

**W DE LA CRUZ "Hacia una política integral migratoria:  
análisis del sistema nacional de migraciones"**

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

**UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO**

**HACIA UNA POLÍTICA INTEGRAL MIGRATORIA:  
ANÁLISIS DEL SISTEMA NACIONAL DE MIGRACIONES**

**WILFRIDO DE LA CRUZ LICONA**

**Director: JUAN CARLOS GUATAQUÍ ROA**

Trabajo de investigación presentado para obtener el título de  
Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales  
Contemporáneos

Bogotá D.C., abril de 2021

## **Resumen**

En este proyecto de investigación se analiza el estado actual, alcance y operatividad efectiva de los espacios interinstitucionales de coordinación de la Política Migratoria del Estado colombiano, por medio del análisis de las instancias de coordinación del Sistema Nacional de Migraciones, con el fin de analizar crítica y sistémicamente la Propuesta de Política Integral Migratoria (Proyecto de Ley 036 de 2019), y así formular recomendaciones que permitan fortalecer su gestión en el acompañamiento del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria.

Como expresión de este propósito, el documento se divide en cuatro secciones: en la primera, se realiza una revisión de la normatividad existente en relación con la política migratoria colombiana y sus espacios de coordinación. Pasando a la segunda sección, como revisión del estado del arte, se presenta una recopilación de las principales conclusiones y recomendaciones extraídas de estudios previos relacionados con el tema. En la tercera, se presenta el ejercicio cualitativo de diseño, aplicación y análisis de entrevistas realizadas a actores clave (*stakeholders*) de la política migratoria. Por último, se analizan críticamente el Sistema Nacional de Migraciones y las modificaciones propuestas en el Proyecto de Ley Migratoria y se realizan una serie de recomendaciones con el fin de fortalecer y optimizar su funcionamiento.

## **Abstract**

This research project deeply inquire into the current state, scope and effective operability of the inter-institutional coordination spaces of the Migration Policy of the Colombian State, through the analysis of the coordination instances of the National Migration System, in order to critically and systemically analyze the recent Proposal for an Integral Migration Policy which is being studied in the Congress (Bill 036 of 2019). All these to formulate recommendations that would allow strengthening its management in the accompaniment of the design, execution, monitoring and evaluation of the Migration Policy.

As an expression of this purpose, the document is composed of four sections: in the first, a review of the existing regulations in relation to Colombian migration policy and its coordination spaces is carried out. On the second section, as a literature review / state of the art, a compilation of the main conclusions and recommendations drawn from previous studies related to the subject is presented. In the third, the qualitative exercise of design, application and analysis of the interviews carried out with key actors (stakeholders) of migration policy is presented. Finally, the National Migration System and the modifications proposed in the Migration Law Project are critically analyzed and a series of recommendations are made in order to strengthen its operation.

## Tabla de contenido

<b>ANÁLISIS NORMATIVO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE SUS ESPACIOS DE COORDINACIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “<i>Hacia un Estado Comunitario</i>”</b> .....	<b>4</b>
Decreto 1239 de 2003 “ <i>Por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración</i> ” .....	5
<b>Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “<i>Estado Comunitario: Desarrollo para Todos</i>”</b> .....	<b>6</b>
Documento CONPES 3603 de 2009 “ <i>Política Integral Migratoria</i> ” .....	7
<b>Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “<i>Prosperidad para Todos</i>”</b> .....	<b>9</b>
Ley 1465 de 2011 “ <i>Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior</i> ” .....	10
Decreto 4976 de 2011 “ <i>Por medio del cual se reglamenta el Fondo Especial para las Migraciones del Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones</i> ” .....	12
Decreto 1000 de 2013 “ <i>Por el cual se reglamentan los artículos 2°, 4° y 10° de la Ley 1565 de 2012</i> ” .....	13
Decreto 2063 de 2013 “ <i>Por el cual se modifica el Decreto número 4976 de 30 de diciembre de 2011</i> ” .....	14

Decreto 2840 de 2013 “ <i>Por el cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones</i> ”	14
<b>Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “<i>Todos Por Un Nuevo País</i>”</b>	<b>15</b>
Decreto 1692 de 2016 “ <i>Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes</i> ”	16
<b>Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “<i>Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad</i>”</b>	<b>17</b>
Proyecto de Ley 036 de 2019 “ <i>Por medio de la cual se establece la política integral migratoria del Estado Colombiano</i> ”	18
<b>Conclusiones</b>	<b>20</b>
<b>ESTUDIOS SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE MIGRACIONES</b>	<b>24</b>
<b>Introducción</b>	<b>24</b>
<b>Estudios sobre el Sistema Nacional de Migraciones -SNM</b>	<b>25</b>
Enfoque de Derechos de la Ley 1465 de 2011	27
SNM: Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones – Aportes desde la Sociedad Civil	28
SNM: Comisión Intersectorial para el Retorno	30
<b>Conclusiones</b>	<b>31</b>

<b>ENTREVISTAS SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE MIGRACIONES.....</b>	<b>34</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>34</b>
<b>Análisis del Sistema Nacional de Migraciones.....</b>	<b>36</b>
Sector Relaciones Exteriores.....	37
Sector Legislativo.....	40
Sector Autoridades Locales.....	41
Sector Organizaciones No Gubernamentales.....	43
Sector Academia.....	45
Sector Migrantes.....	46
<b>Análisis del Proyecto de Ley 036 de 2019 “Por el cual se establece la política integral migratoria del Estado Colombiano”.....</b>	<b>50</b>
Sector Relaciones Exteriores.....	50
Sector Legislativo.....	50
Sector Autoridades Locales.....	51
Sector Organizaciones No Gubernamentales.....	51
Sector Academia.....	51
Sector Migrantes.....	52
<b>Conclusiones.....</b>	<b>53</b>
<b>Recomendaciones.....</b>	<b>55</b>

<b>ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES AL SISTEMA NACIONAL DE MIGRACIONES</b> .....	<b>57</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>57</b>
<b>Análisis Crítico al Sistema Nacional de Migraciones</b> .....	<b>58</b>
El Sistema Nacional de Migraciones a la luz del Proyecto de Ley 036 de 2019 .....	58
Proyecto de Ley Migratoria: Instancias de coordinación interinstitucional que no harían parte del Sistema Nacional de Migraciones.....	66
Aspectos del Sistema Nacional de Migraciones no modificados por el Proyecto de Ley Migratoria .....	69
<b>Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones y Participación Ciudadana</b> .....	<b>73</b>
Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones como Mecanismo de Control Social a lo Público .....	74
Financiación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones .....	76
Mesa de Participación de Víctimas: ¿Buenas prácticas para la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones?.....	77
<b>Recomendaciones</b> .....	<b>80</b>
Sistema Nacional de Migraciones .....	83
Funciones Generales del Sistema Nacional de Migraciones .....	83
Estructura y Conformación del Sistema Nacional de Migraciones .....	85

Conformación de la Comisión Nacional Intersectorial para las Migraciones .....	87
Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones.....	88
<b>Bibliografía .....</b>	<b>90</b>
<b>Anexos 1: Lista de Entrevistados.....</b>	<b>98</b>
<b>Anexos 2: Cuestionario Aplicado.....</b>	<b>100</b>

## Lista de Figuras

<b>Figura 1:</b> <i>Hacia una Política Integral Migratoria: Antecedentes de Política Pública desde el 2002</i> .....	3
<b>Figura 2:</b> <i>Proceso de Entrevista Semiestructurada: Entrevistas Realizadas</i> .....	36
<b>Figura 3:</b> <i>Proceso de Entrevista Semiestructurada: Dificultades Encontradas</i> .....	49

## ANÁLISIS NORMATIVO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA Y DE SUS ESPACIOS DE COORDINACIÓN

### Introducción

El 24 de julio de 2019, el Gobierno Nacional, representado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, radicó ante el Congreso de la República el Proyecto de Ley 036 de 2019 “*por medio del cual se establece la política integral migratoria del Estado colombiano*”. La iniciativa tiene como finalidad garantizar una migración segura, ordenada y regular, además de unificar bajo un único hilo conductor las normas que regulan los diferentes aspectos del fenómeno migratorio, adaptándolas además a las nuevas dinámicas migratorias que afectan al país (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019).

Dentro del objeto del Proyecto de Ley 036 de 2019 se encuentra “*establecer los lineamientos generales y los espacios institucionales de coordinación de la Política Migratoria del Estado colombiano*”. Siendo la coordinación de la política migratoria un punto crucial en la gobernanza de la migración, debido a que esta temática pueda abarcar diferentes ámbitos, como el desarrollo económico, la salud, la educación, el mercado laboral, la integración y la migración humanitaria, la reunificación familiar, entre otros temas.

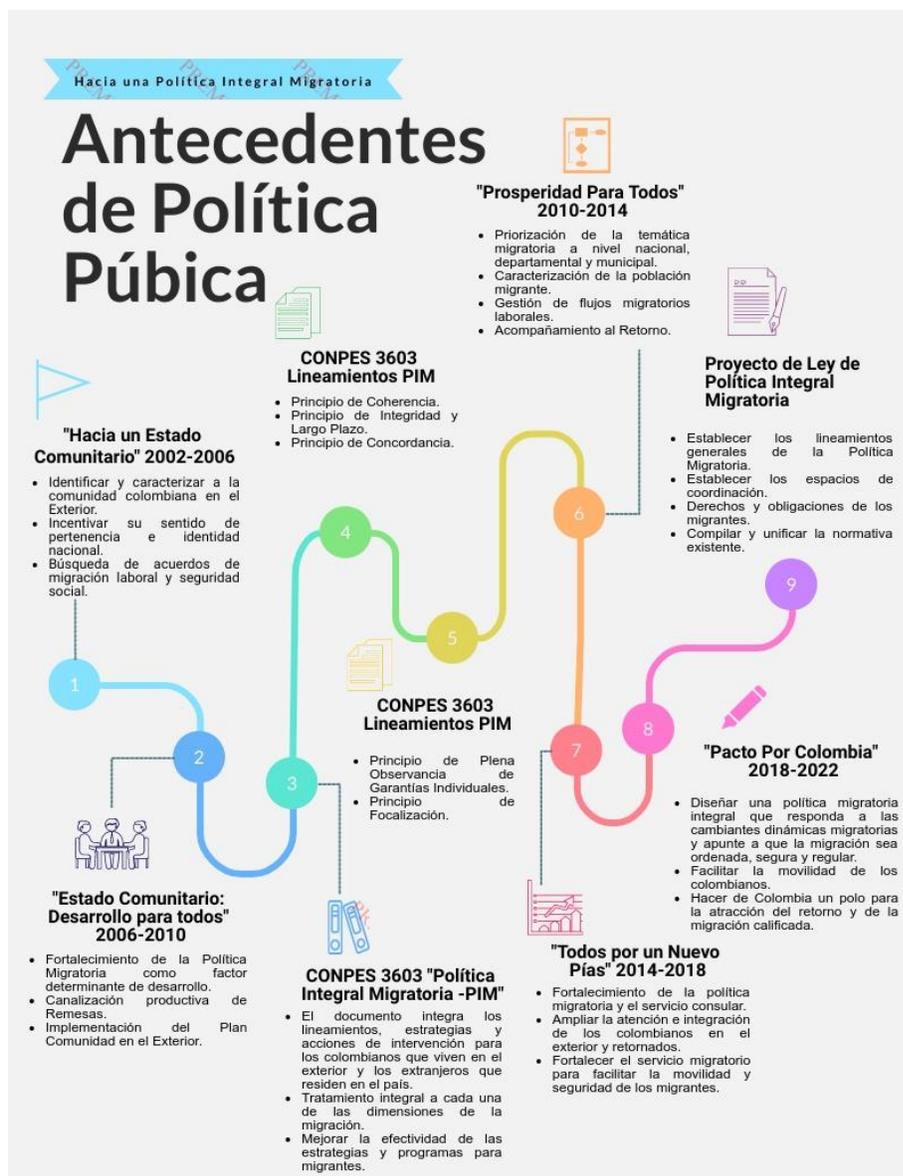
Para poder analizar los espacios de coordinación mencionados en el Proyecto de Política Integral Migratoria y revisar cómo ha sido su funcionamiento, es necesario entender cómo fueron diseñados desde el punto de vista normativo y cuáles eran los lineamientos de política migratoria que impulsaron su conformación.

Con base en lo anterior, el presente capítulo tiene por objetivo realizar una revisión y descripción cronológica de los principales lineamientos de política migratoria, establecidos en los

Planes Nacionales de Desarrollo a partir del cuatrienio 2002-2006 hasta el periodo 2018-2022. De igual manera, se revisará la normativa (Leyes, Decretos, Resoluciones, Documentos CONPES) que fue expedida durante esos períodos, donde se crearon y/o modificaron mecanismos de coordinación interinstitucional de la política migratoria para explicar sus objetivos, funciones y miembros. Por último, se detallarán las principales modificaciones que propone el Proyecto de Ley 036 de 2019 a las instancias de coordinación de la política migratoria.

Figura 1

*Hacia una Política Integral Migratoria: Antecedentes de Política Pública desde el 2002*



Fuente: Elaboración Propia

## **1. Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “*Hacia un Estado Comunitario*”**

El Plan Nacional de Desarrollo del cuatrienio 2002-2006, el cual fue aprobado mediante la Ley 812 de 2003, contempló acciones tendientes a actuar en favor de los diversos grupos que conforman la comunidad colombiana en el exterior, e incentivar su sentido de pertenencia e identidad nacional. Las principales acciones durante este periodo estuvieron relacionadas con:

- Identificación y caracterización de los diferentes grupos de colombianos en el exterior.
- Continuación de los programas de asistencia jurídica y social a las comunidades colombianas en el exterior.
- Búsqueda de posibles acuerdos de migración laboral y seguridad social.
- Promoción de asociaciones de colombianos y el fortalecimiento de los vínculos del Gobierno con las mismas.
- Impulso de un mecanismo para facilitar el ingreso de remesas de colombianos residentes en el exterior.

Así mismo, en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se planteó que el Gobierno Nacional adelantaría programas especiales con aquellos países donde residían los colombianos indocumentados, con el fin de mejorar su situación laboral, económica y social. Además, también se harían esfuerzos para establecer un vínculo entre las comunidades colombianas en el exterior y las comunidades científicas, universitarias e intelectual colombianas, a través de la creación y articulación de redes temáticas.

Dentro de las actividades efectivamente desarrolladas para fortalecer los vínculos con la comunidad colombiana en el exterior se resalta que, desde 2003, se puso en marcha el programa

Colombia Nos Une, el cual estableció vínculos con 680 asociaciones de colombianos en el exterior, a través de distintos programas como “RedEsColombia”, la “Red de Estudiantes y Profesionales Colombianos en el Exterior” y la “Red Colombiana de Apoyo Comercial”. De igual manera, se realizaron distintas ferias para los colombianos en el exterior con el objetivo de canalizar las remesas hacia el ahorro y la inversión (DNP, 2007).

### ***1.1. Decreto 1239 de 2003 “Por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración”***

En cuanto a los espacios de coordinación interinstitucional sobre temas migratorios, el Gobierno Nacional, durante el periodo 2002-2006, realizó un importante avance mediante la creación de la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones a través del Decreto 1239 de 2003. El objetivo de la Comisión fue efectuar recomendaciones sobre temas migratorios al Ministerio de Relaciones Exteriores. Para el cumplimiento de este objetivo, se pueden destacar las siguientes funciones de la Comisión, que se encuentran alineadas con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo del periodo:

- Sugerir pautas para la fijación y coordinación de la política migratoria.
- Propiciar programas que permitan la revinculación de los nacionales colombianos con el país.
- Efectuar y coordinar estudios relacionados con temas migratorios. Así como adelantar estudios en migración laboral y para fortalecer la comunidad investigadora en el país.

La Comisión de Migración estaría conformada por distintas entidades del orden nacional, con injerencia en temas migratorios, como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa, entre otros. La Comisión estaría a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, con Secretaría Ejecutiva en el grupo de Visas e Inmigración de este Ministerio. Sin embargo, el decreto de creación de la Comisión Intersectorial no deja reglamentado el funcionamiento de esta sino indica que sería la misma Comisión quien debería adoptar su propio reglamento mediante acta.

## **2. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”**

Durante el periodo 2006-2010, el Gobierno Nacional se fijó como objetivo avanzar en la construcción e implementación de una policía migratoria integral, coherente y ordenada. Con este fin, el Plan establecía que “*se fortalecerá la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y los espacios de discusión formales entre el Estado, la sociedad civil, el sector académico, las ONG y los organismos internacionales especializados en el tema.*”

Así mismo, para apoyar el proceso de toma de decisiones de política migratoria, se señalaba como meta en el Plan Nacional de Desarrollo que “*el Gobierno Nacional fomentará la creación del Observatorio sobre las migraciones, con el cual se pretende ofrecer información útil sobre las dinámicas y características de la migración internacional, así como sobre las relaciones laborales y sociales de los colombianos en países receptores*”.

Adicionalmente, otro de los ejes de la política de migraciones era consolidar y ampliar las redes de colombianos en el exterior, a través de la implementación del Plan Comunidades. Para ello, se capacitaría a las misiones colombianas en el exterior con el fin de que pudiesen identificar

las fortalezas de los vínculos con la comunidad en el exterior y los proyectos de mayor impacto social.

Por otro lado, otro de los puntos importantes en política migratoria durante este período era desarrollar convenios de protección social y laboral, participación política a nivel local y de regulación de flujos laborales, especialmente con los países de mayor acogida de migrantes colombianos (Estados Unidos y la Unión Europea).

Por último, el Gobierno Nacional propendería por la canalización productiva de las remesas hacia vivienda, proyectos productivos y educación. En ese sentido, se fomentarían cambios legislativos y estrategias que impulsarán la inversión. Además, se continuaría con el desarrollo de las ferias inmobiliarias y de proyectos en el exterior, que impulsarían la inversión productiva de las remesas en el país.

### ***2.1. Documento CONPES 3603 de 2009 “Política Integral Migratoria”***

Teniendo en cuenta el objetivo de avanzar en la construcción e implementación de una policía migratoria integral, el Ministerio de Relaciones Exteriores propuso el 24 de agosto del 2009 al Consejo Nacional de Política Económica y Social una serie de lineamientos, estrategias y acciones de intervención para los colombianos que viven en el exterior y los extranjeros que residen en el país. La propuesta fue aprobada y publicada como Documento CONPES 3603 “*Política Integral Migratoria*”

El CONPES 3603 centró sus objetivos de largo plazo en cuatro lineamientos: Primero, lograr la defensa, protección y garantía de los derechos de los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia. Segundo, fortalecer la transferencia de capacidades hacia el país de aquellos colombianos con un alto capital humano, así como mantener y ampliar las oportunidades

de formación para los colombianos en el exterior y los extranjeros en el país. Tercero, garantizar una oferta de servicios estatales permanente, suficiente y efectiva hacia los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia, teniendo en cuenta los cambios permanentes de la dinámica migratoria. Cuarto, garantizar una migración regular de acuerdo con la normatividad internacional.

