiento de los destinatarios, es decir de los migrantes venezolanos en

situación irregular, para adecuarse a lo prescrito, es decir regular su situación migratoria para dar garantías sobre el acceso y cubrimiento de los servicios en salud.

Para evaluar dicha eficacia, es importante señalar que el acceso pleno al sistema de salud para los nacionales venezolanos en Colombia se desarrolla dentro de un marco normativo que ha experimentado una evolución en los últimos años. Antes de la implementación del Estatuto Temporal de Protección, existía el Permiso Especial de Permanencia (PEP), expedido y regulado por medio de la Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este instrumento jurídico ya preveía la posibilidad de acceder a servicios institucionales, pues el parágrafo 1º de la mencionada resolución indica que el PEP es un documento válido que permite identificar a los ciudadanos venezolanos en territorio colombiano, autorizando su permanencia temporal bajo condiciones de regularización migratoria y, por tanto, el acceso a derechos y deberes como los relacionados con la oferta en materia de salud, trabajo y educación (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2017). Con la meta de fortalecer la inserción de los migrantes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, el Gobierno avanzó significativamente en 2021 al establecer el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos. A través del Decreto 216 de 2021 se crea el ETPV, y mediante la Resolución 971 de 2021 de Migración Colombia se regula la expedición del Permiso por Protección Temporal (PPT) para los beneficiarios

Desde entonces el PPT, con vigencia de 10 años, hace la función de documento de identificación para venezolanos regularizados. La implementación práctica del ETPV fue acelerándose con el tiempo. En los primeros meses tras su creación el avance fue moderado: según Migración Colombia, hasta finales de 2021 se habían aprobado 456.000 PPT, de los cuales apenas 97.999 se habían entregado a los beneficiarios (Migración Colombia, 2021). Sin embargo, mediante jornadas masivas y esfuerzos institucionales el número de permisos expedidos creció rápidamente. Para agosto de 2023 se reportó un total de 2.478.907 solicitudes al sistema, de las cuales el 72,06 % ya habían recibido su PPT (Migración Colombia, 2023). En términos absolutos, esto equivale a aproximadamente 1.784.000 permisos entregados hasta esa fecha. Finalmente, a octubre de 2024 el Observatorio de Migración de la Universidad del Rosario informaba que se habían otorgado 1.937.615 PPT

de 10 años y de acuerdo con Migración Colombia, a fines de 2024 el total de PPT autorizados era de 1.939.978 mientras 334.697 seguían en proceso (Universidad del Rosario, 2024). Estos datos indican una cobertura casi total de la población que aplicó al Estatuto: si la cifra de regularizados (2.274.684) se compara con los PPT autorizados (1.939.978), encontramos que casi el 85 % de los migrantes que iniciaron el trámite habían recibido el permiso definitivo a fin de 2024.

Por su parte, el Ministerio de Salud y Protección Social ha desarrollado normativas complementarias: en agosto de 2021 emitió la Resolución 1178 de 2021, que adopta explícitamente el PPT como documento válido de identificación para la afiliación al SGSSS. El comunicado oficial destaca que con dicho documento todos los migrantes venezolanos se encontraran habilitados para afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud, subrayando la vinculación directa entre obtener el PPT y poder acceder a la red de salud. Posteriormente, la Resolución 572 de 2022 del MSPS incorporó al PPT en las bases de datos, registros e información de protección social. En conjunto, esta normatividad asegura legalmente que los migrantes regulares, es decir con PPT, pueden acceder a algunos de los regímenes existentes, ya sea subsidiado o contributivo según corresponda, y por ende tener acceso a la atención plena en salud.

Estas reformas han tenido un fuerte correlato cuantitativo en la cobertura migratoria y sanitaria. Según Migración Colombia, en el 2021, año de inicio del Estatuto Temporal de Protección, la población venezolana residente en Colombia se estimaba en aproximadamente 1,74 millones de personas (Migración Colombia, 2021). De esta cifra, 426.763 migrantes ya contaban con afiliados y con acceso al Sistema general de seguridad social en salud, distribuidos de manera casi equitativa entre hombres (218.773) y mujeres (207.990), ya fuese en el régimen contributivo o subsidiado (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022). En términos relativos, solo cerca de un 25% del total migrante estaba asegurado en salud, lo que evidenciaba una gran brecha de protección respecto al total de la población migrante y una vulneración clara a los derechos fundamentales de dicha población.

