



20202000542961

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **20202000542961**

Fecha: **2020-11-26**

200 - DIRECCION DE MIGRACION COLOMBIA

Doctora

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES

Secretaria Comisión Segunda de la Cámara de Representantes

Congreso de la República de Colombia

debates.comisionsegunda@camara.gov; cocomisionsegunda@camara.gov.co

Calle 10 # 7-50 Capitolio Nacional

Bogotá D.C.

Ref.: Respuesta a cuestionario – Proposición N° 23 (18/11/2020) “Audiencia Pública Proyecto de Ley 459/20 Cámara, 001/20 Senado acumulado con el N° 036/19 Senado “Política Migratoria del Estado Colombia”.

Apreciada Doctora:

En atención al cuestionario contenido en la Proposición N° 23 del 18 de noviembre de 2020, el cual fue recibido a través de correo electrónico el 19 de noviembre del mismo año, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia se permite enviar la respuesta a las preguntas relacionadas con la naturaleza, jurisdicción y competencia funcional de la Entidad¹ en los siguientes términos:

A. SOBRE EL ACTUAL ARTICULADO

- Pregunta 1: ¿Qué mecanismos y herramientas considera que tiene el proyecto de ley de Migración que promueva e incentive una migración segura, ordenada y regular en el territorio colombiano?

La migración segura, ordenada y regular deriva de la relación armónica entre los flujos migratorios y el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos por parte de los migrantes para su ingreso, permanencia y salida del territorio nacional.

Así mismo, influye de manera directa el respeto del migrante por el ordenamiento jurídico interno, así como el Estado colombiano propende por el respeto de sus derechos fundamentales en cumplimiento del derecho internacional.

¹ En el marco de lo establecido en el Capítulo I del Decreto 4062 del 31 de octubre de 2011, “Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura”.



En ese sentido, y desde la perspectiva del cumplimiento de las funciones asignadas a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, el proyecto normativo compila aspectos esenciales para el adecuado fortalecimiento de la capacidad institucional, que a su vez se ve reflejado en la gestión migratoria.

Por otra parte, los principios, las definiciones y la descripción de las facultades de la autoridad de control migratorio, verificación y extranjería, brindan el marco jurídico a través del cual se mantendrá el equilibrio entre la soberanía del Estado y el respeto a los derechos humanos de la población migrante.

Así las cosas, consideramos que los mecanismos y herramientas se encuentran contempladas puntualmente en los artículos 2, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 27, 47, 48, 51, 53, 54, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 75, 76, 77 y 78, a través de los cuales se incluyeron disposiciones específicas sobre los principios, definiciones y demás disposiciones relacionadas de manera directa e indirecta con el cumplimiento de las funciones de control migratorio, verificación migratoria y de extranjería en el territorio nacional.

Por último, desde el enfoque de la primacía de la protección de los derechos humanos en el marco del cumplimiento de las funciones de la Entidad, encontramos necesario contemplar en el proyecto normativo las bases que permitan un fortalecimiento institucional como autoridad migratoria, con potestad reglamentaria con la finalidad de atender de manera oportuna y eficaz la realidad de las dinámicas migratorias sin desconocer el marco jurídico internacional de los derechos humanos así como de la Constitución Nacional.

- Pregunta 2: ¿Cuáles son los factores más relevantes que el Estado colombiano debería garantizar a través del presente proyecto de ley?

Durante los últimos 20 años, la política migratoria colombiana ha enfrentado cambios y ha evolucionado con las necesidades expuestas por las dinámicas migratorias. En este proceso de actualización, se convirtió en un hito el cambio de paradigma de una política migratoria securitista a cargo del DAS, a la política que reconoce de manera prevalente los derechos de los migrantes con la creación de la Unidad Administrativa Migración Colombia a partir del año 2011.

Con ello se da un cambio que hoy nos permite tener un énfasis de control migratorio basado en la legalidad, y la no criminalización del migrante. Desde luego, el desafío continuo, no solo para Colombia sino para el mundo, es de contar con políticas que conlleven a la regularización y la protección de los migrantes guardando perfecto equilibrio con el principio de soberanía y seguridad nacional, que prima sobre las políticas migratorias internacionales.

Frente a esta pregunta, consideramos que, así como se ha venido aplicando la reglamentación y la norma con un enfoque garante que permite a migrantes el acceso a mecanismos para definir su status migratorio sin costo, tales como el PEP, PEPFF y TMF; las autoridades



migratorias deben contar con competencias, herramientas y mecanismos para cumplir con la función de control migratorio de manera eficiente en todo el territorio nacional, principalmente teniendo en cuenta las particularidades de nuestras zonas de frontera.