De igual manera, el Documento CONPES reconoce cinco principios con los cuales se debe abordar la dinámica migratoria y las políticas públicas que se implementarían para la búsqueda de alternativas de solución a la insuficiente atención de los fenómenos migratorios:

- **Coherencia:** La reciprocidad será el eje articulador para la generación de políticas, acciones y extensión, creación o supresión de normatividades relativas al fenómeno migratorio.
- **Integridad y Largo Plazo:** La política migratoria deberá ajustarse a las dinámicas propias del fenómeno migratorio, la globalización y las coyunturas políticas, económicas, sociales y culturales tanto de los lugares de destino como de Colombia.
- **Concordancia:** La política migratoria se entiende como parte esencial de la política exterior de Colombia. En ese sentido se requiere que las posturas de Colombia en los procesos de negociación de tratados y acuerdos vayan en concordancia con la PIM.
- **Plena Observancia de Garantías Individuales:** El migrante es sujeto de derechos y obligaciones, en concordancia con la legislación nacional y el derecho internacional.
- **Focalización:** La atención a los colombianos en el exterior y los extranjeros en Colombia tendrá como principio general de intervención la asistencia prioritaria a

aquellos que se encuentren en situación de vulnerabilidad por efecto de su condición o situación en los países de destino.

En lo que respecta a la coordinación interinstitucional de la política migratoria, el CONPES 3603 planteaba que la correcta atención a la población migrante debía estar acompañada por una adecuada estructura institucional al interior del Gobierno. Esta estructura debía permitir coordinar y ejecutar las acciones necesarias en torno a la completa promoción de las dimensiones de desarrollo de los migrantes.

Para ese fin, dentro del plan de acción del CONPES se estableció el fortalecimiento de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración. En ese orden de ideas, a partir de 2009, además de las funciones asignadas a través del Decreto 1239 de 2003, la Comisión recomendaría a sus entidades miembro, la implementación de un Plan Estratégico Migratorio -PEM con metas de corto, mediano y largo plazo, definidas a partir de lineamientos y objetivos de política establecidos en Documento CONPES 3603. Así mismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, como secretaría técnica de la comisión, debía presentar de manera anual un informe de avance de las metas establecidas en el PEM y determinaría, en coordinación con los otros miembros, las acciones a seguir para su cumplimiento.

### **3. Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “*Prosperidad para Todos*”**

En el documento de este PND se señala explícitamente que *“El Ministerio de Relaciones Exteriores, como eje articulador de la Política Integral Migratoria, tendrá como objetivo el afianzamiento de dicha política bajo el principio de coherencia en el trato a los migrantes nacionales o extranjeros y sus familias, priorizando la temática migratoria en todas las entidades de nivel nacional, departamental y municipal involucradas, promoviendo el trabajo*

*interinstitucional que garantice un impacto social de forma eficaz y eficiente*". De igual forma, indica que el diseño de la Política Integral Migratoria debe estar guiada por las siguientes estrategias:

- Caracterización de la población migrante (con énfasis en aquella relacionada con remeses y sus usos).
- Creación y consolidación de redes sociales.
- Gestión de los flujos migratorios laborales de forma bilateral.
- Atracción del capital humano.
- Ampliación de los servicios sociales para los migrantes.
- Estrategias que faciliten y acompañen el retorno de los colombianos en el exterior.
- Estrategias de cooperación internacional en materia migratoria que permita mostrar las experiencias positivas de Colombia.

Teniendo en cuenta que uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo era promover el trabajo interinstitucional para los temas migratorios, a continuación, se detallaran las distintas normativas que fueron expedidas durante el cuatrienio que tenían como fin crear y/o fortalecer los mecanismos interinstitucionales de coordinación de la política migratoria.

### ***3.1. Ley 1465 de 2011 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior”***

La Ley 1465 de 2011 en su artículo primero creó el Sistema Nacional de Migraciones - SNM como *“un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas, desde el cual se deberá acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria con el propósito de elevar el nivel de calidad*

*de vida de las comunidades colombianas en el exterior, considerando todos los aspectos de la emigración y la migración*". No obstante, la norma hace claridad que el Ministerio de Relaciones Exteriores es la entidad encargada de la formulación y ejecución de la Política Migratoria.

Con base en lo anterior, el SNM tendría por objeto principal, acompañar al Gobierno Nacional en el diseño y ejecución de las distintas acciones de política pública encaminadas a fortalecer los vínculos del Estado con las comunidades colombianas en el exterior. En ese sentido, los miembros del SNM podrán presentar al Ministerio de Relaciones Exteriores diagnósticos y propuestas para estrechar los lazos del Estado con la comunidad colombiana en el extranjero.

De igual manera, el SNM también tiene por objetivos crear espacios de participación de los colombianos en el exterior y formular un plan de retorno para los migrantes colombianos que deseen regresar voluntariamente al país. En cuanto al segundo punto, a través de la Ley 1565 de 2012 se materializó dicha meta y fijaron incentivos para el retorno de colombianos residentes en el extranjero.

La Ley 1465 de 2011 también indica que el SNM está integrado por la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones, como eje central, las Comisiones Segunda del Senado y de la Cámara de Representantes, y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil. Sin embargo, la Ley no define que es la Mesa Nacional de la Sociedad Civil ni por quienes estaría conformada y cuales serían sus funciones y reglamento, sino que señala que sería la misma Mesa quien debe darse su reglamento, elegir su representante y constituirse jurídicamente, lo cual constituye un notorio vacío de formulación de política, pues mal puede un cuerpo orgánico reglamentarse si ni siquiera se sabe quiénes serían sus miembros. De igual manera, la Ley tampoco define con qué frecuencia se deben reunir los miembros del Sistema, ni quien representa a cada miembro, ni como sería el proceso de toma de decisiones.

Por último, la normativa establece que el Sistema contaría con un Fondo Especial para las Migraciones, el cual buscaría apoyar económicamente a los connacionales en el exterior que requieran asistencia. Sin embargo, este Fondo sería gestionado únicamente por el Ministerio de Relaciones para los casos que este considere pertinente.

### ***3.2. Decreto 4976 de 2011 “Por medio del cual se reglamenta el Fondo Especial para las Migraciones del Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones”***

El Decreto 4976 de 2011, por medio del cual se reglamenta el Fondo Especial para las Migraciones -FEM, señala que el FEM tiene por objeto brindar soporte y apoyo económico al Ministerio de Relaciones Exteriores en los casos especiales de vulnerabilidad y por razones humanitarias, cuando se requiera asistencia y protección inmediata de los connacionales en el exterior. Para evaluar los casos que llegan al Fondo se creó un Comité Evaluador de Casos encargado de evaluar y decidir las solicitudes que serían atendidas por el FEM.

El Comité Evaluador de Casos estaba conformado por los Miembros de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, el Director Administrativo y Financiero, el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Asistencia a Connacionales, el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Colombia Nos Une y el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Control de Gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este último tendría voz, pero no voto.

Por otro lado, el Decreto establece que el FEM solo podrá atender casos relacionados con fallecimientos de connacionales en el exterior, repatriación de connacionales privados de la libertad, víctimas del delito de trata de personas o tráfico de migrantes, repatriación de menores, traslado de personas con una enfermedad grave o terminal y connacionales afectados por un desastre natural o una catástrofe generada por el hombre.

**3.3. Decreto 1000 de 2013 “Por el cual se reglamentan los artículos 2º, 4º y 10º de la Ley 1565 de 2012”**

El Decreto 1000 de 2013 creó la Comisión Intersectorial para el Retorno -CIR. La CIR tiene por objeto coordinar las acciones necesarias para brindar atención a la población migrante colombiana en situación de retorno, en el marco de la Ley 1565 de 2012; la cual es la materialización del Plan Retorno contemplado en la Ley 1465 de 2011.

La Comisión Intersectorial para el Retorno está conformada por distintas entidades del orden nacional donde se puede destacar al Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Defensa, la DIAN, la Policía Nacional, la Unidad de Restitución de Tierra, entre otros. Así mismo, el Decreto aclara que el Ministerio de Relaciones Exteriores es quien coordina las acciones de acompañamiento al retorno y, además, quien ejerce como Secretaría Técnica.

Dentro de las funciones de la CIR se destaca estudiar las solicitudes de para ser beneficiario de alguno de los tipos de retorno de los que trata la Ley 1565 de 2012 y presentar y analizar propuestas sobre programas, planes de apoyo y acompañamiento al retorno. Para el cumplimiento de estas funciones la Comisión debe reunirse por lo menos una vez al mes. Asimismo, el decreto señala que para las sesiones de la CIR esta deberá contar con un quórum deliberatorio de la mitad más uno de los miembros y para la toma de decisiones se requerirá el voto favorable de la mitad más uno de los asistentes a la sesión de la Comisión.

### ***3.4. Decreto 2063 de 2013 “Por el cual se modifica el Decreto número 4976 de 30 de diciembre de 2011”***

Uno de los principales objetivos del Decreto 2063 de 2013 era modificar los miembros que conformarían el Comité Evaluador de Casos del Fondo Especial para las Migraciones, creado mediante el Decreto 4976 de 2011. El principal cambio radicó en que ya no harían parte del Comité, los miembros de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, y se actualizaron las dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores que intervienen en el proceso de revisión y evaluación de casos.

Los miembros actuales del Comité son el Director de Migración Colombia, el Director de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Asistencia a Connacionales y el Coordinador del Grupo Interno de Gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este último, al igual que lo establecido en el Decreto 4976 de 2011, tiene voz, pero no voto.

EL Decreto 2063 de 2013 también modificó los casos que pueden ser atendidos con recursos del FEM. Se eliminó la repatriación de fallecidos y se agregó el acompañamiento a los connacionales que requieran una protección inmediata por hallarse en un alto estado de vulnerabilidad e indefensión y carezcan de recursos propios para su retorno digno.

### ***3.5. Decreto 2840 de 2013 “Por el cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones”***

Por medio del mencionado decreto se creó la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado – Conare. Es función de la Conare recibir, tramitar y estudiar todas las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado que presenten los extranjeros para

realizar una recomendación al Ministerio de Relaciones Exteriores. Es importante tener en cuenta que es el Ministerio de Relaciones Exteriores el encargado de aprobar o rechazar una solicitud de refugio.

La Conare está integrada únicamente por funcionarios del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores: Viceministros de Asuntos Multilaterales y de Relaciones Exteriores, Directores de la Oficina de Asuntos Jurídicos Internacionales, de la Dirección de Derechos Humanos, de la Dirección de Asuntos Migratorios y de Migración Colombia, y el Coordinador del Grupo de Visas e Inmigración.

#### **4. Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “*Todos Por Un Nuevo País*”**

Uno de los objetivos de la “*Política de Buen Gobierno*”, establecida durante el cuatrienio 2014-2018, fue promover y asegurar los intereses nacionales a través de la política exterior y la cooperación internacional. Dentro de las acciones formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo para la consecución de este objetivo se destaca que el Gobierno Nacional buscaría fortalecer la política migratoria y el servicio consular para ampliar la atención e integración de los connacionales en el exterior y retornados. Para ello se planteaba acercar el servicio consular a los connacionales a través de los consulados móviles, brindar acompañamiento al retorno y fortalecer las estrategias de difusión de los distintos servicios ofrecidos por el Estado a los connacionales en el exterior.

Asimismo, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo indicaban que se debía preparar al país para el crecimiento de los flujos migratorios y que estos pudiesen ser atendidos efectivamente como factores de desarrollo económico y social. Además, se propendería por una migración en condiciones de seguridad para colombianos y extranjeros en el marco de una política integral

migratoria. Para lograr esto, debía adecuarse la normatividad migratoria nacional a los acuerdos internacionales que había suscrito y suscribiría Colombia en cuanto a movilidad de personas.

#### ***4.1. Decreto 1692 de 2016 “Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes”***

Por medio del Decreto 1692 de 2016 se creó la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes como un *“mecanismo técnico y operativo para la coordinación y orientación de las acciones contra el tráfico de migrantes”*. Las principales funciones de esta Comisión son diseñar una estrategia nacional contra el tráfico de migrantes, recomendar la expedición de normas o regulaciones a las distintas entidades en materia de lucha contra el tráfico de migrantes y ser de enlace entre las entidades del Estado y los organismos privados que participen en la ejecución de la estrategia nacional.

La Comisión Intersectorial de Lucha contra el tráfico de Migrantes está conformada por distintos Ministerios, como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, entre otros. Así mismo, participan la Armada Nacional, la Policía Nacional, la Dirección de inteligencia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otras Direcciones Administrativas Nacionales. Para las sesiones de la Comisión también se pueden invitar a participar a otras autoridades, como el Fiscal General de la Nación, el Procurador General, el Defensor del Pueblo y las Autoridades Territoriales, las cuales tendrán voz, pero no voto.

## 5. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “*Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*”

Para el periodo 2018-2022, el Gobierno Nacional estableció como objetivo dentro del Plan Nacional de Desarrollo dar una respuesta oportuna a las cambiantes dinámicas migratorias. Para ello, se plantearon distintos retos como “*convertir a Colombia en un polo de atracción para la migración calificada*” y “*dinamizar la movilidad internacional de los colombianos y promover el retorno de los connacionales*”. Con el fin de alcanzar estas metas el Gobierno Nacional se propuso como estrategia principal formular una política integral migratoria, que respondiera a las nuevas dinámicas migratorias del país.

En las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se señala que esta política integral migratoria debe apuntar a que la migración sea ordenada, segura y regular y, de igual manera, está debe tener en cuenta las dinámicas migratorias cambiantes y las distintas oportunidades y retos que enfrenta el país derivado de su “*vocación de centro de conexión de flujos migratorios transnacionales*”. Adicionalmente, esta nueva ley y regulación migratoria debe propender por promover la movilidad laboral, científica y estudiantil de los colombianos. Además, debe incentivar “*la migración calificada transitoria y con vocación de arraigo*” y estimular el retorno de los connacionales en el exterior, “*privilegiando la recuperación del capital humano en las áreas en que este es más requerido para impulsar el desarrollo económico*”.

Es importante destacar que el Plan Nacional de Desarrollo contempla la atracción de la migración calificada como “*un factor que puede estimular la inversión, el crecimiento económico, el desarrollo científico y tecnológico, la innovación y el enriquecimiento cultural del país*”.

Por otro lado, dentro de los objetivos de política migratoria del Gobierno Nacional se propuso fortalecer el acompañamiento a los colombianos en el exterior. Se fijaron tres actividades principales para poder cumplir este objetivo: primero, caracterizar a la población colombiana en

el exterior y promover el registro consular. Segundo, mejorar la atención de los consulados colombianos en el Exterior. Tercero, incrementar el acompañamiento a los colombianos en el exterior mediante la difusión de la oferta institucional existente, con el fin de acercarse a la comunidad colombiana para fortalecer los vínculos y generar confianza.

***5.1. Proyecto de Ley 036 de 2019 “Por medio de la cual se establece la política integral migratoria del Estado Colombiano”***

Teniendo en cuenta los lineamientos establecidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación del Gobierno Nacional, radicó el 24 de julio de 2019, ante el Congreso de la República un proyecto de ley por medio del cual se establece la política integral migratoria del Estado Colombiano. El Proyecto de Ley 036 de 2019 tiene por objeto establecer los lineamientos y los espacios interinstitucionales de coordinación de la política migratoria del Estado Colombiano.

Así mismo, dentro del articulado del Proyecto de Ley Migratoria se incluyen principios y definiciones sobre los derechos y obligaciones de los migrantes, el procedimiento sancionatorio por incumplimiento de la normativa migratoria, los términos para la protección internacional a los extranjeros en el país, pasaportes y visados, la nacionalidad colombiana y los tramites y servicios migratorios.

En cuanto a los mecanismos de coordinación de la política migratoria, el proyecto establece que son órganos o instancias de coordinación los siguientes:

- Comisión Nacional Intersectorial de Migración
- Comisión Intersectorial para el Retorno - CIR
- Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado – Conare

- Comité de Asistencia a Connacionales en el Exterior
- Comité Evaluador de Casos – Fondo Especial para las Migraciones
- Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrante

Por otro lado, el Proyecto de Ley propone una serie de modificaciones al SNM, Ley 1465 de 2011. Uno de principales cambios es en el objeto del SNM, donde pasa de ser un Sistema con el propósito de elevar la calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior a mejorar las condiciones de la población migrante, donde no solo se tiene en cuenta a los colombianos por fuera del país, sino también a los colombianos retornados y a los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional. Adicionalmente, el articulado deja claro que el SNM sería convocado únicamente cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores lo considere pertinente.

Otra de los cambios fundamentales que se da, en comparación con la Ley 1465 de 2011, son los miembros que conformarían el SNM. En caso de ser aprobado el proyecto de ley, el SNM estaría conformado por el Ministro de Relaciones Exteriores, un delegado de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, los Directores Ejecutivos de tanto de la Federación Colombiana de Municipios como de la Federación Nacional de Departamentos, los Presidentes de la Comisión Segunda del Senado y de la Cámara de Representantes, el Representante a la Cámara de los Colombianos en el Exterior, un representante de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones y el Director de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores. El Ministerio de Relaciones Exteriores ejercería la presidencia del Sistema y la Secretaría Técnica estaría a cargo de la Dirección de Asuntos Migratorios.

El Proyecto de Ley 036 de 2019 también establece que el SNM tendrá sesiones ordinarias por lo menos una vez al año. Las sesiones extraordinarias se convocarán únicamente cuando así lo

determine la Secretaría Técnica. Las decisiones se tomarán por mayoría simple de los asistentes a las reuniones. A pesar de estos avances, aún queda pendiente definir cuando habría quorum deliberatorio para poder sesionar y tomar decisiones.

En cuanto a la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, se señala que esta estaría conformada por cuatro representantes: el primero del sector privado, el segundo por las Organizaciones No Gubernamentales, el tercer por parte de la Academia y el cuarto en representación de las organizaciones de colombianos en el exterior. Aunque el proyecto de Ley presenta un avance en la conformación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, aún queda pendiente reglamentar su funcionamiento y objetivos, las sesiones y toma de decisiones y los mecanismos de elección de los representantes.

Adicionalmente, el Proyecto de Ley Migratoria establece que el Gobierno Nacional deberá reglamentar la conformación y funcionamiento de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración en un periodo no mayor a seis meses.

## **Conclusiones**

La Política Migratoria del Estado colombiano, desde el año 2002, se ha caracterizado por estar enfocada en las comunidades colombianas en el exterior y tratar de fortalecer el vínculo de estas con el Estado. Así mismo, otra de sus prioridades ha sido incentivar el uso productivo de las remesas orientándolas hacia vivienda, proyectos productivos y educación. En ese sentido, en el 2003 se creó la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones, donde una de sus principales funciones era propiciar programas que permitieran la revinculación de los nacionales colombianos con el Estado.