En 2022, tras la plena adopción del Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) y la masificación de la entrega de los Permisos por Protección Temporal (PPT), el número de

migrantes afiliados al sistema se incrementó de manera sustancial. Según cifras oficiales, al cierre del año se encontraban afiliados 1.156.480 venezolanos (523.317 hombres y 633.163 mujeres), lo que significó un cumplimiento del 122% del objetivo trazado por el Ministerio de Salud de afiliar a 945.169 personas (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022). Aunque la población total migrante se estimaba en torno a 2,4 millones de personas, es decir que de más del 50% seguía sin acceso al sistema de salud, pero la cobertura ya había escalado a un 44% aproximadamente del universo migrante, reflejando los avances del Decreto 216 de 2021.

En 2023, la consolidación del PPT como documento de identificación y su aceptación plena por las EPS permitió continuar cerrando la brecha. Para noviembre de ese año se reportaban 1.405.771 migrantes afiliados al SGSSS (Ministerio de Salud y Protección Social, 2023). Esta cifra representa un avance en relación con los años anteriores, aunque persiste un número importante de migrantes sin cobertura en salud. Paralelamente, Migración Colombia estimaba que para agosto de 2023 el total de migrantes venezolanos en el país ascendía a 2.875.743 personas, lo cual revela que más de 1,4 millones permanecían aún sin afiliación (Migración Colombia, 2023).

Por su parte, la población venezolana presente en el país alcanzó aproximadamente 2.815.611 personas al 31 de diciembre de 2024. En ese mismo corte la estructura de la población era la siguiente: alrededor de 2.274.684 migrantes venezolanos estaban en proceso o habían sido regularizados bajo el ETPV (es decir, con PPT autorizado), mientras 454.514 se encontraban en situación irregular (Observatorio Nacional de Migración y Salud, 2024). En términos porcentuales, esto implica que casi el 80% del total estimado en diciembre 2024 había sido incorporado al ETPV. Cifras previas confirman la misma tendencia: por ejemplo, al 29 de febrero de 2024 había 2.845.706 migrantes, de los cuales 2.284.675 habían sido o estaban siendo regularizados en el ETPV. La brecha irregular en esa fecha era de 486.072 personas, es decir 17% del total. Aun cuando la población total se mantuvo relativamente estable, el porcentaje regularizado se mantuvo en torno al 80% del total. En resumen, aproximadamente el 80 % de los migrantes venezolanos se habían acogido al Estatuto y obtenido PPT hacia finales de 2024.

El efecto del ETPV en la atención en salud se observa en el acceso al Sistema de sistema de seguridad social en salud de los venezolanos con PPT. La base de datos del Ministerio de Salud muestra que en noviembre de 2024 había 1.552.041 migrantes venezolanos afiliados al sistema de salud ya fuera en régimen subsidiado o contributivo con permiso PPT (Ministerio de Salud y Protección Social, 2024). Esta cifra correspondía a una cobertura del 77 % sobre los 1.929.969 migrantes regularizados reportados por Migración en noviembre de 2024 (Migración Colombia, 2024). Es decir que más del 75% de los migrantes con estatus regular tenían acceso formal a la seguridad social en salud a mediados de 2024. Si relacionamos el número de afiliados 1.552.041 con el total de la población migrante 2.815.611 a cierre de 2024, la cobertura efectiva con PPT ascendía a alrededor del 55 % del total de migrantes (Observatorio Nacional de Migración y Salud, 2025). Esto evidencia que la mayoría de los regulares logró afiliarse, aunque una proporción seguía sin estar cubierto por el Sistema de Seguridad Social en Salud. Adicionalmente, las afiliaciones presentan polarización demográfica: por ejemplo, el Observatorio señala que el 55 % de los afiliados con PPT son mujeres, y que el 66 % tienen edades entre 18 y 59 años. También destaca que el 60 % de los migrantes afiliados se concentran en solo cinco EPS principales (Observatorio Nacional de Migración y Salud).