Sobre este aspecto, algunos países con más experiencia en la materia cuentan con normas garantes, pero a su vez estrictas frente a la migración irregular, principalmente cuando esta ilegalidad puede ser aprovechada como un medio para atentar contra los intereses nacionales que, para el caso colombiano, puede verse reflejado en un uso indebido o abuso de las garantías contenidas en el artículo 100 de la Constitución Nacional.

Es por ello que debe existir un balance entre las medidas de atención integral a los distintos tipos de migración y las medidas de control migratorio para garantizar la seguridad nacional, la paz y la convivencia. Esta necesidad, no es contraria al respeto de los derechos fundamentales del migrante. Por el contrario, los tratados internacionales sobre movilidad humana reconocen esta necesidad y contemplan en sus disposiciones esta condición, con el objetivo de que los estados cuenten con herramientas para afrontar situaciones que amenacen la soberanía, la seguridad nacional y el orden público, así como contribuir con medios para confrontar el crimen transnacional.

Así las cosas, la ecuación que debe garantizarse a través del proyecto es: El migrante debe cumplir los requisitos legalmente establecidos para ingresar y salir del país, debe hacerlo a través del respectivo Puesto de Control Migratorio, también debe cumplirlos para permanecer en el territorio nacional acatando lo dispuesto en la Ley durante su estancia.

Los factores antes enunciados se encuentran inmersos en el articulado que compone el proyecto normativo, el cual además contempla un enfoque diferencial y prevalente frente a aquella población migrante que se encuentra en situación de vulnerabilidad y que requiere medidas de protección especial.

- Pregunta 3: Para su Entidad ¿cuáles son los mayores retos que existe con la entrada y salida de migrantes?

Los principales retos desde el conocimiento y la labor diaria de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, son la reducción de las cifras de migración irregular, y las deficiencias en el registro de información de la población migrante. Estos dos fenómenos impactan de manera directa la defensa de la soberanía y la seguridad nacional.

Desde años atrás, esta Entidad ha manifestado la necesidad de incorporar nuevas tecnologías de identificación de personas, tanto nacionales como extranjeras, como medio efectivo de control migratorio en Puestos de Control Migratorio terrestres, aéreos y marítimos.

Para ello, es indispensable el fortalecimiento de nuestra capacidad técnica y operativa, tanto de los puntos físicos de control como de los centros de atención físicos y virtuales, que permiten el mejoramiento continuo de la prestación del servicio, esto, principalmente





teniendo en cuenta que la cantidad de usuarios que requieren atención superan la capacidad humana actual.

Por otra parte, como autoridad migratoria de control, verificación y extranjería, consideramos necesario contemplar la necesidad de dotar a la Entidad de competencias y facultades legales armónicas y coherentes frente a las concedidas a las autoridades homólogas en el mundo, tales como la capacidad de retención temporal en condiciones dignas en caso de riesgo de amenaza ciudadana o de seguridad nacional; o la existencia de procedimientos expeditos para la toma de decisiones de ingreso de un extranjero al país en caso de existir duda razonable.

Esto requeriría no solo de esfuerzos a nivel interno, sino de avances en las discusiones bilaterales y multilaterales, que permitan el fortalecimiento de los sistemas de información y el intercambio de información para el cumplimiento de la función de control migratorio.

- **Pregunta 4:** ¿Cuáles deberían ser los elementos que el Estado colombiano debería propender para garantizar los derechos de los migrantes e incluirlos en los programas de la sociedad?

Colombia ha demostrado durante los últimos 5 años una postura garante a través de diferentes medidas como la renovación de los permisos de permanencia. De esta manera, el extranjero que desee permanecer en el territorio nacional puede de manera planificada, autogestionada y responsable, contar con las garantías necesarias para su inclusión en las dinámicas económicas y sociales que ofrece el Estado. Esto refleja que las medidas contempladas a través del proyecto buscan generar esa inclusión social y económica para todos los migrantes, no solo extranjeros sino también frente a los colombianos que retornan desde el exterior.

Para el caso puntual de las funciones asignadas a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, consideramos fundamental contar con la identificación plena de toda persona no nacional que transita por el territorio nacional, de esta manera se genera seguridad jurídica tanto para los migrantes como para las instituciones privadas y públicas en el cumplimiento de esta integración a las dinámicas sociales y económicas, así como a la oferta institucional de acuerdo a las facultades y limitaciones contempladas en la Ley.