A partir del año 2004, el Gobierno Nacional se fijó como objetivo avanzar en la construcción e implementación de una política migratoria integral. Esta gestión finalizó con la publicación del Documento CONPES 3906 en el 2009. En dicho documento, se establece una serie de lineamientos, estrategias y acciones necesarias en torno a la promoción de las dimensiones de desarrollo de los migrantes. Sin embargo, a la fecha no se ha expedido una ley que establezca una política integral migratoria para el país. Esto, es una muestra de la brecha existente entre el discurso del Gobierno y las acciones llevadas a cabo para alcanzar las metas planteadas en los distintos planes de desarrollo.

A partir del cuatrienio 2010-2014, los lineamientos de política migratoria se ampliaron, pasando de solo considerar a las comunidades colombianas en el exterior como objeto principal de las políticas públicas a también focalizar esfuerzos para atraer migración calificada al país y acompañar el retorno de los connacionales. En concordancia con los nuevos enfoques de política migratoria se creó el SNM.

El SNM tiene por objetivo acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política migratoria con el propósito de elevar la calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior, considerando todos los aspectos de la migración. Para ello, el SNM fortalecería las funciones de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y crearía un espacio de participación de la sociedad civil a través de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones. Sin embargo, a la fecha, la Comisión de Migración no se ha actualizado ni modificado, conservando en su estructura entidades que hoy en día no existen. El caso de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil es más incierto porque aún no se ha expedido una normatividad que defina quienes la conforman y cuales serían sus objetivos y metas.

Por otro lado, en el marco del SNM se debía formular un Plan de Retorno para los migrantes colombianos que deseaban regresar voluntariamente al país. Las gestiones realizadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el marco del SNM culminaron con la expedición de la Ley 1565 de 2012 o Ley Retorno. Para coordinar las acciones necesarias para brindar atención a la población migrante colombiana en situación de retorno se creó la Comisión Intersectorial para el Retorno.

A partir del año 2015, con los distintos cambios en la dinámica migratoria del país, se hizo necesario plantear una política migratoria que tuviese en cuenta tanto a las comunidades colombianas en el exterior, como los colombianos retornados y los extranjeros que residen en el país. Con esa finalidad, en el año 2019, el Gobierno Nacional radicó un proyecto de ley ante el Congreso donde establecía la política integral migratoria del Estado colombiano, que apuntaba a promover la migración ordenada, segura y regular, además de tener en cuenta las dinámicas migratorias cambiantes.

Aunque este proyecto de ley presenta avances definiendo funciones y objetivos del SNM, aún quedan pendientes muchos aspectos, como la reglamentación del funcionamiento de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil de las Migraciones, y la definición de la manera en cómo se articularán todos los espacios interinstitucionales de coordinación en el marco del SNM para alcanzar su objetivo principal de acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política migratoria.

Además, para la buena gobernanza de la migración es necesario entender las dimensiones del fenómeno y las necesidades de los migrantes, sin embargo, el proyecto de ley no contempla espacios de participación para los colombianos retornados, los extranjeros residentes en el país y los colombianos residentes en el exterior que no se encuentren asociados.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Proyecto de Ley 036 de 2019 es un reflejo del discurso de los gobiernos de las últimas dos décadas, donde se plantean metas ambiciosas para los espacios interinstitucionales de coordinación de la política migratoria, sin embargo, las acciones específicas para lograr la implementación estos mecanismos se limitan a expedir la normatividad sin resolver temas de fondo como su conformación, funcionamiento y financiación. Esta situación genera que no exista una claridad sobre cómo el SNM y sus partes han cumplido y cumplirán con los objetivos para los cuales fueron creados.

## ESTUDIOS SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE MIGRACIONES

### Introducción

Se han realizado una gran cantidad de estudios sobre las dinámicas migratorias en Colombia y sobre las políticas públicas de enfoque migratorio que se han implementado en las últimas décadas. La mayor parte de estudios se relaciona con las disciplinas de Antropología, Sociología, Derecho Internacional y, en menor grado, Economía. Dado este enfoque disciplinario, no resulta sorprendente que sean pocos los estudios investigativos que se concentran en analizar los espacios de coordinación interinstitucional de la política migratoria frente a su funcionamiento y eficacia. Es decir, de las políticas públicas relacionadas con la migración.

Con base en lo anterior, el presente capítulo tiene por objetivo realizar una recopilación de las principales conclusiones y/o recomendaciones que se han elaborado en los distintos estudios sobre la política migratoria colombiana acerca del diseño y funcionamiento del Sistema Nacional de Migraciones -SNM. Para esta recopilación se tuvieron en cuenta publicaciones de carácter académico como artículos de investigación, documentos de análisis, tesis de grado, entre otros.

El capítulo se divide en 5 temas principales, primero, se hace una descripción de las principales dificultades que presenta el SNM para su funcionamiento. Segundo, se analiza la ley que crea el SNM desde un enfoque de derechos. Tercero, se recopilan aportes realizados desde la sociedad civil para la consolidación de los mecanismos de participación. Cuarto, se analiza el papel de la Comisión Intersectorial para el Retorno como parte del Sistema de Migraciones. Por último, se plantean una serie de conclusiones con base en los principales resultados de los estudios realizados sobre el SNM. La elección de estos criterios temáticos, en lugar de hacer un recuento cronológico de los estudios relacionados, a modo de *survey*, no es casual, es una decisión

metodológica dada la temática de este estudio, y su interés en concentrarse en aspectos evaluativos y propositivos de la política migratoria colombiana.

### **1. Estudios sobre el Sistema Nacional de Migraciones -SNM**

El Sistema Nacional de Migraciones, creado mediante la Ley 1465 de 2011, fue concebido como un conjunto de instituciones y organizaciones no gubernamentales que tienen por objetivo acompañar al Gobierno Nacional y al Ministerio de Relaciones Exteriores en el diseño y ejecución de las políticas públicas que buscan estrechar los vínculos del Estado con las comunidades colombianas en el exterior. Para lograr este objetivo, la Ley estableció que el SNM estaría conformado por la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones, como eje central, las Comisiones Segunda del Senado y de la Cámara de Representantes, y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil.

No obstante, diversos autores señalan que la principal falencia del SNM es precisamente su conformación. Sánchez (2014) indica en su análisis sobre la política migratoria y sobre la Ley 1465 de 2011, que la ley se limita a establecer que el SNM está conformado por la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones y por “todas las entidades cuyas funciones y objetos tengan relación directa con los temas concernientes a la migración e inmigración en Colombia”. La manera en cómo está enunciada la ley no permite identificar con precisión quienes conforman efectivamente el SNM. Así mismo, esta falta de claridad sobre los organismos que conforman el SNM es la principal razón de la que deriva la escasa eficiencia del Sistema.

De igual manera, García-Juan (2019) afirma que otra de las razones por la cual el SNM no ha podido cumplir con sus objetivos a cabalidad, es porque la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones, eje central del Sistema, está integrado por cargos políticos del más alto nivel, pero sin un acompañamiento técnico y operativo. Otro factor relevante que impide alcanzar las metas

del SNM es que la Ley 1465 de 2011 no prevé los mecanismos ni asigna los recursos necesarios a las entidades que lo conforman puedan cumplir con sus tareas (Ciurlo, 2015).

Por otro lado, el SNM presenta un avance, en comparación a los mecanismos previos de coordinación de la política migratoria, al abrir un espacio para la participación de la sociedad civil en el diseño de políticas públicas, a través de la creación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones. Sin embargo, la Ley 1465 de 2011 no establece como se conformará la Mesa ni cómo será su funcionamiento o financiación, simplemente menciona su existencia y la posibilidad de contar con un representante ante la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones (Sánchez, 2014).

Adicionalmente, otros autores, como Ciurlo (2015), señalan que, aunque el SNM debe *“fortalecer los canales de comunicación, participación e integración de los migrantes colombianos”*, no se precisan en la norma promulgatoria los mecanismos de participación de la sociedad civil y de los migrantes.

Por su parte, Bedoya (2014) sostiene que, aunque la ley está bien estructurada, su principal falencia radica en que no ha contado con voluntad política para su reglamentación. Además, esta no cuenta con representación de los migrantes y carece de recursos financieros que le permitan ser realmente operativa.

Por último, la norma por la cual se crea el SNM reconoce la necesidad de que la información estadística del Estado refleje realmente la situación migratoria del país. Para subsanar esta dificultad, la ley prevé *“la articulación de acciones interinstitucionales y de los niveles público y privado para la creación de un sistema de información estadística integral, periódica y confiable en materia migratoria”*. No obstante, después de años de expedida la ley, el Estado

colombiano no tiene un sistema de información permanente para migrantes y retornados. Esta falta de datos estadísticos dificulta el diseño y construcción de políticas públicas diferenciales a nivel nacional, departamental y municipal (Universidad del Rosario, Fundación Konrad Adenauer, 2018).

### ***1.1. Enfoque de Derechos de la Ley 1465 de 2011***

En cuanto al enfoque de derechos de la Ley 1465 de 2011, Palacios (2012) indica que el objeto de la ley hace hincapié en fortalecer los vínculos entre el Estado y los migrantes colombianos en el exterior, sin tener en cuenta a los extranjeros en el Estado colombiano. Sin embargo, aunque la autora señala que la primera responsabilidad para el Estado es la atención de sus nacionales, también resalta que *“dentro del propósito de creación de la ley parece que se invisibilizan los extranjeros presentes en el Estado colombiano”*.

Las afirmaciones realizadas por Palacios (2012) son respaldadas por Sanchez (2014), quien manifiesta que la Ley solo busca la participación de las comunidades colombianas en el exterior, pero la población extranjera que se encuentra en el territorio nacional no cuenta con tal opción.

Frente a este mismo tema, Ciurlo (2015) sostiene que el SNM presenta un lenguaje idóneo en materia de derechos, pero no se consagran en la ley los derechos de los emigrantes, inmigrantes y trabajadores extranjeros, ni tampoco las vías para hacerlos efectivos. Así mismo, deja de manifiesto que existe *“un desbalance entre las garantías que se reconocen a los colombianos en el exterior y los derechos reconocidos a los inmigrantes en el territorio colombiano”*. Lo anterior, puede derivar del mismo enfoque de las políticas públicas en materia migratoria y del interés del Estado solo por el potencial recurso de los migrantes como fuente de desarrollo para el país.

Otro de los aspectos que no fue abordado en la ley del SNM son los temas relacionados con los migrantes irregulares (Palacios, 2012). Ciurlo (2015) indica que es paradójico la omisión de dicho tema en la ley, si se tiene en cuenta que es uno de los problemas más significativos en las migraciones internacionales tanto para los Estados de origen, destino y tránsito.

### ***1.2. SNM: Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones – Aportes desde la Sociedad Civil***

Como se ha mencionado anteriormente, la Ley 1465 de 2011 crea la Mesa Nacional de la Sociedad Civil sobre las Migraciones en el marco del SNM. No obstante, la Ley no brinda ninguna información adicional sobre su composición y funcionamiento, siendo esta una de las principales falencias del Sistema.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con el objetivo de realizar avances en la conformación de la Mesa para las Migraciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores juntamente con la Organización Internacional para las Migraciones realizó en el 2016 el “*Primer Encuentro por la Conformación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones*”. El objetivo de la iniciativa era “*facilitar un escenario de articulación entre los diferentes sectores de la sociedad civil que han enfocado sus esfuerzos en garantizar la reivindicación de los derechos de la población migrante*” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, OIM, Sociedad Civil, 2016).

Según información de Colombia Nos Une (s.f.), este encuentro contó con 150 participantes, 11 voceros, representantes de 15 países y más de 600 connacionales conectados vía streaming. Dentro de los participantes se destacaron Organizaciones de Cooperación Internacional, como OIM, ACNUR, UNICEF y GIZ, y miembros de la Academia colombiana, como la Universidad de los Andes, Javeriana, Externado, Nacional, entre otros.

Dentro de las principales conclusiones presentadas durante este Primer Encuentro, se destaca la propuesta de funcionamiento de la Mesa. En ese sentido se propuso que *“la función principal de la Mesa debe ser el control a la implementación del marco legal sobre las migraciones, comunicar a la ciudadanía su trabajo y fomentar la participación de los colombianos en el exterior (...)*”. Así mismo, se propuso que la Mesa debía *“tener capacidad de presentar iniciativas legislativas ante el Congreso, de acciones judiciales ante las Cortes, de defensa y protección de derecho ante el Ministerio Público y de implementación de política pública ante el poder ejecutivo”* (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, OIM, Sociedad Civil, 2016).

Adicionalmente, y como resultado de las mesas de trabajo realizadas durante el encuentro, se diseñó la siguiente hoja de ruta para la conformación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil sobre las Migraciones (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, OIM, Sociedad Civil, 2016):

1. Socializar la Ley 1465 de 2011 y definir hojas de ruta para cada territorio.
2. Convocar a la sociedad civil para la presentación de propuestas sobre la forma en que debería conformarse la Mesa.
3. Analizar y divulgar las propuestas presentadas por la sociedad civil.
4. Negociar y construir acuerdos entre la sociedad civil para decidir la estructura y funcionamiento de la Mesa.
5. Concertar con los diferentes sectores de la sociedad civil los escenarios de conformación de la Mesa de acuerdo con los resultados del proceso.

Durante el 2017, y como resultado de la hoja de ruta trazada durante el *“Primer Encuentro por la Conformación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones”*, se llevó a

cabo el “*Foro de Buenas Prácticas en Materia de Participación de la Sociedad Civil en Espacios Deliberativos*” en las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Cali, Medellín y Pereira.

Como principal resultado de estos foros se puede resaltar el desconocimiento de la sociedad civil sobre el funcionamiento del SNM y la Comisión Nacional Intersectorial de Migración. En ese sentido, se solicitó al Gobierno Nacional reglamentar la Ley 1465 de 2011 y garantizar el proceso de consolidación y participación de la Sociedad Civil, esclareciendo ante quien se consolida la Mesa. Además, los participantes hicieron énfasis en que el Gobierno Nacional debería definir el número de representantes adecuados para la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Migraciones y garantizar un proceso de elección legítimo de los representantes (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, OIM, 2017).

A pesar de los avances presentados en los distintos espacios y foros de participación de la Sociedad Civil, a la fecha, el Gobierno Nacional aún no ha reglamentado la Mesa de la Sociedad Civil para las Migraciones. De igual manera, los distintos actores de la sociedad civil tampoco han realizado progresos significativos para definir, negociar y concertar la conformación de la Mesa para las Migraciones.

### ***1.3. SNM: Comisión Intersectorial para el Retorno***

Como resultado del artículo 8° de la Ley 1465 de 2011, donde se estableció que “*El Gobierno Nacional formulará el Plan de Retorno para los migrantes colombianos que son retornados o regresan voluntariamente al país (...)*”, se expidió la Ley 1565 de 2012 o Ley Retorno. Esta ley tiene por objetivo crear incentivos para el retorno de los colombianos en el exterior y brindar un acompañamiento integral a aquellos colombianos que desean retornar.

Para coordinar todas estas acciones que buscan brindar atención integral a los colombianos en situación de retorno, el Decreto 1000 de 2013 creó la Comisión Intersectorial para el Retorno - CIR. La CIR está conformada por entidades del orden nacional como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior, Migración Colombia, la Unidad de Víctimas, entre otras entidades.

Tal como lo indica López (2020), una de las principales críticas que se le realiza a la CIR es la falta de participación de la población migrante en el proceso de elaboración de políticas públicas, programas y estrategias. Esta falta de participación genera que no se responda de manera adecuada y efectiva a las demandas de la población colombiana retornada. De igual manera, Ciurlo (2015) señala que la CIR no ha contado con recursos suficientes, ni con una buena coordinación para alcanzar sus objetivos. Además, no existe una coordinación clara entre la Comisión y los ámbitos de gobernabilidad departamental y municipal, lo que se traduce en dificultades para implementar programas o estrategias en territorio.

Adicionalmente, para fortalecer la atención de los colombianos retornados por parte de la CIR, Lopez (2020) sugiere que debe profundizarse en la gobernanza de estos flujos a nivel territorial mediante el trabajo articulado con las comunidades de acogida. Además, la autora afirma que es necesario realizar más estudios sobre el efecto de la reincorporación de los migrantes retornados en las comunidades de acogida para poder diseñar políticas públicas efectivas.

## **Conclusiones**

El Sistema Nacional de Migraciones ha tenido inconvenientes desde su diseño, donde sus principales vacíos están relacionados con su conformación, su poca capacidad técnica y operativa, y la falta de recursos para su funcionamiento. Los distintos estudios realizados frente al tema concuerdan en que la principal falencia del SNM, es que no se definieron con claridad las

instituciones que lo conforman. Esto debido a que la Ley 1465 de 2011, se limita a mencionar que el Sistema está conformado por las Comisiones Segundas del Senado y de la Cámara de Representantes, la Mesa Nacional de la Sociedad Civil, la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones y por las entidades que no forman parte de esta, pero cuyas funciones y objetivos tienen relación con los temas concernientes a la emigración y la inmigración en Colombia. En cuanto a la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, la ley resulta ambigua al no determinar de manera clara quiénes forman efectivamente parte de la Mesa, ni cómo sería su funcionamiento y financiación.

A todos estos temas de diseño normativo también se suma la falta de voluntad política para la correcta implementación del Sistema Nacional de Migraciones, porque después de 9 años de la promulgación de la ley del SNM aún no se ha publicado ningún decreto reglamentario que pudiese subsanar y esclarecer el funcionamiento del Sistema y sus partes. Esta misma falta de voluntad política por parte del Gobierno Nacional se ve reflejada en cómo, 5 años después de la creación de la Mesa de la Sociedad Civil para las Migraciones, apenas en el 2016 se llevó a cabo la primera actividad para la conformación de la Mesa. A pesar de este primer paso, a la fecha no se ha constituido ni reglamentado dicha Mesa de la Sociedad Civil.

Teniendo en cuenta que aún no se ha conformado la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, el SNM no ha podido reunirse en pleno ni una sola vez después de 9 años desde su creación. En cuanto a la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones, eje central del SNM, su papel ha sido prácticamente irrelevante, donde su actuación se ha limitado a realizar recomendaciones de política migratoria sin contar con la participación de la población migrante (Sanchez, 2014).

En cuanto al tema de derechos, las principales inquietudes que genera el SNM están relacionadas con la falta de visibilidad de los extranjeros que se encuentran en el territorio colombiano y su nula participación en los espacios deliberatorios de la política migratoria. Además, el SNM no aborda los temas relacionados con la migración irregular, que es una de las principales problemáticas de la migración internacional actual.

