



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202023101872411

Fecha: 25-11-2020

Página 1 de 8

Bogotá D.C.,

Doctora

OLGA LUCÍA GRAJALES GRAJALES

Secretaria

Comisión segunda de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Defensa y Seguridad Nacional

Carrea 7 No. 8 - 68

Bogotá D. C.

ASUNTO: Proposición 023 "Audiencia Pública". Proyecto de ley 459/19 Cámara, 001/19 Senado, acumulado con el proyecto de ley 036/19 Senado "Por medio de la cual se establece la política integral migratoria del Estado colombiano".
Radicado MinSalud. 202042301968452- 202042301995002.

Respetada doctora,

En atención a la citación de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, Con motivo del Proyecto de Ley 459/20 Cámara, 001/20 Senado, acumulado con el No. 036/19 Senado "Por medio del cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombia -PIM, y se dictan otras disposiciones", remitimos las observaciones realizadas por este Ministerio al proyecto de ley en diciembre de 2019, con la actualización al texto de ponencia para segundo debate¹, en los términos que a continuación se exponen:

1. FICHA TÉCNICA DE LOS PROYECTOS Y CONTENIDO

El proyecto 001 fue presentado el 20 de julio de 2019 por el senador Andrés García Zuccardi de partido de la U. Se toma en cuenta el texto publicado en la Gaceta del Congreso 658 de 2019². Está organizado en cinco artículos en los cuales se indican una serie de principios, la autoridad competente para formulación, implementación y mejora continua para la política integral de migración. Por su parte, el proyecto 036 fue presentado el 24 de julio de 2019 por el Ministro de Relaciones Exteriores, en conjunto con congresistas del partido liberal, partido de la U y del Centro Democrático. Se toma en cuenta el texto publicado en la Gaceta del Congreso³.

Al ser acumulados, se elaboró la respectiva ponencia para segundo debate, que será la que se tenga en cuenta para la emisión de este concepto. En la misma se propone una serie de normas destinadas al desarrollo de una política migratoria, mediante una institucionalidad, unos principios, un sistema de respuesta

¹ Ver Gaceta del Congreso 562 de 28 de julio de 2020, págs. 22 a 29.

² Ver Gaceta del Congreso 658 de 25 de julio de 2019, págs. 22 a 27.

³ Ver Gaceta del Congreso 684 de 2 de agosto de 2019, págs. 6 a 22.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202023101872411**

Fecha: **25-11-2020**

Página 2 de 8

y coordinación, unas sanciones, unas medidas de protección a los extranjeros, entre los aspectos más relevantes. Las medidas que el proyecto contempla se resumen en:

- 1.1 Establece sendas definiciones y principios, así como aspectos de la institucionalidad y la regulación en materia migratoria.
- 1.2 Crea 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 acompañará el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria. Se establece su conformación y funciones.
- 1.3 Para las personas a las que se les haya reconocido la condición de persona apátrida, podrán solicitar la nacionalidad colombiana por adopción una vez hayan cumplido con el término de un (1) año contado a partir de la expedición de la visa de residente y gozarán de las facilidades para su naturalización previstas en la reglamentación de la Ley, el reconocimiento de la nacionalidad colombiana por nacimiento será de competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- 1.4 A través de la Comisión Interinstitucional en la Lucha contra la Trata de Personas adoptará medidas de prevención, protección, asistencia, investigación y judicialización necesarias para garantizar el respeto a los derechos humanos de las víctimas y posibles víctimas del delito de trata de personas, tanto, internas como externas.
- 1.5 Todas las mujeres con independencia de edad, etnia, orientación sexual, procedencia rural o urbana, religión entre otras, tendrán garantizados sus derechos, a través de una previsión de estándares mínimos en todo el territorio nacional o fuera de él, por medio del servicio exterior de la República.
- 1.6 Se creará un "Protocolo estandarizado de atención a las mujeres potencialmente expuestas o que sean víctimas de violencia, que se encuentren en el exterior", el cual permita actuar de manera oportuna para prevenir, identificar, atender y canalizar a las mujeres a servicios especializados de apoyo.
- 1.7 Dispone en torno a las infracciones de la normatividad migratoria y trámites y servicios en la materia.

Teniendo en cuenta que las medidas repercuten en el sistema de salud, es del caso pronunciarse sobre el particular.

2. CONSIDERACIONES

En el orden propuesto en el articulado se procede a efectuar comentarios en los siguientes términos:

- 2.1. En relación con el artículo 4°, en lo que atañe a las definiciones, se considera que podría ser importante realizar una alusión referida a los Sujetos de Especial protección en tanto la Constitución, en su artículo 13, determina



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202023101872411**

Fecha: **25-11-2020**

Página 3 de 8

“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”,

Al respecto, la misma Corte ha establecido algunos supuestos en los que existe estado de indefensión, como por ejemplo:

[...] i) cuando la persona está en ausencia de medios de defensa judiciales eficaces e idóneos, que permitan conjurar la vulneración iusfundamental por parte de un particular; (ii) personas que se hallan en situación de marginación social y económica, (iii) personas de la tercera edad, (iv) discapacitados (v) menores de edad⁴. (Sentencia T-819 de 2008).