Esto, en el contexto del migrante regular que acata el ordenamiento jurídico y respeta los Puestos de Control Migratorio, toda vez que la irregularidad afecta esta necesidad de identificación y conlleva además a la aplicación de sanciones administrativas, sin perjuicio de la garantía de sus derechos fundamentales.

B. SOBRE EVENTUALES NUEVOS APORTES

- **Pregunta 1:** ¿Cuáles retos o fallas han identificado su Entidad para propender una migración segura, ordenada y regular?





Desde la experiencia de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, los actuales flujos migratorios mixtos provenientes de Venezuela, así como aquellos provenientes del sur que atraviesan el territorio nacional con el fin de hacer tránsito con destino hacia Centro América, evidencian la recurrencia, el incremento y la economía ilegal que rodea el acceso al país a través de pasos no formales para el ingreso irregular al país.

Esta situación conlleva a la necesidad de fortalecimiento de la presencia interinstitucional en las zonas de frontera como medio eficaz para desincentivar la migración irregular, para lo cual es fundamental la presencia de la fuerza pública. Así mismo, la actuación interinstitucional fortalecida permitiría hacer frente a las redes criminales que instrumentalizan al migrante aprovechando su estado de necesidad.

- Pregunta 3: ¿Considera que el Estado colombiano debería fortalecer los cruces o pasos de frontera e incrementarlos?

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia considera necesaria la creación y operación de nuevos Puestos de Control Migratorio, así como la integración de nuevas tecnologías de la información y de identificación de personas.

Esto, permitiría fortalecer la capacidad física y técnica institucional, con el fin de brindar una mayor cobertura para usuarios nacionales y extranjeros, que a su vez deriva de manera implícita en la protección de la soberanía y la seguridad nacional.

- Pregunta 4: ¿Qué herramientas debería utilizar el Estado colombiano para fomentar la regularización de la población migrante irregular dentro del territorio nacional?

Sobre este aspecto, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia considera necesario partir de las experiencias adquiridas, siendo una de las más significativas la dinámica migratoria venezolana.

En primer lugar, es necesario resaltar que la primera medida debe ser desincentivar este tipo de migración. No se debe perder de vista que el migrante irregular, ya sea por ingreso o por permanencia, incurre en el incumplimiento del ordenamiento jurídico interno y que, por esta razón, es objeto de medidas administrativas sancionatorias, siendo necesario fortalecer la capacidad física y técnica institucional para materializar la potestad sancionatoria.

Por otra parte, también es necesario reconocer que, por condiciones humanitarias, económicas o sociales, algunos migrantes irregulares no pueden retornar a su país de origen, por lo que las medidas de flexibilización migratoria como la permanencia temporal resultan efectivas.

Se trata de medidas que le permiten al migrante permanecer en el territorio nacional por un lapso determinado, a través de mecanismos gratuitos y previo cumplimiento de requisitos



previamente establecidos. No obstante, estos mecanismos deben estar acompañados de herramientas tecnológicas para la plena identificación del migrante y control y seguimiento de las actividades que desarrolla en el país, y como mecanismo de inclusión en la oferta institucional y de la empresa privada.

- Pregunta 5: ¿Qué modificaciones o aspectos agregaría o modificaría en el nuevo articulado?

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, sigue las siguientes modificaciones o inclusiones, con el fin de complementar las disposiciones contenidas en el proyecto normativo:

- **Art 4.** Principio de Eficacia (no incluido); Las autoridades sujetas a las disposiciones del presente proyecto de ley, deberán propender por el cumplimiento de los objetivos de la Política Integral Migratoria a través de su reglamentación interna, evitando la creación de obstáculos formales que pudieran retrasar o impidan su materialización.
- **Art 17.** Acogemos la medida contemplada, no obstante, sugerimos la estipulación taxativa del deber que le asiste a las empresas transportadoras, de embarcar de manera inmediata y sin dilaciones, a los ciudadanos extranjeros sujetos de la medida, teniendo en cuenta la logística operativa propia de la aplicación de la medida de inadmisión.
- **Art 63.** El principio de favorabilidad y protección referido en el presente artículo se presenta de manera ambigua. Como se encuentra planteado, podría interpretarse que ante el incumplimiento de los requisitos establecidos en la ley 1098 de 2006, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia estaría facultada para expedir autorización de salida de un niño, niña o adolescente en aplicación de los principios de favorabilidad y protección, aun cuando no se cumplan con los mandatos legales contenidos en la referida ley.
- **Art. 70.** Se considera pertinente la estipulación clara y expresa sobre la reserva de la información judicial y migratoria tanto de nacionales como de extranjeros, por contener datos sensibles.