Por último, es importante establecer si todas estas temáticas fueron abordadas y subsanadas desde el Proyecto de Ley de Política Integral Migratoria presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores ante el Congreso de la República el 24 de julio de 2019.

## ENTREVISTAS SOBRE EL SISTEMA NACIONAL DE MIGRACIONES

### Introducción

Como hemos mencionado, el Proyecto de Ley 036 de 2019 menciona espacios de coordinación interinstitucional de la política migratoria, principalmente, del Sistema Nacional de Migraciones. Con el objetivo de revisar y analizar su funcionamiento, se realizó un proceso de entrevistas semiestructuradas con los actores más relevantes (stakeholders) de la política migratoria en Colombia, en el cual se incluyen entrevistas a representantes del Sector Relaciones Exteriores, de la rama Legislativa, de las autoridades departamentales y/o locales, de las Organizaciones No Gubernamentales, la Academia, los colombianos en el exterior, los colombianos retornados y los extranjeros residentes en Colombia.

Los principales criterios que se tuvieron en cuenta para seleccionar a los entrevistados fueron, en primer lugar, que estuviesen involucrados en alguno o todos los espacios de política pública migratoria (diseño, implementación, desarrollo, seguimiento o evaluación de las políticas migratorias), y/o, en segundo lugar, que, eventualmente, que si bien no estuviesen involucrados como formuladores, ejecutores o coordinadores de la política pública migratoria, si tuvieran participación en los espacios de coordinación mencionados en el Proyecto de Ley Migratoria. Por otra parte, para los colombianos en el exterior, los colombianos retornados y los extranjeros residentes se tuvo en cuenta el lugar de residencia y que hicieran parte de Asociaciones/Fundaciones que trabajen sobre temas migratorios, o que tuvieran participación activa en dichos temas.

Para el desarrollo de las entrevistas se aplicaron cuestionarios semiestructurados diferenciados por el tipo de actor a entrevistar. Así mismo, durante el transcurso de las entrevistas las preguntas se ajustaron de acuerdo con el conocimiento e intereses de los entrevistados. Con

base en lo anterior, se llevaron a cabo 23 entrevistas, donde 20 de los participantes solicitaron mantener la reserva y los 3 restantes autorizaron el uso de sus nombres.

Teniendo en cuenta lo descrito anteriormente, el presente capítulo se divide en tres partes. En el primer apartado, se recopilan los principales análisis, resultados y recomendaciones de las entrevistas realizadas, divididos en dos temas: Sistema Nacional de Migraciones y Proyecto de Ley Migratoria. A su vez, estos se desagregan en seis subtemas: Sector Relaciones Exteriores, Sector Legislativo, Sector Autoridades Locales, Sector Organizaciones No Gubernamentales, Sector Academia y Sector Migrantes. En la segunda parte, se analizarán los resultados, conclusiones y recomendaciones de las entrevistas. Por último, en los anexos se puede encontrar la lista de los perfiles / personas entrevistadas y el cuestionario aplicado en la entrevista semiestructurada.

## 1. Análisis del Sistema Nacional de Migraciones

En aras de la concreción analítica, a continuación, se describirán y analizarán las principales conclusiones extraídas del análisis de las entrevistas aplicadas sobre el Sistema Nacional de Migraciones, divididas en 6 sectores para facilitar su entendimiento. Primero, el Sector Relaciones Exteriores; segundo, el Sector Legislativo; tercero, el Sector Autoridades Locales; cuarto, el Sector Organizaciones No Gubernamentales; quinto, el Sector Academia; y sexto, el Sector Migrantes, que incluye a los colombianos en el exterior, los colombianos retornados y los extranjeros en Colombia.

**Figura 2**

*Proceso de Entrevista Semiestructurada: Entrevistas Realizadas*



Fuente: Elaboración Propia

### 1.1 Sector Relaciones Exteriores<sup>1</sup>

Los funcionarios del Sectores de Relaciones Exteriores concuerdan, de manera casi unánime, en que el principal problema del Sistema Nacional de Migraciones (SNM) es que no existe claridad sobre quiénes conforman el Sistema. Además, argumentan que otra de las dificultades del Sistema es que, aunque tiene funciones asignadas, no existen responsables para el cumplimiento y/o seguimiento de esas obligaciones. Claramente, se aprecia aquí la carencia de una aproximación sistémica a la formulación de la política migratoria: no hay claridad sobre sus componentes, sus roles y la conformación del sistema es un aspecto ex post de la política pública, es decir, se identifica un sistema por la agrupación de instituciones y roles diversos de política, pero no se define primero la aproximación sistémica a la política en cuestión<sup>2</sup> y cómo las entidades y roles existentes contribuyen a los logros pretendidos.

En ese sentido, los entrevistados consideran que la falta de apoyo político, por parte del Gobierno Nacional, al SNM es lo que no ha permitido el desarrollo y reglamentación del Sistema. Situación que se hace evidente con los intentos de modificación a la Comisión Nacional Intersectorial de Migración (CNIM), eje central del SNM.

La CNIM fue creada a partir del Decreto 1239 de 2003, sin embargo, a la fecha de realización de esta investigación “no cuenta con reglamento interno, porque lo integran entidades que no existen o han sido reestructuradas”. Desde 2007, con el fin de mejorar el funcionamiento de la CNIM, se trató de hacer modificaciones a las funciones y composición (integrantes) de la Comisión, como, por ejemplo, retirar al ICFES e incluir al entonces Ministerio de la Protección Social (hoy, el componente temático hace referencia al Ministerio del Trabajo). De igual manera,

<sup>1</sup> Se entrevistó a 4 funcionarios del Sector Relaciones Exteriores

<sup>2</sup> Ortigueira-Sánchez (2013) atribuye este recurrente patrón a la ausencia de fundamentos epistemológicos en la formulación de política pública, se identifican (crean) sistemas, pero no con una visión sistémica.

en 2017 se buscó modificar nuevamente el decreto, no obstante, ambos esfuerzos terminaron siendo infructuosos porque los miembros de la Comisión no tenían “*voluntad política*” para hacer los cambios.

Adicionalmente, los funcionarios que participaron de la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones manifestaron que, en cierto punto, entre el 2011 y 2017, se desvirtuó la función de la Comisión, que pasó de consultar temas migratorios a elevar requerimientos de información sobre el cambio climático, entre otros, lo que llevó a no obtener respuesta por parte de ninguno de sus miembros y debilitar el tono y nivel técnico de la discusión de temas migratorios.

Por otro lado, haciendo referencia a la temática del vacío existente sobre las instancias que conforman el SNM, se destaca la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones. Mesa que hasta la fecha no cuenta con criterios, ni requisitos, ni procedimientos para conformarse y elegir a sus representantes. En ese sentido, esta situación limita la participación de la sociedad civil en el seguimiento y elaboración de las políticas públicas relacionadas con temas migratorios.

Otra de las dificultades mencionadas por los entrevistados está asociada al planteamiento conceptual fundamental que considera a la Mesa de la Sociedad Civil como una instancia cuya composición está limitada únicamente a los migrantes adscritos a “*las organizaciones de colombianos en el exterior cuyos objetivos atiendan temas migratorios*”, dejando de lado a los colombianos retornados y los extranjeros que residen en el país. Los funcionarios consideran que es relevante incluir a los distintos tipos de migrantes en la Mesa porque son ellos los que “conocen las realidades y dificultades que están afrontando” y, con su apoyo, se puede hacer un mejor diagnóstico de las problemáticas migratorias del país.

Frente a la Comisión Intersectorial para el Retorno, es importante destacar que el funcionario del Sector Relaciones Exteriores, con participación en la CIR, la considera como una “Comisión cuyo objetivo es aprobar o rechazar las solicitudes de Registro en el Registro Único de Retorno”, concepción concentrada en una actividad operativa y que desconoce su vinculación con el SNM.

Los funcionarios del Sector de Relaciones Exteriores plantean las siguientes sugerencias para hacer más eficiente y efectivo el funcionamiento del Sistema Nacional de Migraciones: 1). establecer al Ministerio de Relaciones Exteriores como el líder del Sistema; 2). revisar el funcionamiento de la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones y modificar sus miembros y redefinir sus funciones; 3). el Gobierno Nacional debe definir cómo va a ser el funcionamiento de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, ampliando la participación a las organizaciones de colombianos retornados y de extranjeros residentes en el territorio nacional; 4). cuando sea necesario, se debe incluir dentro de las discusiones de las distintas comisiones a los entes territoriales, con voz, pero sin voto; 5). el Sistema debería permitir tener una radiografía más clara de las necesidades y dificultades de los colombianos en el exterior, de los colombianos retornados y de los extranjeros en Colombia, para poder formular recomendaciones que tengan un impacto positivo en los migrantes a través de la gestión de una migración segura, ordenada y regular.

## 1.2 Sector Legislativo<sup>3</sup>

El Representante de los Colombianos en el Exterior manifestó que la Ley 1465 de 2011 *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior”* no establece de una forma clara las entidades e instituciones que conforman el Sistema Nacional de Migraciones, y, tampoco la manera cómo se establece e implementa la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, situaciones que no han permitido avanzar en la consolidación del SNM colombiano. Siendo la falta de normatividad y de entendimiento de cómo funciona el Sistema, el principal problema de este.

Así mismo, considera que el objetivo del SNM no está acorde a la realidad migratoria del país y que esta se *“debe modificar y fortalecerse con el entendimiento de la mayor participación de la migración, tanto de los colombianos en el exterior como de los extranjeros residentes en el territorio”*. En ese sentido, recalcó que *“Colombia tiene una deuda histórica en la reestructuración e integración del sistema nacional migratorio, de tal manera que la formulación de las políticas públicas, con el apoyo de la sociedad civil, pueda tener una injerencia más efectiva en la elaboración de las políticas migratorias”*.

Considera que si bien, con el fin de incluir la participación de la sociedad civil en el SNM, se estableció la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, hasta la fecha la Mesa no ha operado *“porque no tiene los instrumentos necesarios para poder ejercer su función consultiva y propositiva”*. Para subsanar este tema, el Representante plantea que la Mesa sea objeto de una reestructuración de su marco normativo, al igual que el Sistema Nacional de Migraciones como un todo.

---

<sup>3</sup> Se entrevistó al Representante de los Colombianos en el Exterior 2018-2022

Con el objetivo de avanzar en la construcción del Sistema Migratorio colombiano, el Representante manifestó que, primero, se debe definir de manera clara la normativa interna del SNM. Segundo, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe ser el responsable del Sistema y de cada uno de sus espacios de coordinación. Tercero, se debe regular la participación de la sociedad civil y sus límites en la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones.

### ***1.3 Sector Autoridades Locales<sup>4</sup>***

Previo a la revisión de las principales conclusiones extraídas de las entrevistas a funcionarios de las autoridades departamentales y/o municipales, es importante destacar que solo uno de los tres entrevistados conocía la existencia del Sistema Nacional de Migraciones y de sus distintos espacios de coordinación. Aún, si bien conocía de su existencia, no tenía conocimiento de las funciones que ejerce el SNM o si alguna vez había tenido alguna acción en territorio. Además, la gran mayoría de los entrevistados confundió el Sistema Nacional de Migraciones con las actividades y mesas migratorias que ha estado desarrollando la Gerencia de Fronteras de la Presidencia de la República, dejando de manifiesto la falta de articulación que existe en los espacios de coordinación de la política migratoria del Estado colombiano, y como las actividades e instancias coyunturales pasan a ser consideradas como las áreas misionales del SNM.

Del mismo modo, los funcionarios de las administraciones territoriales manifestaron que hay una debilidad latente en la articulación entre los entes territoriales y el Gobierno Nacional, y entre las entidades mismas al interior del orden nacional, situación que pueden evidenciar con el accionar en territorio de cada entidad. Así mismo, indican que es necesario contar con la voluntad

---

<sup>4</sup> Se entrevistó a 3 funcionarios de los departamentos de Atlántico, La Guajira y Nariño.

política del gobierno nacional para aunar esfuerzos y atender las necesidades de los migrantes desde el territorio.

Por otra parte, los funcionarios consideran que es necesaria y fundamental la participación de la sociedad civil para la planificación de las políticas públicas, y para definir la hoja de ruta de las acciones a tomar. Pero también consideran que debe existir una retroalimentación en doble vía, es decir, que en los espacios de participación de la sociedad civil también se debe informar sobre todas las acciones que se están llevando a cabo para atender las necesidades de los migrantes, así como los resultados generados por la evaluación de dichas acciones y su impacto.

Los funcionarios concluyeron que desde el territorio *“no se ha sentido cuál es el accionar de la CNIM o del SNM”*, por lo que se deben hacer cambios sustanciales en el funcionamiento, organización y articulación del SNM. Así mismo, argumentan que debería ser el Ministerio de Relaciones Exteriores quien lidere al SNM, y se deben asignar responsabilidades individuales a los miembros de los distintos espacios de coordinación. Adicionalmente, sugieren que, para el desarrollo de planes, programas o metas específicas, se debe tener en cuenta las dinámicas propias de cada territorio. Con base en lo anterior, proponen que las políticas públicas en temas migratorios también deben desagregarse en metas regionales.

Por último, sugieren la ampliación de la participación en el SNM a los colombianos en el extranjero, los colombianos retornados y los extranjeros en Colombia, porque *“son la voz del territorio donde, muchas veces, el Estado no está 100% presente”*. Pero esta participación de los migrantes no se debe limitar únicamente a escuchar a las organizaciones de base comunitaria, es decir, a las que están estructuradas y organizadas, sino también se debe hacer un proceso participativo con los líderes sociales en los departamentos que son *“agentes de cambio o tienen una participación muy activa en su territorio”*.

#### ***1.4 Sector Organizaciones No Gubernamentales<sup>5</sup>***

Desde el sector de Organizaciones No Gubernamentales se considera que el SNM no tuvo la importancia y el apoyo, que se requería para su correcta implementación y funcionamiento al momento de su creación, sin embargo, las circunstancias han cambiado, por lo que está la pertinencia y la urgencia.

Según el funcionario del Sistema de Naciones Unidas, uno de los primeros temas que debería revisarse es la existencia de un sinnúmero de instancias de discusión de la política migratoria, ya sea a nivel nacional o territorial, instancias que no cuentan con una coordinación puntual. Por ejemplo, existe una mesa liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores para articular la cooperación internacional entorno a la respuesta migratoria, pero es un mecanismo informal, y, a su vez, también existe el Grupo Inter-Agencial de Flujos Migratorios Mixtos, desde donde los Organismos de Cooperación organizan su respuesta a nivel nacional y territorial, y que no cuenta con participación del Gobierno. Así mismo, existen la Gerencia de Fronteras de Presidencia, las mesas migratorias, las actividades lideradas por Migración Colombia, las instancias lideradas por Cancillería, donde al final no se ve una respuesta unificada frente a una misma problemática.

Frente a esta situación, se propone que el SNM sea liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero para ello, se sugiere la creación del Viceministerio de Migraciones, el cual se encargaría de coordinar todos los espacios de articulación que existen de la política migratoria. En ese orden de ideas, también se plantea que desde el Viceministerio se lleve a cabo una revisión de toda la arquitectura interinstitucional frente al tema migratorio, con el objetivo de simplificar y

---

<sup>5</sup> Se entrevistó a un funcionario del Sistema de Naciones Unidas.

hacer más eficiente la coordinación tanto a nivel nacional como territorial. Además, es fundamental que se delimiten las acciones y las responsabilidades de cada espacio de articulación del Sistema.

Por otro lado, frente a la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, el funcionario del Sistema de Naciones Unidas propone que la participación debe ampliarse tanto a los colombianos en el exterior como a los colombianos retornados. Sin embargo, frente a la participación de los extranjeros residentes en Colombia en la Mesa, sugiere que no debe circunscribirse únicamente a los venezolanos, sino que se debe tener en cuenta a las demás nacionalidades en el territorio.

Desde la experiencia del entrevistado, se identifican 5 situaciones que dificultan la reglamentación y conformación de la Mesa de la Sociedad Civil para las Migraciones. En primer lugar, la competencia y las rivalidades existentes entre las mismas asociaciones de colombianos en el exterior y colombianos retornados. Segundo, los liderazgos individuales, que complican aún más la interacción entre organizaciones de la sociedad civil. Tercero, la comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno. Cuarto, los intereses políticos que pueden existir entre las mismas organizaciones y, por último, la definición del alcance del Gobierno Nacional en la Mesa.

### ***1.5 Sector Academia<sup>6</sup>***

La Profesora Stephanie López Villamil manifiesta que el Sistema Nacional de Migraciones no ha funcionado desde su creación en 2011, principalmente porque (i) no se pudo conformar la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones y (ii) porque la Comisión Nacional Intersectorial para las Migraciones, la cual es el eje del SNM, está conformada por muchas instituciones que dejaron de existir.

Para subsanar este tema, la Profesora López propone que se debe hacer una reforma institucional del tema migratorio en Colombia, tal como fue planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Para ello, se plantea que se debería iniciar por la creación del Viceministerio de Migraciones en el Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual sería el responsable de organizar y coordinar todo lo referente a las políticas públicas en temas migratorios y al Sistema Nacional de Migraciones y sus partes.

Por otra parte, en cuanto a la participación de la Sociedad Civil en el SNM, la Profesora López sugiere que se debe ampliar la participación en la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, tanto a los colombianos en el exterior, como a los colombianos retornados, los extranjeros en Colombia y la ciudadanía en general, no solo a las organizaciones, tal como lo establece la Ley de Participación Ciudadana.

Por último, en relación con la Comisión Intersectorial para el Retorno, la Profesora López, indica que ésta únicamente funciona para “*decidir si una persona accede o no a los beneficios de la Ley*”. Además, la CIR está mal planteada en su tipología, requisitos y beneficios, ya que no se adaptan a la realidad que tiene el país, por lo cual la gran mayoría de los retornados no se

---

<sup>6</sup> Se entrevistó a la Profesora Stephanie López Villamil – PhD. En Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

encuentran registrados en el Registro Único de Retorno. Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea que se requiere una modificación y actualización de las funciones de la Comisión, pero que esté articulada dentro de la reforma general al SNM.

### ***1.6 Sector Migrantes<sup>7</sup>***

Aunque los colombianos en el extranjero, los colombianos retornados y los extranjeros en Colombia son un grupo sumamente dispar en cuanto a sus necesidades, intereses y conocimiento de la institucionalidad colombiana, todos los entrevistados, a excepción del señor Ricardo Marín, director y fundador de la plataforma COLEXRET, manifestaron que nunca habían escuchado hablar del SNM, de la Comisión Nacional Intersectorial para las Migraciones, la Comisión Intersectorial para el Retorno y, mucho menos, de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones. Ante esta realidad, la principal conclusión de los migrantes entrevistados, es que el Gobierno Nacional no solo debería encargarse de promulgar la normatividad, sino que también debería difundirla a través de los canales de comunicación existentes para que todos los ciudadanos puedan acceder a ella.