En síntesis, los datos oficiales muestran que el Estatuto Temporal de Protección y su instrumento de identificación (el PPT) han logrado incorporar al régimen de salud a una porción sustancial del universo migrante. Desde su plena adopción en marzo de 2021, el mecanismo permitió que alrededor de 1,94 millones de migrantes obtuvieran el PPT para fines de 2024, facilitándoles formalizar su permanencia y acceder al SGSSS. En consecuencia, al menos el 77 % de los regulares (lo cual equivale a poco más de la mitad del total migrante) se afiliaron efectivamente a salud. No obstante, subsisten brechas importantes: cerca del 20 % de la población migrante permanece fuera del Estatuto (en situación irregular), y un 23 % adicional de los regulares no ha logrado todavía afiliarse. Estos factores indican que, aunque las herramientas del Estatuto han ampliado significativamente la protección sanitaria, aún existen desafíos para alcanzar una cobertura universal entre los migrantes venezolanos.

De los migrantes no regularizados

A pesar de la implementación del Estatuto, un segmento significativo de la población venezolana en Colombia permaneció en situación migratoria irregular durante 2021–2024, lo que obstaculizó su plena integración al sistema de salud. De acuerdo con cifras oficiales, en el mes de agosto de 2023 se contabilizaban 2.875.743 venezolanos residiendo en el país, de los cuales 503.682 personas seguían sin regularizar su estatus, esto significa al menos una quinta parte de la población migrante en aquel momento. Hacia finales de 2024 la brecha irregular continuaba siendo considerable, con 454.514 migrantes, es decir, cerca del 17% del total aún se encontraba fuera del ETPV. En otras palabras, alrededor del 83% de los venezolanos en Colombia habían logrado regularizarse bajo el Estatuto para fines de 2024. Esta población no regularizada enfrentó las mayores barreras tanto para obtener la documentación migratoria como para acceder a la protección en salud.

Las causas de esta remanencia de migrantes no regularizados durante el periodo 2021–2024 son diversas y en gran medida obedecen al diseño y alcances del propio Estatuto Temporal de Protección. En primer término, miles de venezolanos con Permisos Especiales de Permanencia (PEP) no realizaron a tiempo su alistamiento en el RUMV (Registro Único de Migrantes Venezolanos), requisito indispensable para tramitar el PPT definitivo. El ETPV estableció plazos perentorios: quienes disponían de PEP debían registrarse antes del 30 de abril de 2023 para mantener un estatus regular; sin embargo, aproximadamente 230.386 migrantes con PEP no cumplieron este trámite dentro del plazo, quedando en situación irregular una vez vencida la vigencia de sus antiguos permisos (Universidad del Rosario, 2024). Por otra parte, la ausencia de educación oportuna, barreras y obstáculos de acceso a medios digitales y trámites, así como la confianza limitada en las instituciones, fueron factores que pudieron incidir en que este grupo no completara el proceso de regularización.

Adicionalmente, debe reconocerse que gran parte de esta población enfrenta condiciones socioeconómicas precarias que dificultan su acceso a los recursos necesarios para realizar los trámites exigidos. La falta de conectividad, la carencia de dispositivos tecnológicos y la limitada alfabetización digital impidieron que muchos migrantes pudieran registrarse en las

plataformas oficiales. En contextos rurales o periféricos, donde la presencia institucional del Estado es débil, estas limitaciones se acentuaron, reproduciendo un círculo de exclusión administrativa. A ello se suman distintos factores a tener en cuenta como la desinformación, pues una gran cantidad de migrantes desconocían los plazos o requisitos específicos del ETPV, lo que derivó en retrasos o imposibilidad de completar el proceso.

En segundo lugar, el Estatuto contempló un corte temporal de elegibilidad: únicamente los venezolanos presentes en Colombia antes del 31 de enero de 2021, o aquellos que ingresaron legalmente en los dos años posteriores, podían acogerse al ETPV (Decreto 216 de 2021, art. 4). Esto dejó fuera a quienes arribaron posteriormente de forma irregular o excedieron el tiempo de permanencia autorizado, al no existir inicialmente un mecanismo especial para ellos. De hecho, para agosto de 2023 se estimaba que 195.743 migrantes habían sobrepasado el tiempo legal de permanencia y otros 77.553 ingresaron sin autorización al país durante la vigencia del Estatuto, careciendo todos ellos de un documento habilitante (Migración Colombia, 2023). La falta de flexibilidad normativa frente a las dinámicas reales de movilidad humana contribuyó a mantener una porción significativa de la población en un estatus precario, lo cual repercutió directamente en su acceso a derechos básicos.