Por esta razón, y por el respeto de los derechos fundamentales a la Intimidad, libre circulación y debido proceso, es menester incluir esta salvedad, y el acceso a esta información debe encontrarse debidamente estipulada en los literales que preceden al artículo, de manera que se garantice su reserva.



- **Art 77.** Sugerimos un ajuste en la redacción con el fin de no sugerir que existe subjetividad en el otorgamiento de un permiso inferior a noventa (90) días como lo establece el inciso cuarto, por lo que se proponer el siguiente texto:

“En virtud del principio de reciprocidad, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia en su calidad de autoridad de control migratorio, podrá reservarse el derecho de otorgar un permiso de ingreso y permanencia por un término menor de los noventa (90) días calendario, en atención a las actividades a realizar y al perfil migratorio que presente el ciudadano extranjero, sin perjuicio de lo establecido por acuerdos internacionales en materia de exención de visados suscritos por el Estado Colombiano.

Por último, es necesario advertir la necesidad de establecer un régimen sancionatorio especial, en atención a las particularidades del servicio prestado por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, que cuenta con el ejercicio de la potestad sancionatoria como autoridad migratoria de control, verificación y extranjería, que le permita adoptar decisiones en tiempos adecuados a las circunstancias actuales y reales, garantizando a su vez el respeto por los derechos fundamentales del administrado.

- **Pregunta 6:** ¿Según su Entidad, las definiciones que establece el proyecto de ley son suficientes o haría falta por mencionar algunos conceptos?

Con el fin de fortalecer la redacción del proyecto normativo, la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, sugiere:

- Incluir la definición de situación migratoria irregular y de condición migratoria irregular, de manera que se pueda comprender su diferencia.
- Incluir el término Permiso de Ingreso o Permanencia (PIP), entendida como la autorización brindada por la Entidad a los ciudadanos extranjeros que pretendan ingresar al territorio nacional. El artículo 77 posterior, contiene una disposición relativa al mismo.

- **Pregunta 8:** ¿De qué manera, distinta a las que ya hoy se desarrollan, considera que se puede afrontar el delito de trata de personas, y cómo esa estrategia debería involucrarse a la actual iniciativa?

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia considera que el fortalecimiento institucional desde el aspecto operativo, tecnológico y humano de los Grupos Especiales Migratorios (GEM) y del Grupo de Policía Judicial es imperativo. Esto, con el fin de atacar de manera contundente dicha problemática y brindar mayores resultados y hacer frente al delito de trata de personas, y otros delitos de categoría transnacional.



- **Pregunta 12:** Cuáles considera que son los pros (y contras si los hubiera) de la expedición de permisos legales de permanencia para aquellos migrantes que requieren extender su permanencia en el país y que no tienen el interés de iniciar un proceso de residencia o tramitar una visa especial.

La Unidad Administrativa Especial Migración Colombia considera beneficiosa la existencia de este tipo de mecanismos autogestionados, que le permiten al extranjero cuya situación particular no se enmarca en alguna de las situaciones contempladas para la obtención de una visa, pero requiere exceder el tiempo de su permiso de ingreso y permanencia por una estancia corta, promoviendo la permanencia regular en el territorio nacional.

Como punto en contra, es necesario tener en cuenta la posible limitación de la facultad de la Entidad para imponer medidas administrativas sancionatorias de deportación o expulsión, cuando una verificación posterior al otorgamiento del permiso evidencie la ocurrencia de un hecho que amerite dicha medida.

Para finalizar, es necesario advertir que frente a los ítems no incluidos no se aporte respuesta, por considerar que los cuestionamientos se refieren de manera puntual a temas que corresponden a la órbita funcional de otras entidades.

En los anteriores términos presentamos respuesta al oficio del asunto, y estaremos atentos a las actividades subsiguientes para el avance del proyecto legislativo.

Cordialmente,

(Original Firmado)

JUAN FRANCISCO ESPINOSA PALACIOS
Director General

Revisó: Humberto Velásquez Ardila, Subdirector de Control Migratorio

Revisó: Rafael Darío Eugenio Parada, Subdirector de Verificación Migratoria

Revisó: Paula González Montoya, Subdirectora de Extranjería

Revisó: Guadalupe Arbeláez Izquierdo, Jefe Oficina Asesora Jurídica

Proyectó: Ivon J. Prieto Chacón, Profesional Esp. GAMSJC – OAJ