Por otro lado, a diferencia del señor Marín, los entrevistados señalaron que los únicos espacios de participación de la sociedad civil que conocen son los siguientes:

- Para el caso de los extranjeros, reconocen el Grupo Interagencial de Flujos Migratorios Mixtos -GIFMM,

---

<sup>7</sup> Se entrevistó a 6 colombianos en el exterior (Argentina, 2 Ecuador, España, Estados Unidos y Venezuela), 3 colombianos retornados (La Guajira, Nariño, Norte de Santander) y 4 extranjeros en Colombia (Atlántico, La Guajira, Nariño y Norte de Santander).

- Los colombianos retornados y los extranjeros en Colombia identificaron las mesas que lidera la Gerencia de Fronteras de Presidencia de la República, y, finalmente,
- Los colombianos en el exterior manifestaron que los espacios de participación son las actividades que lleva a cabo el consulado en su circunscripción correspondiente.

En ese sentido, los migrantes coincidieron en recalcar que es necesaria la participación de la sociedad civil en todos los procesos de toma de decisiones sobre la política migratoria, porque son ellos quienes conocen las realidades y dificultades que están viviendo los migrantes y, además, con su apoyo se puede hacer seguimiento y evaluación constante sobre la implementación de las políticas migratorias. No obstante, aclaran que las autoridades, ya sean locales o nacionales, no les deberían considerar únicamente como un *“órgano de consulta, al cual solo se le informa lo que van a hacer o lo que hicieron, sino que también podrían participar con propuestas, recomendaciones y haciendo seguimiento”*.

En cuanto a la conformación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, la mayoría de entrevistados concuerdan en que la misma se debe constituir con el apoyo del Gobierno Nacional, pero, al final, debe ser un trabajo autónomo de la Sociedad Civil para actuar con la debida independencia. No obstante, algunos de los migrantes consideran que el Gobierno Nacional no solo debería impulsar la conformación de la Mesa, sino también dirigirla. Adicionalmente, los migrantes entrevistados consideran que uno de los aspectos más relevantes para el correcto funcionamiento de la Mesa es que el Gobierno Nacional defina de manera clara y concisa cuál es el alcance de la mesa, sus respectivas funciones y el proceso de elección de sus representantes.

Por otra parte, los entrevistados coinciden en que la Mesa debe contar no solo con la participación de los colombianos en el extranjero, sino también con los colombianos retornados y

los extranjeros que residen en el territorio. Algunos de ellos manifiestan que no solo debe participar la ciudadanía organizada, sino que también *“hay liderazgos independientes que están haciendo un buen trabajo (por los migrantes) y debe tenerse en cuenta su participación y opinión”*.

No obstante, el director de la Plataforma COLEXRET manifiesta que *“la Mesa es un mecanismo de participación ciudadana, pero el solo hecho de decirle Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones ya está siendo excluyente, porque la sociedad civil no la conforman todos los ciudadanos, sino únicamente los que están agrupados. Dejando de lado la mayor parte de la población migrante”*.

Otro punto fundamental que consideran los migrantes para que el Sistema Nacional de Migraciones y cualquiera de sus partes pueda funcionar, es que exista voluntad política para trabajar manera coordinada entre el legislativo, el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales. Esta voluntad política también se debe traducir en sensibilizar a los funcionarios y capacitarlos en toda la normativa que se expida en el tema migratorio.

Además de lo anteriormente mencionado, el director de la Plataforma COLEXRET también sugiere que es necesaria la creación del Viceministerio de las Migraciones al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores, para que coordine y organice al Sistema Nacional de Migraciones y cada una de sus partes. De igual manera, plantea que dentro de la reforma al SNM también se debe establecer con nombre propio las entidades que conforman cada una de las Comisiones del Sistema y sus respectivas responsabilidades.

**Figura 3**

*Proceso de Entrevista Semiestructurada: Dificultades Encontradas*



Fuente: Elaboración Propia

## **2. Análisis del Proyecto de Ley 036 de 2019 “*Por el cual se establece la política integral migratoria del Estado Colombiano*”**

En la siguiente sección se presentarán, de manera sucinta, las principales conclusiones de los entrevistados frente a la pregunta: “Consideran que los cambios propuestos en el Proyecto de Ley 036 de 2019 subsanan las principales falencias identificadas del Sistema Nacional de Migraciones?”.

### **2.1 Sector Relaciones Exteriores<sup>8</sup>**

Todos los funcionarios entrevistados del Sector Relaciones Exteriores concuerdan en que, aunque el Proyecto de Ley presenta un avance significativo, aún quedan pendientes todas las modificaciones normativas necesarias para que pueda funcionar de una manera armónica, coordinada y eficiente el SNM y sus espacios de coordinación, como la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones, la Comisión Intersectorial para el Retorno y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones.

No obstante, uno de los entrevistados resaltó el cambio que se da en la conceptualización del SNM, donde antes solo se consideraba en su propósito “(...) *eleva la calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior*” y se modificó, para incluir a la población migrante en general.

### **2.2 Sector Legislativo<sup>9</sup>**

La principal conclusión del Representante de los colombianos en el exterior frente a los avances del Proyecto de Ley sobre Política Migratoria es que “*todo proyecto de Ley a través de su paso normativo en el Congreso requiere de un fortalecimiento y un enriquecimiento de la sociedad*”

---

<sup>8</sup> Se entrevistó a 4 funcionarios del Sector Relaciones Exteriores

<sup>9</sup> Se entrevistó al Representante de los Colombianos en el Exterior 2018-2022

*civil para poder llegar a una gran conclusión*”. En ese sentido, el Representante expresa que *“aunque está bien direccionado el Proyecto de Ley para esa reestructuración normativa (que necesita el SNM), tiene el ánimo de recibir más sugerencias para fortalecer esta política pública”*.

### ***2.3 Sector Autoridades Locales<sup>10</sup>***

Ninguno de los funcionarios entrevistados que desarrollaron actividades en las autoridades departamentales y/o municipales, conocía los cambios propuestos por el Gobierno Nacional a través del Proyecto de Ley 036 de 2019, dejando de manifiesto que el Gobierno debería realizar una pedagogía sobre estos espacios de participación que pudiese involucrarlos o ver afectado el desarrollo de sus actividades en terreno.

### ***2.4 Sector Organizaciones No Gubernamentales<sup>11</sup>***

Desde el Sector de Organizaciones No Gubernamentales la principal preocupación es que sigue sin solucionarse el tema de cómo se realizará la participación de la Sociedad Civil a través de la Mesa para las Migraciones.

### ***2.5 Sector Academia<sup>12</sup>***

La Profesora López concluye frente al Proyecto de Ley Migratoria que este no subsana las grandes debilidades que presenta el SNM, como lo son la participación ciudadana, la falta de

---

<sup>10</sup> Se entrevistó a 3 funcionarios de los departamentos de Atlántico, La Guajira y Nariño.

<sup>11</sup> Se entrevistó a un funcionario del Sistema de Naciones Unidas.

<sup>12</sup> Se entrevistó a la Profesora Stephanie López Villamil – PhD. En Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

normatividad para que pueda funcionar de manera adecuada los espacios de coordinación como la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil, y la creación de un Viceministerio de Migraciones al interior del Ministerio de Relaciones Exteriores para que coordine todo lo referente al Sistema.

## ***2.6 Sector Migrantes<sup>13</sup>***

De los migrantes entrevistados, solo el Director de la Plataforma COLEXRET conocía los cambios propuestos dentro del Proyecto de Ley 036 de 2019. Frente a esos cambios, concluye que siguen sin resolverse los problemas de funcionamiento, articulación y participación de la ciudadanía en el SNM, la CNIM y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones (Mesa que considera excluyente porque no puede participar la ciudadanía en general).

En lo que respecta a los demás migrantes entrevistados, que no han escuchado hablar del Proyecto de Ley Migratoria, reiteran que el Gobierno Nacional debería hacer una mayor labor de divulgación y pedagogía frente a los proyectos de políticas públicas que afectan de una manera tan directa a los migrantes.

---

<sup>13</sup> Se entrevistó a 6 colombianos en el exterior (Argentina, 2 Ecuador, España, Estados Unidos y Venezuela), 3 colombianos retornados (La Guajira, Nariño, Norte de Santander) y 4 extranjeros en Colombia (Atlántico, La Guajira, Nariño y Norte de Santander).

## Conclusiones

Todos los entrevistados coinciden en que no se sabe con certeza qué es el Sistema Nacional de Migraciones y quiénes lo conforman, destacando la falta de normatividad y regulación que existe frente al tema. Para el caso puntual de los funcionarios del Sector Relaciones Exteriores y Legislativo, además de lo anterior, resaltan que no existe un responsable para la coordinación del Sistema y de sus espacios de participación. Adicionalmente, todavía queda pendiente actualizar la normativa referente a los mecanismos de coordinación como la Comisión Nacional Intersectorial para las Migraciones, la cual se está intentando modificar desde el año 2007.

En cuanto a la Mesa Nacional de la Sociedad Civil, todos los entrevistados que tenían conocimiento sobre la Mesa concuerdan en que ésta es una de las principales falencias / ausencias del Sistema. Dentro de sus dificultades, destacan que en la normativa actual solo contempla la participación de los colombianos en el exterior que estén organizados, y todos los entrevistados sugieren que se debería incluir también a las organizaciones de colombianos retornados y extranjeros que residen en el país. Algunos de los entrevistados van más allá, como la Profesora López y el señor Ricardo Marín, quienes coinciden en que la participación debería ampliarse a la ciudadanía en general y estar de acuerdo con lo establecido en la Ley de Participación Ciudadana. No obstante, el funcionario del Sistema de Naciones Unidas sugiere que, en un primer lugar, esta Mesa solo debería trabajar con las organizaciones de colombianos en el exterior y los colombianos retornados y que, posteriormente, debería hacerse un estudio sobre cuál sería la manera más eficiente de incluir la participación de todos los migrantes en la Mesa.

En general, los entrevistados también conciertan en que es necesaria la voluntad política, tanto del Gobierno Nacional como de las autoridades territoriales y del Legislativo, para poder hacer eficiente todo lo relativo al Sistema Nacional de Migraciones y sus partes. Dentro de esta

voluntad política, se destaca que es necesaria para, primero, establecer que instancias y entidades hacen parte del SNM, segundo, actualizar los miembros y funciones de la CNIM y la CIR, tercero, para determinar hasta qué punto va el alcance de cada espacio de coordinación, y, cuarto, para aclarar cuáles son las reglas de funcionamiento de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones y como va a elegir a sus representantes.

En resumen, y tal como fue mencionado en el capítulo anterior de *Estudios sobre el Sistema Nacional de Migraciones*, los entrevistados concuerdan con lo expresado por distintos autores como Sánchez (2014), Ciurlo (2015) y Bedoya (2014), quienes manifiestan que las principales debilidades del Sistema Nacional de Migraciones son: primero, que no existe claridad sobre cuáles son las entidades conforman el Sistema, segundo, tampoco se conoce cuáles son los mecanismos de participación de la sociedad civil y, por último, que no ha existido una voluntad política para su implementación.

## Recomendaciones

Para tratar de solucionar las dificultades tan evidentes que tiene el Sistema Nacional de Migraciones y sus partes, los entrevistados hacen una serie de recomendaciones dentro de las cuales se pueden destacar las siguientes:

1. El Ministerio de Relaciones Exteriores debería ser el responsable del Sistema Nacional de Migraciones.
2. Debe crearse el Viceministerio de Relaciones Exteriores para que sea la instancia de Gobierno que articule y organice al Sistema Nacional de Migraciones y sus espacios de coordinación.
3. Se debe actualizar y modificar la conformación de la Comisión Nacional Intersectorial para las Migraciones y la Comisión Intersectorial para el Retorno.
4. Actualizar y modificar las funciones de los distintos espacios de coordinación de la política migratoria.
5. Asignar responsables dentro de cada espacio de coordinación para el cumplimiento de las funciones.
6. Crear metas para el cumplimiento de las funciones y/u obligaciones que se adquieran dentro de los espacios de coordinación.
7. Articular con las autoridades departamentales y municipales.
8. Definir de manera clara y concisa cuál es el alcance de los distintos espacios de coordinación.
9. El Gobierno Nacional debería liderar la conformación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, estableciendo reglas claras y criterios objetivos para la participación y selección de los representantes.

10. Ampliar la participación en la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones para incluir también a los colombianos retornados y los extranjeros que residen en Colombia.
11. Algunos también sugieren que dentro de la participación también se debe incluir a la ciudadanía en general, tal como lo establece la Ley de Participación Ciudadana.
12. El Gobierno Nacional debería divulgar y capacitar a los migrantes en toda la normatividad que los afecta de manera directa o indirecta.
13. El Gobierno Nacional debería sensibilizar y capacitar a los funcionarios en todo lo referente a los espacios de coordinación y participación con la ciudadanía.

## ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES AL SISTEMA NACIONAL DE MIGRACIONES

### Introducción

Una vez finalizada la revisión normativa al Sistema Nacional de Migraciones y a las instancias interinstitucionales de coordinación de la política migratoria, y de acuerdo con los resultados encontrados durante el proceso de entrevista con los actores más relevantes en el diseño, implementación y evaluación de la política migratoria, en este capítulo se analizará de manera crítica y sistemática la estructura y funcionamiento del Sistema Nacional de Migraciones, y se ofrecerán recomendaciones de cara a su creación e implementación.

El capítulo se divide en tres secciones principales. En la primera parte, se realiza un análisis crítico al SNM y se formulan una serie de recomendaciones para su funcionamiento efectivo. Este análisis a su vez se subdivide en 3 temas: 1) el Sistema Nacional de Migraciones a la luz del Proyecto de Ley 036 de 2019; 2) Instancias de Coordinación Interinstitucional por fuera del Proyecto de Ley Migratoria; y 3) el SNM por fuera del Proyecto de Ley 036 de 2019.

En la segunda sección, y debido a su importancia como el único mecanismo existente dirigido a permitir la participación de la Sociedad Civil en el SNM, se lleva a cabo un análisis de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, como organismo de participación ciudadana y se proponen algunas sugerencias para su implementación. Por último, en la tercera parte, se formulan de manera sucinta una serie de recomendaciones finales al SNM, con el fin de fortalecer su gestión en el acompañamiento del diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria.

## 1. Análisis Crítico al Sistema Nacional de Migraciones

### 1.1 El Sistema Nacional de Migraciones, a la luz del Proyecto de Ley 036 de 2019

Lo primero que hay que destacar al revisar el Proyecto de Ley 036 de 2019, es que no existe un responsable de la coordinación del Sistema Nacional de Migraciones. El artículo 13°, que modifica el artículo 5° de la Ley 1465 de 2011, “*Conformación*”, párrafo 1° y 2°, establece que las reuniones del Sistema Nacional de Migraciones estarán presididas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y que la Secretaria Técnica será ejercida por la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, el Proyecto de Ley no indica cuáles son las funciones de la Secretaria Técnica, ni las responsabilidades de la “*Presidencia del Sistema*”. Conceptualmente, incluso es interesante llamar la atención sobre la falla epistemológica en la concreción del sistema: una visión sistémica habla de la potestad de liderar o coordinar un sistema dadas las atribuciones de uno de sus componentes, no en razón a la investidura política implícita bajo el concepto de presidencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, se sugiere que el Proyecto de Ley identifique de manera clara y directa que el Ministerio de Relaciones Exteriores sería el responsable de la articulación y organización del Sistema Nacional de Migraciones y de sus partes. En ese orden de ideas, y con el objetivo de hacer más eficiente la gestión del Sistema, se debe crear el Viceministerio de Migraciones, tal como estaba establecido en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Por otra parte, el artículo 11° del Proyecto de Ley plantea que el SNM “*se podrá activar con el objetivo principal de acompañar la formulación, implementación y evaluación de planes, programas, proyectos y otras acciones encaminadas a fortalecer la política migratoria*”, pero, en su artículo 10°, aclara que solo lo podrá convocar el Ministerio de Relaciones Exteriores. Así

mismo, el artículo 13°, parágrafo 3°, señala que el SNM tendrá sesiones ordinarias y extraordinarias y que “*Las sesiones ordinarias se llevarán a cabo al menos una vez al año y las extraordinarias cuando así lo determine la secretaria técnica*”. Sin embargo, no queda claro si cualquiera de los miembros del SNM puede solicitar la convocatoria de las sesiones extraordinarias y bajo qué criterios se podrían realizar dichas reuniones. Con base en lo anterior, se evidencia la necesidad establecer un reglamento interno para el funcionamiento del Sistema, como un todo, y no sujeto sólo al criterio del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto debería también quedar estipulado en el proyecto de Ley.

### ***1.1.1 Conceptualización del Sistema Nacional de Migraciones***

Una de las sugerencias más recurrentes frente al SNM es que debería tener en cuenta a los migrantes en general y no solo a los colombianos en el exterior. En ese sentido, el Proyecto de Ley incluye dentro de la conceptualización del SNM a los migrantes en general, y no solo a las comunidades colombianas en el exterior, tal como señala la Ley 1465 de 2011. Sin embargo, es importante aclarar, que esa inclusión de la palabra “migrantes” solo es sobre el concepto del SNM, pero, en la práctica, no amplía la participación a los colombianos retornados ni a los extranjeros en Colombia.

En ese sentido, el Proyecto de Ley Migratoria no modifica el objeto del SNM, establecido en la Ley 1465 de 2011, por lo cual el objetivo principal del Sistema sigue siendo “*acompañar el Gobierno Nacional en el diseño y ejecución de las políticas públicas (...) encaminadas a fortalecer los vínculos del Estado con las comunidades colombianas en el exterior*” dejando por fuera las políticas públicas relacionadas con los colombianos retornados y los extranjeros en Colombia.

### ***1.1.2 Conformación del Sistema Nacional de Migraciones***

Otra de las dificultades identificadas por los actores durante el proceso de entrevista, es que no existe claridad sobre cuáles son las entidades que conforman el SNM y se aprecia la nula o débil participación de los entes territoriales. En ese sentido, el Proyecto de Ley Migratoria realiza un pequeño avance al determinar que el SNM estará conformado por:

1. El Ministro de Relaciones Exteriores o su delegado.
2. Un delegado de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración o su delegado.
3. El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios o su delegado.
4. El Director Ejecutivo de la Federación Nacional de Departamentos o su delegado.
5. El Presidente de la Comisión Segunda del Senado o su delegado.
6. El Presidente de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes o su delegado
7. El Representante a la Cámara por los Colombianos en el Exterior.
8. Un representante de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones o su delegado.
9. El Director de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores o quien haga sus veces.