A estos factores se suma la exigencia legal de antecedentes limpios: el reglamento del ETPV excluye a quienes tengan antecedentes penales, procesos judiciales en curso u órdenes de expulsión vigentes, lo cual, si bien busca proteger la seguridad pública, constituye una barrera adicional para un número indeterminado de migrantes que no pueden acceder al PPT por estos motivos. En síntesis, las principales brechas en la regularización se derivaron de (i) incumplimiento de trámites en los plazos fijados, especialmente la transición PEP al PPT, (ii) llegadas posteriores no cubiertas por el alcance temporal inicial del Estatuto, y (iii) restricciones normativas que condicionan la obtención del PPT a ciertos requisitos administrativos y de conducta.

Si bien hacia finales de 2024 el Gobierno comenzó a explorar soluciones para este remanente (como la creación de una visa temporal especial para venezolanos llegados fuera de plazo),

lo cierto es que centenares de miles de migrantes permanecieron en un limbo jurídico durante el periodo de estudio, sin un estatus que les garantizara sus derechos de forma integral. Esta situación, además de generar incertidumbre individual, implicó un reto institucional para el Estado colombiano, que debía equilibrar el control migratorio con la ejecución de los acuerdos internacionales ratificados por Colombia en todo lo relacionado a derechos humanos y protección humanitaria.

En definitiva, los migrantes venezolanos no regularizados entre 2021 y 2024 experimentaron un círculo de vulnerabilidad: por un lado, su estatus irregular les impidió afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud, manteniéndolos al margen de la atención médica continua; por otro lado, la ausencia de políticas de salud preventiva y primaria agravó su situación de riesgo y dependencia de la atención de urgencias, la cual resulta costosa e insuficiente como única respuesta. Si bien el Estatuto Temporal de Protección supuso un avance sin precedentes al regularizar a cerca de dos millones de personas y ampliar significativamente la cobertura sanitaria, el objetivo de que la cobertura universal del universo migrante aún enfrenta el desafío de incorporar a los restantes migrantes irregulares. La experiencia de 2021–2024 deja en evidencia la necesidad de fortalecer las estrategias de regularización e inclusión en salud, ya sea flexibilizando plazos y requisitos, extendiendo mecanismos a quienes quedaron por fuera del ETPV, o implementando campañas de divulgación y acompañamiento que reduzcan las brechas de información. Solo mediante la reducción sostenida de la irregularidad migratoria y la afiliación efectiva de todos los migrantes venezolanos se podrá materializar plenamente el derecho universal que la atención en salud en condiciones de igualdad y asegurar la protección integral de esta población conforme a los principios constitucionales y obligaciones internacionales de derechos humanos.

Metodología

Este estudio utiliza un enfoque cuantitativo y descriptivo, orientado a analizar la eficacia del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), establecido mediante el Decreto 216 de 2021, en relación con la garantía del acceso y la cobertura de salud en

Colombia en el periodo comprendido entre 2021 y 2024. La investigación se basa en el compendio y análisis de datos suministrados por fuentes oficiales y gubernamentales, con el objetivo realizar un análisis acerca de la relación que existe entre el decreto y el acceso de la población migrante a la atención plena en salud del universo migrante que reside en Colombia por medio de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

La población dentro de la cual se ha realizado el estudio son los migrantes venezolanos residentes en Colombia que cuentan con algún estatus migratorio regular, específicamente los que logran dicha regularización a través del PPT (Permiso de Protección Temporal). La elección de este grupo poblacional responde a la necesidad de evaluar los efectos reales del Decreto 216 de 2021 sobre la población migrante regularizada, dado que este es el contexto habilitado para acceder a la afiliación plena en el sistema de salud, de acuerdo a lo estipulado en el ordenamiento jurídico colombiano.

El entorno de la investigación corresponde al ámbito nacional colombiano, con énfasis en las estadísticas consolidadas por MinSalud, Migración Colombia y el Observatorio Nacional de Migración y Salud. Estas instituciones producen reportes e informes periódicos de aseguramiento en salud con base en la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) y registros administrativos del Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV). Dichas fuentes permiten disponer de información confiable y verificable sobre la cantidad de migrantes venezolanos afiliados por año, el régimen de afiliación, el tipo de documento utilizado (PPT) y características sociodemográficas básicas.