Frente a esta nueva conformación del SNM, aún queda la duda de si el Sistema estará conformado únicamente por los representantes mencionados en el Proyecto de Ley Migratoria, o si esta es una nueva instancia de coordinación se agrega a los espacios ya creados como la Comisión Nacional Intersectorial para las Migraciones y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil.

Por otro lado, se deja por fuera a la Comisión Intersectorial para el Retorno, aunque el mismo Proyecto de Ley en su artículo 8°, parágrafo 23 indica que la CIR es un espacio de coordinación interinstitucional.

Así mismo, la gran cantidad de miembros de la comisión y los distintos sectores a los que pertenecen, donde cada uno representa intereses distintos, podría dificultar la gestión de organización y articulación del ejecutivo. Ante esta situación, se propondría una definición más clara de cuáles entidades o espacios deben conformar el Sistema Nacional de Migraciones, pero se revisará en una sección posterior.

### ***1.1.3 Funciones del Sistema Nacional de Migraciones***

El Proyecto de Ley, en su artículo 12, adiciona una nueva modificación a la Ley 1465 de 2011, asignándole 4 funciones complementarias al SNM: Primero, el SNM deberá *“efectuar sugerencias al Gobierno Nacional sobre temas migratorios. Las propuestas serán discutidas en sus sesiones y sólo las que sean aprobadas serán presentadas al alto gobierno”*. Segundo, *“Elaborar recomendaciones sobre las propuestas de los miembros que integran el Sistema Nacional de Migraciones”*. Tercero, *“Conceptuar sobre las propuestas presentadas por la Sociedad Civil a través de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones”* y, por último, *“Hacer seguimiento a las propuestas presentadas al alto gobierno sobre Política Integral Migratoria”*.

La primera dificultad que surge al revisar estas nuevas funciones es que solo se podrán *“efectuar sugerencias”* o *“elaborar recomendaciones”* una vez al año, cuando el SNM lleve a cabo su sesión ordinaria, o, en el mejor de los casos, dos veces, si se aprobara la realización de una

sesión extraordinaria. Esta poca continuidad también limita la labor de hacer seguimiento a las acciones desarrolladas sobre política migratoria.

Por otro lado, no debería ser labor del mismo SNM “*conceptuar*” sobre las propuestas presentadas por la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, sino que es una actividad propia de los Ministerios (o autoridades administrativas) involucrada/os en las recomendaciones que haría la Mesa.

De igual manera sucede con la función de “*elaborar recomendaciones sobre las propuestas de los miembros que integran el Sistema Nacional de Migraciones*”, este es un ejercicio propio de la labor deliberativa para presentar propuestas unificadas, que se puede dar durante las sesiones del Sistema, por lo que no es necesario que quede señalado en la normatividad.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que el Proyecto de Ley no puede limitar a sus miembros solo a presentar propuestas de política migratoria a través del SNM, sino que puede hacer uso de los distintos mecanismos establecidos por la ley.

#### ***1.1.4 Comisión Nacional Intersectorial de Migración***

Otra de las debilidades del Sistema Nacional de Migraciones, es que su eje central, la CNIM (según la Ley 1465 de 2011), no ha podido ser objeto de actualización de su conformación y funciones, de acuerdo con la realidad migratoria del país. En ese sentido, el Proyecto de Ley Migratoria se limita a mencionar que “*El Gobierno Nacional en un periodo no mayor a seis (6) meses, reglamentará la conformación y funcionamiento de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración*”. Situación que no resuelve ninguna de las dificultades de la Comisión y no se aprovecha la oportunidad para hacer una reforma que integre al SNM y a la CNIM.

### ***1.1.5 Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones***

Una de las sugerencias más recurrentes frente al SNM es que se debe fortalecer la participación de la sociedad civil, específicamente, de los colombianos en el exterior, los colombianos retornados y los extranjeros en Colombia, a través de la Mesa de la Sociedad Civil para las Migraciones. Así mismo, se solicita que debe existir claridad sobre cómo se va a conformar la Mesa y cuáles serían los mecanismos para la elección de los representantes sectoriales.

En este aspecto, el Proyecto de Ley se limita a indicar que *“la Mesa Nacional de la Sociedad Civil estará compuesta por un representante del sector privado y su suplente; un representante de las Organizaciones No Gubernamentales y su suplente; un representante por la Academia y su suplente; y un representante por las organizaciones de colombianos en el exterior debidamente registrados bajo la legislación local de cada estado, cuyos objetivos atiendan temas migratorios”*. En esta oportunidad se vuelve a dejar de lado a los colombianos retornados, a los extranjeros en el territorio y a la ciudadanía en general.

Asimismo, el Proyecto de Ley plantea que el Gobierno Nacional tendrá hasta 6 meses, para reglamentar el mecanismo de elección de los representantes sectoriales de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil, postergando un ejercicio que debió realizarse desde la promulgación de la Ley 1465 de 2011. De igual manera, no se subsana el tema de cómo se reglamentará la Mesa para sesionar y tomar decisiones.

Por otra parte, es importante tener presente que el Proyecto de Ley Migratoria, a través del artículo 12°, párrafo 1°, limita a la Sociedad Civil a presentar iniciativas para la consideración del SNM a través de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones.

Por último, al ser la Mesa Nacional de la Sociedad Civil una parte fundamental del SNM debido a que integraría la participación ciudadana, se realizará un análisis más detallado de la Mesa en la próxima sección.

### ***1.1.6 Comisión Intersectorial para el Retorno***

El Proyecto de Ley plantea una serie de reformas relacionadas con los requisitos para acceder a la Ley Retorno, los tipos de retorno, las entidades que deberían brindar atención de acuerdo con el tipo de retorno e incluyó a los departamentos y municipios para que estructuren e implementen programas para la población retornada. Sin embargo, en cuanto a la CIR, solo se menciona que *“la Comisión Intersectorial para el Retorno, podrá formular un Plan General de Acompañamiento al Retorno con vigencia de tres años de acuerdo con la coyuntura migratoria (...) realizando la correspondiente verificación de impacto una vez finalice el periodo de 3 años”*. Es importante precisar que la manera como está redactada la anterior modificación (*podrá*) hace que esta no sea de obligatorio cumplimiento.

Por otro lado, el Proyecto de Ley tampoco actualiza los miembros y obligaciones de la CIR, y esta podría continuar limitándose a aprobar o rechazar las solicitudes del Registro Único de Retorno. Adicionalmente, se debe señalar que, en la manera como está establecida el SNM según el proyecto de Ley, la CIR no hace parte del Sistema.

Por último, y después de revisar las modificaciones que plantea el Proyecto de Ley Migratoria al Sistema Nacional de Migraciones, quedan pendientes muchas otras reformas para hacer más efectivo el funcionamiento del Sistema. Dentro de estas reformas pendientes, se podrían destacar las siguientes: la definición de quién tendría el liderazgo y Coordinación del Sistema; las

responsabilidades de los miembros del Sistema, definir los espacios de coordinación que deberían estar dentro del SNM y su alcance, o si solo participarán sus representantes; las actualizaciones, modificaciones de los espacios de coordinación como la CNIM, la CIR y la Mesa de la Sociedad Civil para las Migraciones; la participación de los migrantes y la ciudadanía en general.

## **1.2 Proyecto de Ley Migratoria: Instancias de coordinación interinstitucional que no harían parte del Sistema Nacional de Migraciones**

En el siguiente apartado, no se incluye el análisis de la Comisión Intersectorial para el Retorno y del Comité Evaluador de Casos – Fondo Especial para las Migraciones por lo que son espacios que tiene su origen en la Ley 1465 de 2011 “*Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones (...)*” y son revisados en distintas secciones del presente capítulo.

El Proyecto de Ley en su artículo 8° “*Definiciones*”, parágrafo 23 “*Órganos o instancias de coordinación interinstitucional*”, menciona los siguientes mecanismos de coordinación que, con base en el mismo proyecto de Ley o en la Ley 1465 de 2011, no harían parte del SNM:

- Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado – CONARE (Decreto 2840 de 2003).
- Comisión de Asistencia a Connacionales en el Exterior (Resolución 326 de 2001).
- Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes (Decreto 1692 de 2016).

La CONARE tiene como función efectuar recomendaciones al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, sin embargo, dista de ser una comisión donde se emitan sugerencias o se haga un acompañamiento en temas de política pública relacionadas con la condición de refugiado.

Adicionalmente, la CONARE tampoco debe considerarse como un espacio de coordinación interinstitucional porque, tal como lo establece el Decreto 2840 en su capítulo II “*De la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado*”, artículo 3° “*Integración*”, la Comisión está conformada únicamente por funcionarios del Sector Relaciones

Exteriores, donde 6 de los 7 integrantes pertenecen al Ministerio de Relaciones Exteriores, y el otro hace parte de Migración Colombia, que es una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por otra parte, el Comité para la Asistencia a Connacionales en el exterior tiene por objeto *“evaluar y analizar la situación y necesidades de los connacionales en el exterior, con el fin de adoptar las decisiones correspondientes a la asignación y cuantía de las partidas que se deben otorga a cada Oficina Consular o en las Misiones donde haya un funcionario encargado de funciones consulares, para el logro de una efectiva e idónea asistencia a los colombianos en el exterior”*. Así mismo, el Comité está conformado en su totalidad por funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, por lo que no se presenta ningún tipo de coordinación entre entidades.

A diferencia de la CONARE y del Comité para la Asistencia a Connacionales, la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes es un *“mecanismo técnico y operativo para la coordinación y orientación de las acciones que se adopten contra el tráfico de migrantes”*, que cuenta con la participación de distintas entidades del orden nacional, no únicamente miembros del Sector de Relaciones Exteriores. De igual manera, dentro de las funciones de esta Comisión se encuentra realizar recomendaciones para la expedición de normativa a las distintas entidades del Estado en materia de lucha contra el Tráfico de Migrantes.

En conclusión, debido a que no hay ninguna articulación interinstitucional ni en la CONARE ni en el Comité para la Asistencia a Connacionales en el Exterior, estos no deben incluirse como espacios de coordinación interinstitucional en el Proyecto de Ley Migratoria, sino que son mecanismos propios de asesoría del Ministerio de Relaciones Exteriores. No obstante, aunque estos espacios no sean mecanismos coordinación, están representados ante el SNM por sus miembros.

Por su parte, la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes si se puede considerar como un órgano interinstitucional de coordinación y podría incluirse como parte del SNM, debido a que la Comisión puede acompañar las distintas fases de la política migratoria en la lucha contra el tráfico de migrantes con el objetivo de elevar el nivel de calidad de vida de la población migrante y, así mismo, buscar una migración ordenada, segura y regular; objetivos que se alinean claramente con el SNM.

### **1.3 Aspectos del Sistema Nacional de Migraciones no modificados por el Proyecto de Ley Migratoria**

A continuación, se hará una revisión crítica sobre los aspectos del Sistema Nacional de Migraciones, que no serían modificados por el Proyecto de Ley Migratoria 036 de 2019.

#### ***1.3.1 Objeto del SNM***

El objeto del SNM es una de las principales incongruencias entre las modificaciones propuestas en el Proyecto de Ley Migratoria y la Ley 1465 de 2011, porque aunque el Proyecto de Ley mencione que el SNM *“acompañará el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política migratoria con el propósito de elevar el nivel de calidad de vida de la población migrante”*, la Ley 1465 de 2011 deja claro que el objetivo principal del SNM será *“acompañar al Gobierno Nacional en el diseño y ejecución de políticas públicas, planes, programas, proyectos y otras acciones encaminadas a fortalecer los vínculos del Estado con las comunidades colombianas en el exterior”*.

Esta concepción planteada en la Ley 1465 de 2011, que continuaría siendo el objeto principal del SNM, no está acorde con las etapas de la política pública que acompañaría, es decir, mientras en el Proyecto de Ley se menciona el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación, en su objeto se limita a las dos primeras etapas. Adicionalmente, mientras en el Proyecto de Ley se relaciona a los migrantes, en su objeto se limita exclusivamente a las comunidades colombianas en el exterior.

En ese sentido, se recomienda que el mismo Proyecto de Ley 036 de 2019 incluya la modificación y actualización del objeto del SNM, acorde a lo planteado en la conceptualización del Sistema.

### ***1.3.2 Principios del SNM***

Se propone que los principios del SNM, definidos en la Ley 1465 de 2011, se deben actualizar con base en los principios de la política integral migratoria del Estado colombiano, propuestos en el artículo 9° del Proyecto de Ley. Dentro de estos principios se debe destacar primero, el respeto integral de los derechos humanos de los migrantes, segundo, el mejoramiento de la calidad de los migrantes (colombianos en el exterior, colombianos retornados y extranjeros en Colombia), tercero, el reconocimiento del aporte de los migrantes en el desarrollo del país y, cuarto, el principio de coordinación y colaboración de las autoridades administrativas.

### ***1.3.3 Funciones del SNM***

Teniendo en cuenta las modificaciones planteadas en el Proyecto de Ley Migratoria, también se deberían replantear y actualizar las funciones del SNM, ampliando su objeto a los migrantes y no únicamente a las comunidades colombianas en el exterior. Así mismo, el Proyecto de Ley debería dejar de manera clara y específica que el Sistema tiene como función articular, coordinar y orientar la respuesta del Estado colombiano frente a las políticas públicas en temas migratorios, con base en el principio de coordinación y colaboración de las autoridades administrativas.

Adicionalmente, y con base en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998 “*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional (...)*”, se podría realizar un estudio para ver qué medidas o actos concretos se pudiesen implementar previa adopción por parte del SNM. Es de resaltar que este último planteamiento va en contravía de lo manifestado en el Proyecto de Ley Migratoria, el cual hace hincapié desde su artículo 3° “*Política Migratoria*” en que “*corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores formular, orientar,*

*ejecutar y evaluar la Política Integral Migratoria de Estado colombiano (...)*”, por lo cual es poco probable su implementación.

Así mismo, es importante destacar y fortalecer una de las funciones del SNM planteadas en la Ley 1465 de 2011, que es la creación de “*un sistema de información estadística integral, periódica y confiable en materia migratoria*”. Instrumento que sería de vital importancia para conocer la realidad migratoria del país y cómo esta va evolucionando y, así, poder tomar medidas que se ajusten a las dinámicas migratorias reales presentes Colombia. Con base en lo anterior, se sugiere la creación del Sistema de Información Migratoria a través del Proyecto de Ley Migratoria, donde se incluya la información de los colombianos en el exterior, colombianos retornados, extranjeros en Colombia, migración de tránsito, y demás temas migratorios, así como la forma en que el SNM coordinará con el Sistema Estadístico Nacional los instrumentos de compilación y análisis de información migratoria, la temática de las preguntas incluidas al respecto en las operaciones estadísticas, en particular módulos de migración de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) y censos nacionales de población<sup>14</sup>.

Por último, es importante destacar una función del SNM, señalada en la Ley 1465 de 2011, que es incongruente con la normatividad existente, como es la de “*difundir los mecanismos legales y constitucionales para el ejercicio de la Veeduría Ciudadana por parte de los colombianos en el exterior*”. Lo anterior, debido a que la Ley 1757 de 2015 o Ley de Participación Ciudadana, no permite la conformación de veedurías en el exterior, ya que estas pueden inscribirse únicamente ante las Cámara de Comercio o ante las Personerías Municipales o Distritales de cualquiera de las jurisdicciones a la que pertenecería la veeduría. En ese sentido, se propone que el Proyecto de Ley

---

<sup>14</sup> Decreto 1170 de 2015 y artículo 155 de la Ley 1955 de 2019.

Migratoria permita la inscripción de veedurías ante los Consulados de Colombia en el Exterior y, de esta manera, el SNM pueda difundir este mecanismo legal de participación ciudadana a las comunidades de colombianos en el exterior.

#### ***1.3.4 Fondo Especial para las Migraciones***

El Fondo Especial para las Migraciones fue creado a través de la Ley 1465 de 2011, y reglamentado por los decretos 4976 de 2011 y 2063 de 2013.

Aunque la Ley 1465 de 2011 estableció que el SNM contaría con un Fondo adscrito al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el fin de apoyar económicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores en los casos especiales de vulnerabilidad y por razones humanitarias, dicho fondo, en la práctica, solo brinda soporte y apoyo a la Cancillería, por lo cual no se debería considerar como parte del SNM. Así mismo, el Comité Evaluador de casos del Fondo Especial para las Migraciones, el cual fue creado a través del Decreto 4976 de 2011 y modificado por el Decreto 2063 de 2013, tampoco debería considerarse como un mecanismo de coordinación de la política migratoria, por lo que sus miembros solo pertenecen al Ministerio de Relaciones Exteriores y no hay ningún tipo de coordinación interinstitucional.

## 2. Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones y Participación Ciudadana

La Ley 1465 de 2011 “*Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior*” creó, en su artículo 5°, la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, como un espacio “*donde tendrán asiento el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, la academia y las organizaciones de colombianos en el exterior cuyos objetivos atiendan temas migratorios*”. A pesar de que fue creada hace 10 años, hasta el momento no ha entrado en funcionamiento, debido a que no hay claridad sobre el proceso de conformación, reglamento interno, alcance, criterios de participación y selección de los representantes de los distintos sectores.

El Proyecto de Ley Migratoria 036 de 2019 “*Por medio de la cual se establece la política integral migratoria del Estado colombiano*” avanza ligeramente en la definición de la Mesa estableciendo que “*estará compuesta por un representante del sector privado y su suplente, un representante por las Organizaciones No Gubernamentales y su suplente; un representante por la Academia y su suplente; y un representante por las organizaciones de colombianos en el exterior debidamente registradas bajo la legislación local de cada Estado, cuyos objetivos atiendan temas migratorios*”. Sin embargo, una de las sugerencias que debería tener en consideración este espacio de participación, es que no solo debe incluir a las organizaciones de colombianos en el exterior, sino, también, a las asociaciones de colombianos retornados y extranjeros en el territorio nacional, e inclusive se debería dar participación a la ciudadanía en general.

En ese orden de ideas, surge el interrogante sobre si un espacio de participación, como la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, puede limitarse únicamente a los colombianos en el exterior y, específicamente, a las organizaciones que estén debidamente registradas bajo la legislación local de cada Estado y traten temas migratorios, así como el alcance de estas y las actividades que podrían o no realizar.

## **2.1 Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones como Mecanismo de Control Social a lo Público**

Aunque ni la Ley 1465 de 2011, ni el Proyecto de Ley Migratoria establecen cuál es el objeto de la Mesa de la Sociedad Civil para las Migraciones, se puede entender que esta hace parte del Sistema Nacional de Migraciones, y al estar alineado con su objetivo y conceptualización, se podría deducir que la Mesa tiene por objetivo acompañar, dentro del SNM, el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria con el propósito de elevar el nivel de calidad de vida de la población migrante. Esta sugerencia implica que se debe actualizar el objeto del SNM en la Ley 1465 de 2011.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con base en lo establecido en la Ley 1757 de 2015 “*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*”, o más conocida como la Ley de Participación Ciudadana, que define en su artículo 61° que “*el control social tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas*”, se puede reconocer que la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones se configura como un mecanismo de participación ciudadana de origen de autoridad pública con el objetivo de Control Social a lo Público.

De igual manera, la misma Ley de Participación Ciudadana indica en que “el control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de sus organizaciones, redes sociales e instituciones, en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados”. En ese sentido, la misma conceptualización de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones va en contra de los derechos y deberes de los ciudadanos al limitar su participación únicamente a las organizaciones de colombianos en el exterior, debidamente registradas bajo la legislación de la legislación local de cada Estado, cuyos objetivos atiendan temas migratorios.

Con base en lo anterior, es necesario que el Proyecto de Ley Migratoria modifique la conformación de la Mesa de la Sociedad Civil para las Migraciones para que se incluya en su participación a la ciudadanía en general. Inclusive, se puede considerar cambiar el nombre de la Mesa a, simplemente, Mesa Nacional para las Migraciones, como fue sugerido por el director de la plataforma COLEXRET, para reconocer la participación ciudadana.

Así mismo, teniendo en cuenta el objeto de la Mesa, estipulado anteriormente, se sugiere redefinir el alcance de la misma, en los términos que plantea la Ley de Participación Ciudadana al Control Social, es decir, que la Mesa podría, primero, solicitar la información pública que se requiera para el desarrollo de su labor, segundo, presentar observaciones y/o sugerencias a la labor desarrollada y, por último, las demás que establezca la Ley.

Por otra parte, y aunque no es el objeto del presente estudio, la participación ciudadana de los colombianos en el exterior (frente al ejercicio del control social a lo público), también se debería ampliar a través de las veedurías ciudadanas. No obstante, esto no es posible, pues la Ley 1757 de 2015 en su artículo 67, que modifica el artículo 21 de la Ley 850 de 2003, señala que “*las inscripción y reconocimiento de las redes de veedurías se hará ante la Cámara de Comercio, o*

*ante las Personerías Municipales o Distritales de cualquiera de las jurisdicciones a que pertenece las veedurías que conforman la red*". En ese orden de ideas debería actualizarse dicha norma y agregar que: *"los colombianos en el exterior podrán inscribir las redes de veeduría ante los Consulados de Colombia de cualquiera de las jurisdicciones a la que pertenecería las veedurías"*.

Por último, en caso de que, con el fin de desarrollar la ley, y así lo requiera el Gobierno Nacional, podría acudir al Consejo Nacional de Participación Ciudadana. Lo anterior, dado que una de las funciones del Consejo es *"asesorar de manera permanente al Gobierno Nacional en materias relacionada con la participación ciudadana, especialmente en lo relacionado con el marco jurídico y el diseño de las políticas públicas"*.

## **2.2 Financiación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones**

Tal como lo establece la Ley de Participación Ciudadana, en su capítulo IV "De la Financiación de la Participación Ciudadana, artículo 94 "Sobre el gasto en participación ciudadana" y 95 "Financiación de la Participación Ciudadana", el Gobierno Nacional deberá financiar la puesta en marcha y la operación de la Mesa, con el fin de que sus participantes puedan "incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afectan o sean de su interés".

La misma Ley contempla que los recursos para financiar la Mesa, como espacio de participación ciudadana, podrán provenir de distintas fuentes como el Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia, o recursos de la Cooperación Internacional, entre otros.

### **2.3 Mesa de Participación de Víctimas: ¿Buenas prácticas para la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones?**

Aunque la Mesa de Participación de Víctimas nace de un proceso muy distinto a la discusión de la política migratoria, ambas hacen parte de los espacios que el Estado ofrece a la población para garantizar la incidencia en las políticas públicas que lo afectan (Unidad de Víctimas, s.f.). En ese sentido, tienen similitudes en su aspecto general: primero, ambos son espacios de participación ofrecidos por el Estado, segundo, tienen el objetivo común general de representar a la población respectiva en su interlocución con el Estado, tercero, estarían sustentadas en los principios de democracia representativa y participativa y, cuarto, tienen como fin la incidencia en la construcción, ejecución y control de las políticas públicas para las víctimas.

Una de las primeras buenas prácticas a destacar, es la establecido en la Ley 1448 de 2011, Título VIII “*Participación de las Víctimas*”, artículos 192 y 193 “*Mesa de Participación de Víctimas*”, que, adaptada al contexto del SNM, y con base en la Ley de Participación Ciudadana, podría quedar de la siguiente manera dentro de la eventual regulación de la Mesa Nacional de Migraciones:

*Es deber del Estado garantizar la participación efectiva de la ciudadanía, especialmente de colombianos en el exterior, los colombianos retornados y los extranjeros residentes en Colombia, en el diseño, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación al cumplimiento de la Ley y los planes, programas y proyectos que se creen en el marco de la política migratoria. Para esto se deberá hacer uso de los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley, para cual deberá, entre otros: Garantizar la disposición de los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes ante la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones.*

Otro punto para destacar es el artículo 194 “*Herramientas de Participación*” de la misma Ley, que acoplado a las necesidades de la Mesa para las Migraciones sería el siguiente:

*Para garantizar la participación efectiva de la ciudadanía, especialmente de colombianos en el exterior, colombianos retornados y los extranjeros residentes en Colombia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación del Gobierno Nacional, contará con un protocolo de participación efectiva a fin de que se brinden las condiciones necesarias para el derecho a la participación.*

*Ese protocolo de participación efectiva deberá garantizar que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones en el diseño, implementación y ejecución de los planes, programas y proyectos con anticipación a la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, otorgándole la posibilidad de presentar observaciones.*

*Las entidades públicas encargadas de la toma de decisiones deberán valorar las observaciones realizadas por la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, de tal forma que exista una respuesta institucional respecto a cada observación.*

De igual manera, del Decreto 4800 de 2011 “*Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones*”, Título IX “*Participación de las víctimas*”, Capítulo I “*De la participación efectiva y los espacios de participación de las víctimas*”, artículo 264 “*Mesas de participación*”, párrafo, se podría adaptar a las necesidades de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones de la siguiente manera:

*Los ciudadanos no organizados tendrán derecho a la participación efectiva haciendo conocer sus observaciones, propuestas y opiniones, a través de intervenciones o escritos dirigidos a la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones. Así mismo, la Mesa Nacional de*

*la Sociedad Civil para las Migraciones debe dar a conocer sus decisiones y se deben habilitar mecanismos de publicación que faciliten a las personas que no hacen parte de ninguna forma organizativa, o que decidieron no hacer parte de la Mesa, conozcan las decisiones adoptadas.*

### 3. Recomendaciones

La Política Migratoria del Estado colombiano, desde el año 2002, se ha caracterizado por centrar su enfoque en la atención a las comunidades colombianas en el exterior, por medio del fortalecimiento del vínculo de los connacionales con el Estado, tanto en sus dinámicas electorales como en su participación en la formulación de políticas que les atañen. Otro aspecto por destacar es el incentivo del uso productivo de las remesas. Cabe anotar que un elemento particularmente radical fue la transformación de un país emigrante a un país inmigrante, detectada a partir del Censo Nacional de Población 2005 y de las cifras netas de flujos migratorios a partir de 2006. Bajo este contexto, se creó el Sistema Nacional de Migraciones, a través de la Ley 1465 de 2011. Lo anterior con relación al contexto institucional de manejo de la política migratoria. Sin embargo, y de forma más radical a partir del año 2015, con la crisis de deportados colombianos y la inmigración venezolana, se presentaron cambios significativos en la dinámica migratoria del país. Un país con una significativa comunidad residente en el exterior, con retorno voluntario y forzado de nacionales del exterior, migración voluntaria de extranjeros y la persistente y creciente crisis migratoria venezolana.

Con estos cambios en el tamaño, frecuencia e incidencia de los flujos migratorios, el Gobierno Nacional se planteó como objetivo enfocar la política migratoria hacia la promoción de una migración ordenada, segura y regular, tal como lo ha mencionado en distintos espacios de participación de la escena internacional como el Pacto Mundial para la Migración o el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo. En ese sentido, a través de la adopción del texto del Pacto Mundial para las Migraciones, por parte de Colombia en diciembre del 2018, el Gobierno ratificó su compromiso internacional para buscar una migración segura, ordenada y regular.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con base en los lineamientos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el 24 de julio de 2019 el Ministerio de Relaciones Exteriores, en representación del Gobierno Nacional, radicó un proyecto de ley por medio del cual se establece la política integral migratoria del Estado Colombiano, conocido como el Proyecto de Ley 036 de 2019.

A pesar de que el Proyecto de Ley busca constituir la política integral migratoria del Estado colombiano, dentro de su articulado señala que su objetivo es establecer “los lineamientos generales y los espacios institucionales de coordinación de la Política Migratoria del Estado colombiano”. Sin embargo, el Proyecto de Ley no establece nuevas disposiciones para orientar, regular y coordinar la política migratoria, sino que agrupa normativa preexistente en un mismo documento y realiza una serie de modificaciones que no responden en su totalidad a la realidad migratoria del país y al objetivo del Gobierno nacional de buscar una migración segura, ordenada y regular.

Bajo este nuevo contexto, el Proyecto de Ley 036 de 2019 planteó una serie de modificaciones al SNM que, en la práctica, deberían agrupar y alinear bajo un mismo objetivo todos los espacios interinstitucionales de coordinación de la política migratoria. Sin embargo, este se limita a hacer unos cambios en la estructura del SNM que no responde a los nuevos retos y desafíos en migración que tiene el Estado colombiano. De igual manera, el SNM no incluye todos los mecanismos de coordinación de la política migratoria que plantea el mismo Proyecto de Ley, lo que va en contravía de una política integral y, además, deja un vacío sustancial que no permitiría que alcance su objetivo de coordinar de manera efectiva la política migratoria.

Adicionalmente, el Proyecto de Ley deja de lado temas cruciales para su operatividad efectiva como la definición de quién tendría el liderazgo y Coordinación del Sistema; las

responsabilidades de los miembros del Sistema, la definición de los espacios de coordinación que deberían estar dentro del SNM y su alcance; las actualizaciones, modificaciones de los espacios de coordinación como la CNIM, la CIR y la Mesa de la Sociedad Civil para las Migraciones; la participación de los migrantes y la ciudadanía en general.

En ese sentido, y con el fin de lograr una operatividad efectiva del SNM, es necesario contar con la voluntad política, tanto del Gobierno Nacional como de las autoridades territoriales, del Legislativo y de la Sociedad Civil en general para su implementación. No obstante, es fundamental que el SNM no sea politizado, en aras de generar un espacio que incluya un diseño eficiente, eficaz y efectivo que responda a las necesidades reales de los migrantes bajo un enfoque de derechos humanos y donde todos los actores relevantes de la política migratoria tengan cabida. Teniendo en cuenta lo anterior, y partiendo de la revisión normativa del Sistema Nacional de Migraciones y de los espacios interinstitucionales coordinación de la política migratoria, y tomando como base las principales dificultades y recomendaciones encontradas durante la fase de entrevista con los principales actores en temas migratorios y la revisión crítica realizada en la sección anterior, durante el siguiente apartado se presentará de manera sucinta las principales recomendaciones para el fortalecimiento del SNM en su labor de acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria, que podrían ser tenidas en cuenta en el marco del Proyecto de Ley de Política Migratoria Integral.

Antes de iniciar con las recomendaciones específicas al SNM, se sugiere que el Proyecto de Ley Migratoria permita la creación del Viceministerio de Migraciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objetivo de que, sea el Viceministerio el encargado de gestionar los distintos mecanismos del Sistema, tal como estaba establecido en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Así mismo, y como una herramienta transversal a la política migratoria, se

aconseja la creación del Sistema de Información Migratoria, donde se incluyan los datos estadísticos de los colombianos en el exterior, colombianos retornados, extranjeros en Colombia, migración de tránsito, y demás temas migratorios.

### **3.1 Sistema Nacional de Migraciones**

Para darle mayor importancia al SNM dentro de la arquitectura institucional nacional, se propone que el Sistema tenga por objetivo principal coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar la política migratoria con el propósito de elevar la calidad de vida de la población migrante y propender por una migración ordenada, segura y regular. En ese sentido, y con base en la Ley 489 de 1998, el Sistema y sus partes deberían funcionar como un mecanismo de consulta, articulación y consenso entre actores estatales y sociales relevantes, interesados, beneficiarios y afectados por la política migratoria integral.

### **3.2 Funciones Generales del Sistema Nacional de Migraciones**

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone una serie de funciones generales al SNM que estén acordes al objetivo planteado de coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar la política migratoria. En ese orden de ideas, se plantean las siguientes opciones como funciones generales del SNM:

- a) Recomendar la expedición de normas, procedimientos y regulaciones relacionados con la política migratoria integral.
- b) Sugerir pautas para la fijación y coordinación de la política migratoria.

- c) Fomentar la actualización, optimización y el fortalecimiento de la normatividad y los procedimientos administrativos en materia migratoria.
- d) Diseñar, proponer y promover planes, programas y proyectos con el objetivo de mejorar el nivel de calidad de los colombianos en el exterior, los colombianos retornados y los extranjeros en el territorio nacional.
- e) Diseñar, proponer y promover planes, programas y proyectos para el establecimiento y fortalecimiento de vínculos entre la nación y las comunidades colombianas en el exterior.
- f) Evaluar los resultados de los planes, programas y proyectos que tenga por objetivo mejorar la calidad de vida de los migrantes.
- g) Promover la vinculación, la articulación y la integración de la política migratoria integral a los planes de desarrollo nacional, regional y local.
- h) Promover la formulación de planes de acción y estrategias a favor de la migración segura, ordenada y regular.
- i) Coordinar y supervisar el cumplimiento de las políticas públicas relacionadas con la gestión migratoria integral.
- j) Coordinar y supervisar la implementación de los planes, programas y proyectos que buscan mejorar la calidad de vida de los migrantes.
- k) Fortalecer la participación y veeduría ciudadana sobre temas migratorios.
- l) Propender por divulgar y capacitar a los migrantes en toda la normatividad que los afecta de manera directa o indirecta.
- m) Sensibilizar y capacitar a los funcionarios en todo lo referente a los espacios de coordinación y participación con la ciudadanía.

n) Las demás que se requieran para el cumplimiento de su objetivo.

Estas funciones generales se deberán dividir en funciones específicas de acuerdo con la estructura del SNM. Adicionalmente, para el cumplimiento de las funciones asignadas al SNM es necesario que cada función cuente con metas e indicadores que permitan verificar objetivamente el avance o retroceso en el logro de los objetivos del Sistema.

De igual manera, para que el SNM pueda funcionar de manera efectiva, se recomienda que, al descender dentro del Sistema, los objetivos generales se desagreguen en objetivos específicos, donde se identifiquen procesos y actividades que operacionalicen las decisiones. Así mismo, se deben plantear metas específicas, indicadores y se realice un seguimiento a las responsabilidades individuales. Con base en lo anterior, se propone una gestión por objetivos y resultados, una organización en red y equipos de tareas interinstitucionales evaluados por su desempeño en la consecución de objetivos.

### **3.3 Estructura y Conformación del Sistema Nacional de Migraciones**

Se propone que el Sistema Nacional de Migraciones cuente con un escenario superior de coordinación o cumbre estratégica donde se analicen escenarios y situaciones globales, se fijen objetivos, metas generales, se asignen recursos y prioridades y, además, se haga seguimiento a las metas y planes de acción planteados en los distintos espacios del Sistema.

Este escenario superior se llamaría Consejo Nacional de Migraciones y estaría conformado por el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro del Trabajo, el Ministro del Interior, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministro de Educación Nacional, el Director de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, el Viceministro de Relaciones Exteriores,

el representante de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones y el delegado de la Comisión Nacional Intersectorial para las Migraciones -CNIM.

El Consejo Nacional de Migraciones estaría presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores y con el Viceministerio de Relaciones Exteriores como Secretaria Técnica. Adicionalmente, el Consejo tendría sesiones ordinarias mínimo una vez por trimestre y las extraordinarias cuando lo determine la Secretaria Técnica, con base en las solicitudes realizadas por los miembros del Consejo. Además, habrá quorum con la participación de la mitad más uno de los miembros y se tomaran decisiones por mayoría simple de los asistentes a las reuniones.

Por otra parte, se recomienda que el Sistema Nacional de Migraciones esté conformado por dos (2) mecanismos de coordinación: primero, la Comisión Nacional Intersectorial para las Migraciones, como eje central, y, segundo, la Mesa Nacional Intersectorial para las Migraciones. Teniendo en cuenta la complejidad y amplitud del fenómeno migratorio, la CNIM se dividiría en 4 subcomisiones donde se coordinarían los temas de política migratoria relacionados con los colombianos en el exterior, los colombianos retornados, los extranjeros en Colombia y una cuarta subcomisión que se encargaría de articular el desarrollo de las mesas migratorias departamentales y/o municipales.

Así mismo, las subcomisiones podrían crear las Mesas de Trabajo que se consideren necesarias para abordar los objetivos del Sistema. Se plantea que se podrían crear distintas mesas de trabajo como, por ejemplo, las siguientes:

- Mesa de Trabajo para la Protección de los Derechos de los Connacionales en el Exterior.

- Mesa de Trabajo para Desarrollar Estrategias de Vinculación del Estado con los Connacionales en el Exterior.
- Mesa de Trabajo para la Integración Laboral de los Colombianos Retornados.
- Mesa de Trabajo para la Inmigración Calificada.
- Mesa de Trabajo para el Acceso de Migrantes a Servicios de Salud y Educación.
- Mesa de Trabajo para la Convalidación de Títulos.

A cada mesa de trabajo que se crearía en el marco de la CNIM se le debe asignar un responsable con base en los temas a desarrollar en cada mesa. En cuanto al representante de la CNIM ante el Consejo Nacional de Migración, este no puede ser un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objetivo de evitar el monopolio del Ministerio en todos los espacios del Sistema.

### **3.4 Conformación de la Comisión Nacional Intersectorial para las Migraciones**

Se propone que, la CNIM, como eje central del Sistema, sea una Comisión de carácter técnico, distinto al Consejo Nacional de Migración, que sería de carácter eminentemente político, y estaría conformado por los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud y Protección Social, de la Registraduría Nacional del Estado Civil y el representante de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia.

Es importante que, al igual que en el Consejo Nacional de Migración, los delegados de la CNIM deben ser funcionarios con capacidad de decisión y establecidos como representantes mediante acto administrativo. Las decisiones serán tomadas por mayoría simple de los asistentes

a las reuniones y habrá quorum con la mitad más uno de los miembros. Asimismo, un representante de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones podrá participar en las reuniones de la CNIM con voz, pero sin voto. Por último, se recomienda que la CNIM se reúna de manera ordinaria una vez al mes y de manera extraordinaria cuando así lo determina la Secretaria Técnica, con base en las solicitudes realizadas por los miembros de la Comisión.