El estudio no introduce intervenciones experimentales directas, sino que se enfoca realizar un análisis de indicadores de aseguramiento a partir de la información oficial existente. En concreto, se emplearon datos de los informes de seguimiento a la población migrante publicados por el Ministerio de Salud, boletines técnicos de Migración Colombia y los reportes estadísticos del Observatorio Nacional de Migración y Salud para el periodo 2021–2024. Se incluyeron únicamente cifras de carácter oficial, priorizando aquellas publicadas en documentos gubernamentales y organismos multilaterales reconocidos, a fin de garantizar la validez y reproducibilidad de los hallazgos.

El análisis estadístico se realizó mediante técnicas descriptivas, organizando la información por año calendario (2021, 2022, 2023 y 2024) y discriminado los datos por tipo de documento y régimen de afiliación (contributivo o subsidiado). Se calcularon números absolutos de afiliados, porcentajes de distribución por régimen y tasas de cobertura en relación con el total de población migrante regular registrada en Colombia en cada año. Este enfoque permitió observar tendencias en la afiliación, identificar brechas persistentes y valorar de manera objetiva la eficacia del Decreto 216 de 2021 como instrumento jurídico para facilitar el acceso a la atención plena en salud para la población migrante venezolana.

En conclusión, la metodología aplicada responde a un enfoque cuantitativo sustentado en fuentes gubernamentales oficiales, con un diseño reproducible y verificable, que busca ofrecer una radiografía estadística precisa sobre el impacto del Estatuto Temporal de Protección por medio de la inserción sanitaria del universo de nacionales venezolanos residentes en Colombia durante su periodo inicial de implementación (2021–2024).

Resultados y Discusión.

Por medio del estudio de los datos oficiales sobre la afiliación de nacionales venezolanos residentes en Colombia al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) evidenció un crecimiento sostenido en el periodo 2021–2024, asociado directamente a la puesta en marcha del Estatuto (Decreto 216 de 2021) y la efectividad a la hora de otorgar el Permiso de Protección Temporal (PPT).

En 2021, tras el inicio de la expedición de los primeros PPT, la cifra de afiliados era aún reducida. Para 2022, el número de migrantes venezolanos afiliados superó el millón de personas, representando un poco más del 40% del total de migrantes en Colombia para ese año. En 2023, la afiliación ascendió a 1.405.771, equivalente a aproximadamente la mitad de la población venezolana presente en el país. Finalmente, en noviembre de 2024 se registraron 1.552.041 migrantes afiliados, lo que corresponde al 55% del universo migrante venezolano que residía en Colombia (2,8 millones).

La Tabla 1 muestra la evolución anual del universo migrante en Colombia con respecto a su afiliación al sistema de salud durante ese año:

Tabla 1. Evolución de la población venezolana en Colombia y afiliación al Sistema de seguridad social en salud periodo (2021–2024)

Año	Población venezolana estimada	Migrantes afiliados al SGSSS mediante PPT	% de afiliación sobre total
2021	1.742.927	426.763	24,4%
2022	2.475.000	1.156.480	46,7%
2023	2.875.743	1.405.771	48,8%
2024	2.815.611	1.552.041	55%

Fuente: Migración Colombia (2021–2024); Ministerio de Salud y Protección Social (2021–2024). Elaboración propia.

Adicionalmente, al cierre de 2024 se observó que el 81% del universo migrante que se encontraban afiliados estaban en el régimen subsidiado y el 19% en el contributivo, lo que refleja la condición de vulnerabilidad económica de la mayoría de esta población. Los datos también muestran un avance en la implementación de prestaciones en salud: entre 2021 y 2024 se registraron más de 584.000 hospitalizaciones y 697.602 atenciones de urgencia a migrantes venezolanos, aunque el 86,5% de las atenciones correspondieron a consulta externa, lo cual evidencia un patrón de acceso más preventivo y programado en quienes cuentan con afiliación (Universidad del Rosario, 2024).

En síntesis, durante el período 2021–2024 Colombia logró aumentar drásticamente la adopción de los migrantes en el sistema de salud, en correspondencia directa con la implementación del Estatuto Temporal de Protección y la expedición de Permisos por Protección Temporal. Las políticas adoptadas desde la flexibilización normativa hasta las metas de afiliación y campañas activas demostraron eficacia para reducir la brecha de aseguramiento en esta población. Pasó de una situación en la que solo unos pocos cientos de miles de migrantes tenían cobertura en salud en 2021, a un panorama donde más de 1,5 millones de venezolanos están afiliados al SGSSS en 2024, muchos de ellos junto con sus familias. Este avance sugiere que el ETPV, como mecanismo jurídico, ha posibilitado

mejoras tangibles en el acceso a la atención plena en salud de los migrantes, al menos en términos de aseguramiento formal

Conclusiones.

Los resultados del estudio permiten deslumbrar que el Estatuto Temporal de Protección ha constituido, entre 2021 y 2024, una herramienta normativa eficaz pero aún insuficiente para garantizar la cobertura de salud de los migrantes venezolanos residentes en Colombia. El análisis cuantitativo realizado durante este periodo demuestra que el decreto logró avanzar de manera significativa en sus objetivos primarios: ampliar la cobertura en salud a través de la implementación de políticas que permitan regularizar su situación migratoria mediante el Permiso por Protección Temporal (PPT) y habilitar así el acceso de los migrantes al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Sin embargo, también se identificaron barreras estructurales y sociales que limitan su alcance material, y que ameritan una intervención multisectorial si se busca consolidar un modelo de inclusión sostenible.

Uno de los principales logros evidenciados es el crecimiento sostenido de la cobertura en afiliación. En 2021, apenas el 25% de los migrantes venezolanos en Colombia se encontraban afiliados al sistema de salud. Para el año 2024, esta cifra superaba el 55%, es decir, más de 1,5 millones de personas habían sido incorporadas formalmente al, lo que representa un avance sustancial en términos de justicia sanitaria. Este crecimiento es atribuible, en buena medida, a la eliminación de barreras documentales que históricamente excluían a los migrantes sin estatus regular, y que fueron superadas por la expedición del PPT como documento habilitante. En efecto, la evidencia estadística indica que alrededor del 80% de los portadores de PPT están afiliados a una EPS, lo que constituye un indicador directo de la eficacia del decreto en transformar el estatus migratorio en acceso efectivo a derechos sociales básicos.

No obstante, esta tendencia positiva coexiste con limitaciones estructurales persistentes. Para el cierre de 2024, aproximadamente el 45% del universo migrante aún no se encontraban cobijados por el SGSSS. Este grupo se compone, en su mayoría, de personas que no han accedido al PPT o a ningún otro mecanismo de regularización, ya sea por desconocimiento,

imposibilidad de cumplir los requisitos o llegada posterior al corte de elegibilidad del Estatuto. Esta situación implica que cerca de un millón de personas sigue dependiendo exclusivamente de la atención en salud por urgencias, lo que no solo vulnera su derecho a una atención integral y preventiva, sino que además genera un alto costo fiscal y operativo para el sistema de salud colombiano. La exclusión de esta población impacta negativamente los indicadores de salud pública, y representa un desafío humanitario y de sostenibilidad institucional.

Además de la brecha de cobertura, se identificó una alta concentración de migrantes afiliados en el régimen subsidiado, lo que evidencia las dificultades que se han presentado para lograr insertar a los migrantes en el mercado laboral formal. Alrededor del 90% de los migrantes afiliados al Sistema general de seguridad social en salud, lograron su afiliación gracias a los beneficios que ofrece el régimen subsidiado, el cual se encuentra financiado por el Estado. Esta realidad pone en evidencia un desajuste entre la regularización jurídica y la inclusión socioeconómica efectiva, pues muchos migrantes regularizados carecen de oportunidades de empleo formal que les permita afiliarse al régimen contributivo. Este hallazgo plantea una alerta estratégica: si la regularización no se acompaña de políticas de empleabilidad y formalización laboral, el sistema de salud seguirá soportando una carga asimétrica que puede tornarse insostenible a mediano plazo.

Desde una perspectiva normativa, puede concluirse que el Estatuto cumplió su función estructural: crear una vía jurídica legítima, masiva y expedita para otorgar estatus de protección transitoria a la población migrante. Su diseño, basado en principios de derechos humanos, equidad normativa y la no discriminación, permitió desplazar el paradigma de contención migratoria por uno de acogida institucional y progresividad en derechos. No obstante, la eficacia del decreto está condicionado a su implementación efectiva. La regulación por sí sola no garantiza el acceso material si no se acompaña de políticas públicas integrales en salud, empleo, educación y vivienda. La eficacia del decreto, por tanto, debe evaluarse no solo desde la emisión normativa, sino también desde su capacidad para habilitar la vida digna de los migrantes en condiciones reales de inclusión. Es igualmente importante tener en cuenta que el Estatuto Temporal de Protección tiene una vigencia de diez años

(2021–2031). El periodo analizado por este estudio, los primeros cuatro años de implementación, representa menos de la mitad de su ciclo de ejecución. Esto abre una ventana de oportunidad institucional y política para ajustar, fortalecer y complementar el Estatuto con medidas que superen las barreras identificadas.