### **3.5 Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones**

Partiendo de las modificaciones planteadas en el SNM, la Mesa estaría compuesta por un representante del sector privado, un representante de las Organizaciones No Gubernamentales, un representante por la Academia, un representante por las organizaciones de los colombianos en el exterior, un representante de los colombianos retornados y un representante de los extranjeros en Colombia.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional debería liderar la conformación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones, estableciendo reglas claras y criterios objetivos para la participación y selección de los representantes. En ese sentido, como base para la instalación de la Mesa, se sugiere que el Gobierno Nacional tenga en cuenta la experiencia de la Mesa de Participación de Víctimas.

Por último, es importante tener en cuenta que, para desarrollar cualquiera de las recomendaciones aquí planteadas es necesario contar con la voluntad política tanto del Ejecutivo, para proponer los cambios, como del Legislativo para reglamentarlo. Esto, debido a que las anteriores sugerencias suponen un cambio significativo en la conformación del SNM tal como está planteada en el Proyecto de Ley, debido a que eliminaría la participación de los representantes de

la Federación Colombiana de Municipios, la Federación Nacional de Departamentos, la Comisión Segunda del Senado y de la Cámara de Representantes y el Representante de los Colombianos en el Exterior. Adicionalmente, plantea modificaciones sustanciales en la conformación de la CNIM, la CIR y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil.

### **Bibliografía**

Anónima – Colombiano residente en Argentina, comunicación personal, 16 de octubre de 2020.

Anónima – Colombiano residente en Ecuador 1, comunicación personal, 19 de octubre de 2020.

Anónima – Colombiano residente en Ecuador 2, comunicación personal, 19 de octubre de 2020.

Anónima – Colombiano residente en Estados Unidos, comunicación personal, 16 de octubre de 2020.

Anónima – Colombiano residente en Venezuela, comunicación personal, 17 de octubre de 2020.

Anónima – Colombiano retornado en La Guajira, comunicación personal, 14 de octubre de 2020.

Anónima – Colombiano retornado en Nariño, comunicación personal, 14 de octubre de 2020.

Anónima – Colombiano retornado en Norte de Santander, comunicación personal, 17 de octubre de 2020.

Anónima – Extranjero residente en Atlántico, comunicación personal, 13 de octubre de 2020.

Anónima – Extranjero residente en La Guajira comunicación personal, 16 de octubre de 2020.

Anónima – Extranjero residente en Nariño, comunicación personal, 14 de octubre de 2020.

Anónima – Extranjero residente en Norte de Santander, comunicación personal, 17 de octubre de 2020.

Anónima – Funcionario de la Administración Local en el departamento de Atlántico, comunicación personal, 17 de octubre de 2020.

Anónima – Funcionario de la Administración Local en el departamento de La Guajira, comunicación personal, 14 de octubre de 2020.

Anónima – Funcionario de la Administración Local en el departamento de Nariño, comunicación personal, 16 de octubre de 2020.

Anónima – Funcionario del Sector Relaciones Exteriores con participación en el Sistema Nacional de Migraciones, comunicación personal, 12 de octubre de 2020.

Anónima – Funcionario del Sector Relaciones Exteriores con participación en la Comisión Intersectorial para el Retorno, comunicación personal, 12 de octubre de 2020.

Anónima – Funcionario del Sector Relaciones Exteriores con participación en la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, comunicación personal, 13 de octubre de 2020.

Anónima – Funcionario del Sector Relaciones Exteriores con participación en la elaboración del Proyecto de Ley 036 de 2019, comunicación personal, 15 de octubre de 2020.

Anónima – Funcionario del Sistema de Naciones Unidas, comunicación personal, 11 de noviembre de 2020.

Bedoya, M (2014). *El papel de las políticas públicas de migración y retorno en Colombia en el marco de la crisis económica mundial: los casos del Eje Cafetero, Cali, Medellín y Bogotá.*

Recuperado el 23 de septiembre de 2020 de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0121-51672015000100005](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-51672015000100005).

Ciurlo, A (2015). *Nueva policía migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración.* Recuperado el 22 de septiembre de 2020 de [https://www.researchgate.net/publication/315989923\\_Nueva\\_politica\\_migratoria\\_colombiana\\_El\\_actual\\_enfoque\\_de\\_inmigracion\\_y\\_emigracion](https://www.researchgate.net/publication/315989923_Nueva_politica_migratoria_colombiana_El_actual_enfoque_de_inmigracion_y_emigracion).

Colombia Nos Une (s.f.). *Proceso de conformación de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil.* Recuperado el 22 de septiembre de <https://www.colombianosune.com/mesa-nacional-sociedad-civil/como-vamos>.

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2009). *Documento CONPES 3603.* Bogotá D.C., Colombia, 24 de agosto de 2009.

Correa, Diaz, Gómez, Sarmiento (2019). *Algunas recomendaciones transversales al Gobierno colombiano para la gestión de la migración desde Venezuela, 2019-2022.* Recuperado el 21 de septiembre de 2020 de [https://www.urosario.edu.co/Documentos/Facultad-de-Ciencia-Politica-Gobierno-y-Relacione/2019/Correa-Gomez-Diaz-Sarmiento\\_paper-Maestria.pdf](https://www.urosario.edu.co/Documentos/Facultad-de-Ciencia-Politica-Gobierno-y-Relacione/2019/Correa-Gomez-Diaz-Sarmiento_paper-Maestria.pdf).

Decreto 1239 de 2003, “*Por el cual se crea la Comisión Nacional Intersectorial de Migración*”. Diario Oficial 45.193, Bogotá D.C., Colombia, 20 de mayo de 2003.

Decreto 4800 de 2011, “*Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.*”. Diario Oficial 48.289, Bogotá D.C., Colombia, 20 de diciembre de 2011.

Decreto 4976 de 2011, “*Por medio del cual se reglamenta el Fondo Especial para las Migraciones del Sistema Nacional de Migraciones y se dictan otras disposiciones*”, Diario Oficial 48.298, Bogotá D.C., Colombia, 30 de diciembre de 2011.

Decreto 2063 de 2013, “*Por el cual se modifica el Decreto número 4976 de 30 de diciembre de 2011*”. Diario Oficial 48.922, Bogotá D.C., Colombia, 23 de septiembre de 2013.

Decreto 2840 de 2013, “*Por el cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones*”. Diario Oficial 48.996, Bogotá D.C., Colombia 06 de diciembre de 2013.

Decreto 1692 de 2016, “*Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial de Lucha contra el Tráfico de Migrantes*”. Diario Oficial 50.036, Bogotá D.C., Colombia, 24 de octubre de 2016.

Departamento Nacional de Planeación (2003). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006. Recuperado el 06 de septiembre de 2020 de <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación (2007). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010. Recuperado el 07 de septiembre de 2020 de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND\\_Tomo\\_2.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Tomo_2.pdf).

Departamento Nacional de Planeación (2011). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014. Recuperado el 07 de septiembre de 2020 de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación (2015). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018. Recuperado el 07 de septiembre de 2020 de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>.

Departamento Nacional de Planeación (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022*. Recuperado el 05 de agosto de 2020 de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022.pdf>.

García-Juan, L (2019). *Indicadores de gobernanza migratoria en Colombia: “humo” y mentiras desde la institucionalidad*. Recuperado el 24 de septiembre de 2020 de <https://www.researchgate.net/publication/337680250> Indicadores de gobernanza migratoria en Colombia humo y mentiras desde la institucionalidad.

Ley 812 de 2003, “*Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006. hacia un Estado Comunitario*”, Diario Oficial 45.231, Bogotá D.C., Colombia, 26 de junio de 2003.

Ley 1151 de 2007, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*”. Diario Oficial 46.700, Bogotá D.C., Colombia, 25 de julio de 2007.

Ley 1450 de 2011, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*”. Diario Oficial 48.102, Bogotá D.C., Colombia, 16 de junio de 2011.

Ley 1465 de 2011, “*Por la cual se crea el Sistema Nacional de Migraciones y se expiden normas para la protección de los colombianos en el exterior*.”. Diario Oficial 48.116, Bogotá D.C., Colombia, 30 de junio de 2011.

Ley 1753 de 2015, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 Todos por un nuevo país*”, Diario Oficial 49.538, Bogotá D.C., Colombia, 09 de junio de 2015.

Ley Estatutaria 1757 de 2015, “*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.*”. Diario Oficial 49.565, Bogotá D.C., Colombia, 6 de julio de 2015.

Ley 1955 de 2019, “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad*”. Diario Oficial 50.964, Bogotá D.C., Colombia, 25 de mayo de 2019.

López Villamil, S., comunicación personal, 21 de octubre de 2020.

López Villamil, S (2020). *Dimensiones de la migración en Colombia: Panorama de la migración de retorno de colombianos (2012-2018)*. Bogotá, D.C., Colombia. Editorial USTA.

Marin Rodriguez, R, Director de la Plataforma COLEXRET, comunicación personal, 19 de octubre de 2020.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2018), “*Colombia adopta el Pacto Global para una Migración Segura, Ordenada y Regular*”. Recuperado el 2 de marzo de 2021 de <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-adopta-pacto-global-migracion-segura-ordenada-regular-naciones-unidas>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (s.f.). *ABC Proyecto de Ley, “Por medio de la cual se establece la política integral migratoria del Estado Colombiano*”. Recuperado el 05 de agosto de 2020 de [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/abce\\_pley\\_p\\_migratoria.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/abce_pley_p_migratoria.pdf).

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (s.f.). *Comisión Nacional Intersectorial de Migración*. Recuperado el 11 de agosto de 2020 de <https://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/politica/comision>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (s.f.). *Documento CONPES 3603*. Recuperado el 04 de agosto de 2020 de <https://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/conpes>.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (s.f.). *Política Integral Migratoria – Antecedentes de Política Pública*. Recuperado el 04 de agosto de 2020 de <https://www.cancilleria.gov.co/colombia/migracion/politica>.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, OIM (2017). *Foro de buenas prácticas en materia de participación de la sociedad civil en espacios deliberativos*. Recuperado el 25 de septiembre de 2020 de <https://www.colombianosune.com/noticia/memorias-foro-de-buenas-practicas-en-materia-de-participacion-de-la-sociedad-civil-en-espacios-deliberativos>.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, OIM, Sociedad Civil (2016). *Política Migratoria y Mecanismos de Participación: Aportes desde la Sociedad Civil*. Recuperado el 22 de septiembre de 2020 de [https://www.colombianosune.com/sites/default/files/final\\_aportes\\_vf.pdf](https://www.colombianosune.com/sites/default/files/final_aportes_vf.pdf).

Organización Internacional para las Migraciones (s.f), “*Pacto Mundial sobre Migración*”. Recuperado el 2 de marzo de 2021 de <https://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/Pacto%20mundial%20sobre%20migracion.pdf>

Ortigueira-Sánchez, L. (2013). “*Un Enfoque Sistémico de las Políticas Públicas*”. Recuperado el 14 de febrero de 2020 de <https://ssrn.com/abstract=2275461>.

Palacios Sanabria, M (2012). *El sistema colombiano de migraciones a la luz del derecho internacional de los derechos humanos: la Ley 1465 de 2011 y sus antecedentes normativos*. Recuperado el 24 de septiembre de 2020 de <http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v11n21/v11n21a06.pdf>.

Proyecto de Ley 36 de 2019, “*Por medio de la cual se establece la política integral migratoria del Estado Colombiano*”. Gaceta del Congreso 684, Bogotá D.C., Colombia, 2 de agosto de 2019.

Sánchez Mojica, B (2014). *El enfoque de derechos en las políticas migratorias. El caso colombiano*. Recuperado el 25 de septiembre de 2020 de [https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp\\_pdf/DHPP\\_Manual\\_v3.275-308.pdf](https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.275-308.pdf).

Unidad de Víctimas (s.f.), “*Mesas de Participación*”. Recuperado el 11 de febrero de 2021 de <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/atencion-asistencia-y-reparacion-integral/mesas-de-participacion/87>.

Universidad del Rosario, Fundación Konrad Adenauer (2018). *Retos y oportunidades de la movilidad humana venezolana en la construcción de una política migratoria colombiana*. Recuperado el 21 de septiembre de <https://www.kas.de/documents/287914/287963/Retos+y+oportunidades+de+la+movilidad+humana+venezolana+en+la+construcci%C3%B3n+de+una+pol%C3%ADtica+migratoria+colombiana.pdf/bcee4a33-9677-4405-bc16-b10dc4565937>.

Vélez Trujillo, J.D., Representante de los Colombianos en el Exterior 2018-2022, comunicación personal, 12 de octubre de 2020.

## **Anexo 1: Tabla de Entrevistados**

Las siguientes fueron las personas entrevistadas para el desarrollo de la presente investigación:

### ***1. Sector Relaciones Exteriores***

1. Funcionario del Sector Relaciones Exteriores con participación en el Sistema Nacional de Migraciones -SNM.
2. Funcionario del Sector Relaciones Exteriores con participación en la Comisión Nacional Intersectorial de Migración -CNIM.
3. Funcionario del Sector Relaciones Exteriores con participación en la Comisión Intersectorial para el Retorno -CIR.
4. Funcionario del Sector Relaciones Exteriores con participación en la elaboración del Proyecto de Ley 036 de 2019.

### ***2. Sector Legislativo***

5. Juan David Vélez Trujillo - Representante de los Colombianos en el Exterior 2018 – 2022.

### ***3. Sector Autoridades Locales***

6. Funcionario de la Administración Local en el departamento de Atlántico.
7. Funcionario de la Administración Local en el departamento de La Guajira.
8. Funcionario de la Administración Local en el departamento de Nariño.

### ***4. Sector Organizaciones No Gubernamentales***

9. Funcionario del Sistema de Naciones Unidas.

### **5. Sector Academia**

10. Profesora Stephanie López Villamil – PhD. En Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

### **6. Colombianos en el Exterior**

11. Ricardo Marín Rodríguez – Director de la Plataforma Colombianos en el Exterior y Retornados (COLEXRET) – Colombiano residente en España.
12. Colombiano residente en Argentina.
13. Colombiano 1 residente en Ecuador.
14. Colombiano 2 residente en Ecuador
15. Colombiano residente en Estados Unidos.
16. Colombiano residente en Venezuela.

### **7. Colombianos Retornados**

17. Colombiano Retornado en el departamento de La Guajira.
18. Colombiano Retornado en el departamento de Nariño.
19. Colombiano Retornado en el departamento de Norte de Santander.

### **8. Extranjeros en Colombia**

20. Extranjero residente en el departamento del Atlántico.
21. Extranjero residente en el departamento de Nariño.
22. Extranjero residente en el departamento de La Guajira.
23. Extranjero residente en el departamento de Norte de Santander.

## **Anexo 2: Cuestionario Aplicado**

### ***1. Sector Relaciones Exteriores y Funcionarios Locales***

1. ¿Conoce cuáles son los mecanismos de participación interinstitucional de la Política Migratoria?
2. ¿Cómo ha sido el funcionamiento del SNM, CNIM y/o CIR?
3. ¿Cuáles han sido las principales fortalezas y debilidades del SNM, CNIM y/o CIR?
4. ¿Considera importante la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones sobre la política migratoria?
5. ¿Cómo participa la Sociedad Civil en las sesiones del SNM, CNIM y/o CIR?
6. ¿Conocen los cambios propuestos en el Proyecto de Ley 036 de 2019 sobre el SNM, CNIM y/o CIR?
7. ¿Considera que la voluntad política es una parte importante para el correcto funcionamiento del SNM y de sus partes?
8. Recomendaciones generales para el funcionamiento del SNM, CNIM y/o CIR.

### ***2. Sector Legislativo***

1. ¿Considera que el objetivo del Sistema Nacional de Migraciones está en concordancia con la realidad migratoria del país?
2. ¿Qué opina del funcionamiento y conformación del SNM? Fortalezas y Debilidades.
3. ¿El actual esquema normativo del SNM ha dado resultados? Principales logros y/o falencias.
4. ¿Considera que los cambios propuestos en el Proyecto de Ley 036 de 2019 subsanan las falencias del SNM?

5. ¿Considera que la voluntad política es una parte importante para el correcto funcionamiento del SNM y de sus partes?
6. ¿Considera que el SNM debería ser más relevante en el proceso de toma de decisiones de la política migratoria?
7. ¿Considera importante la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones sobre la política migratoria?
8. ¿Cómo se contempla la participación de los migrantes retornados, extranjeros, y colombianos que no están contemplados en la Mesa Nacional de la Sociedad Civil?
9. Recomendaciones Generales para el funcionamiento del SNM.

### ***3. Sector Organizaciones No Gubernamentales y Academia***

1. ¿Conoce cuáles son los mecanismos de participación interinstitucional de la Política Migratoria?
2. ¿Considera que el SNM y sus partes han cumplido con los objetivos para los cuales fueron creados?
3. ¿Cuáles han sido las principales fortalezas y debilidades, normativas o de funcionamiento, del SNM, CNIM y/o CIR?
4. ¿Considera importante la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones sobre la política migratoria?
5. ¿Cuáles son las razones por las que considera que la Mesa Nacional de la Sociedad Civil no ha podido entrar en funcionamiento?
6. ¿La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones debería constituirse con el apoyo del Gobierno o como impulso de la Sociedad Civil?

7. ¿Conocen los cambios propuestos en el Proyecto de Ley 036 de 2019 sobre el SNM, CNIM y/o CIR? – ¿Subsanar las debilidades del SNM?
8. ¿Considera que la voluntad política es una parte importante para el correcto funcionamiento del SNM y de sus partes?
9. Recomendaciones Generales desde la Sociedad Civil para el funcionamiento del SNM.

#### ***4. Colombianos en el Exterior, Colombianos Retornados y Extranjeros en Colombia***

1. ¿Conoce cuáles son mecanismos de participación interinstitucional de la Política Migratoria?
2. ¿Considera importante la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones sobre la política migratoria?
3. ¿Conoce mecanismos de participación de la política migratoria donde participen, además del Gobierno, miembros de la sociedad civil como Migrantes, Academia u Organizaciones No Gubernamentales?
4. ¿Conoce o ha escuchado sobre el SNM o la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones?
5. ¿Cuáles son las razones por las que considera que la Mesa Nacional de la Sociedad Civil no ha podido entrar en funcionamiento?
6. ¿La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones debería constituirse con el apoyo del Gobierno o como impulso de la Sociedad Civil?
7. ¿Conocen los cambios propuestos en el Proyecto de Ley 036 de 2019 sobre SNM, CNIM y/o CIR?
8. ¿Considera que la voluntad política es una parte importante para el correcto funcionamiento del SNM y de sus partes?

Recomendaciones Generales desde la Sociedad Civil para el funcionamiento del SNM.