En conclusión, el Decreto 216 de 2021 ha demostrado ser una herramienta normativa eficaz en su ejecución inicial, al transformar el reconocimiento formal de los migrantes venezolanos en una vía de acceso al sistema de salud colombiano. No obstante, su éxito a largo plazo dependerá de su capacidad para consolidarse como el eje articulador de una política migratoria coherente, sostenible e inclusiva. La vigencia restante del Estatuto debe ser aprovechada por el Estado colombiano no solo para corregir las fallas de diseño o ejecución, sino para proyectar una política de integración real que reconozca a la población migrante no como una carga asistencial, sino como un componente activo de la sociedad colombiana.

Bibliografía

- Angeleri, S., & Palacios Sanabria, M. T. (2022). A rights-based assessment of the Temporary Protection Statute for Venezuelans in Colombia. *The Yale Journal of International Law*, 47, 80–93
- Colombia. Ministerio de Salud y Protección Social. (2017). Resolución 3015 de 2017: Por la cual se adopta el Permiso Especial de Permanencia (PEP) como documento válido para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. *Diario Oficial* No. 50.365
- Corte Constitucional de Colombia. (2016, 17 de junio). Sentencia T-314/16. Expediente T-5.409.791. Magistrada ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.
- Corte Constitucional de Colombia. (2022, 26 de agosto). *Sentencia T-300/22*. Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar. Expediente T-8.605.912
- Corte Constitucional de Colombia. (2025, 28 de mayo). Sentencia T-259/25. M.P. Paola Andrea Meneses Mosquera. Expediente T-9.876.543.
- Migración Colombia – Observatorio de Migraciones, Migrantes y Movilidad Humana (OM3). (2025, junio). *Informe de migrantes venezolanas(os) en Colombia. Diciembre de 2024*. Migración Colombia
- Migración Colombia. (2021). Reporte de venezolanos en Colombia, diciembre 2021. Bogotá: Migración Colombia.
- Migración Colombia. (2023, 7 de noviembre). Colombia, un país solidario con la migración venezolana . <https://www.migracioncolombia.gov.co/infografias-migracion-colombia/colombia-un-pais-solidario-con-la-migracion-venezolan>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2017, 25 de julio). Resolución 5797 de 2017, por medio de la cual se crea un Permiso Especial de Permanencia. *Diario Oficial* No. 50.307 de 27 de julio de 2017. <https://www.cancilleria.gov.co>
- Ministerio de Salud y Protección Social (Colombia). (2022). Seguimiento a la situación de salud de la población migrante procedente de Venezuela, para el periodo del 1 de marzo de 2017 al 31 de diciembre de 2022(Circular 029/2022).
- Ministerio de Salud y Protección Social (Colombia). (2024). Afiliación de personas migrantes al sistema de salud (Infografía, diciembre 2024). Observatorio Nacional de Migración y Salud.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). Informe Circular 029 – Diciembre 2022: Afiliación de población procedente de Venezuela al SGSSS y atenciones en salud. BogotáD.C.:Minsalud.<https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RI/DE/VS/ED/GCFI/informe-circular-029-dic-2022.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). Seguimiento a la situación de salud de la población migrante procedente de Venezuela, 1 de marzo de 2017 – 31 de diciembre de 2022. Bogotá: MSPS.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2024, 31 de enero). Informe de gestión 2023 (pp. 48, 102). <https://www.minsalud.gov.co/Ministerio/RCuentas/Documents/Informe-de-gestion-290124.pdf> Ministerio de Salud



Observatorio de Venezuela, Universidad del Rosario. (2024, diciembre). *Bitácora migratoria N.º*
27. Universidad del Rosario. <https://urosario.edu.co/observatorio-de-venezuela/inicio>
Observatorio Nacional de Migración y Salud (ONMS). (2024, diciembre). Afiliación de personas
migrantes al sistema de salud. Ministerio de Salud y Protección Social.