Esta condición para debe ser tenida en cuenta al momento de definir procedimientos o mecanismos de regularización, en caso que el ente rector, en articulación con los demás sectores, lo considere pertinente, necesario y factible.

Adicionalmente, el artículo 11 de la Ley 1751 de 2015 dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 11. SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN. La atención de niños, niñas y adolescentes, mujeres en estado de embarazo, desplazados, víctimas de violencia y del conflicto armado, la población adulta mayor, personas que sufren de enfermedades huérfanas y personas en condición de discapacidad, gozarán de especial protección por parte del Estado. Su atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica. Las instituciones que hagan parte del sector salud deberán definir procesos de atención intersectoriales e interdisciplinarios que le garanticen las mejores condiciones de atención.

En el caso de las mujeres en estado de embarazo, se adoptarán medidas para garantizar el acceso a los servicios de salud que requieren durante el embarazo y con posterioridad al mismo y para garantizar que puedan ejercer sus derechos fundamentales en el marco del acceso a servicios de salud.

Texto del Proyecto de Ley Anterior

PARÁGRAFO 1o. Las víctimas de cualquier tipo de violencia sexual tienen derecho a acceder de manera prioritaria a los tratamientos psicológicos y psiquiátricos que requieran.

PARÁGRAFO 2o. En el caso de las personas víctimas de la violencia y del conflicto armado, el Estado desarrollará el programa de atención psicosocial y salud integral a las víctimas de que trata el artículo 137 de la Ley 1448 de 2011.

En esta misma lógica, es necesario señalar los conceptos de la Convención Internacional de derechos del Niño y de la Niña (adoptada en 1989 y ratificada por Colombia por medio de la Ley 12 de 1991);

⁴ **CORTE CONSTITUCIONAL**, sentencia T-819 de 21 de agosto de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, considerando 3.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202023101872411**

Fecha: **25-11-2020**

Página 4 de 8

en relación al **interés superior del niño**⁵ así como a las Observaciones Generales 22 y 23 (desarrolladas de manera conjunta para la Convención de Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias⁶), donde se señala entre otras cosas que:

“Los Estados deben velar por que, en el contexto de la migración internacional, los niños sean tratados ante todo como niños”; así mismo deben “elaborar políticas encaminadas a hacer efectivos los derechos de todos los niños en el contexto de la migración internacional, en particular por lo que se refiere a los objetivos de gestión de la migración u otras consideraciones administrativas o políticas”.

Por lo anterior, se propone incorporar el siguiente texto

Sujetos de Especial Protección: Grupos sociales que requieren de una protección especial para hacer efectivo el ejercicio de sus derechos fundamentales. Se trata de la consideración de edad, situación biológica, económica, o social que los colocan en situación de debilidad manifiesta, discriminación o marginación y que requieren la atención especial de las autoridades (niños, niñas y adolescentes, adultos mayores, mujeres gestantes, personas con discapacidad y personas en situación de marginación social y económica.

En este mismo sentido se considera relevante aludir. Sujetos de Protección Internacional, debe tenerse en consideración, lo establecido por el artículo 22 de la Convención de derechos del niño, que resalta a propósito de los niños refugiados

“Los Estados Partes adoptarán medidas adecuadas para lograr que el niño que trate de obtener el estatuto de refugiado o que sea considerado refugiado de conformidad con el derecho y los procedimientos internacionales o internos aplicables reciba, tanto si está solo como si está acompañado de sus padres o de cualquier otra persona, la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes”.

Igualmente es preciso considerar lo señalado en la Observación General No. 6 del Comité de los Derechos del Niño, que establece:

“Si no se cumplieran los requisitos para obtener la condición de refugiado al amparo de la Convención de 1951, los menores separados o no acompañados disfrutarán de la protección complementaria disponible en la medida determinada por sus necesidades de protección”.

Se sugiere, por lo tanto, ajustar de la siguiente manera:

⁵ Todas las medidas respecto del niño deben estar basadas en la consideración del interés superior del mismo. Corresponde al Estado asegurar una adecuada protección y cuidado, cuando los padres y madres, u otras personas responsables, no tienen capacidad para hacerlo.

⁶ Adoptada en 1990 e incorporada al orden interno por Colombia por medio de Ley 146 de 1994



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202023101872411**

Fecha: **25-11-2020**

Página 5 de 8

xx. Sujetos de protección internacional: Las personas solicitantes de la condición de asilo, refugio o apátrida, las personas refugiadas reconocidas, las personas asiladas reconocidas, las personas en condición de apátridas reconocidas.

El reconocimiento de persona refugiada, asilada o apátrida por parte de un Estado constituye un estatus de protección internacional independiente de la condición migratoria y habilita a la persona extranjera a gestionar una condición migratoria de conformidad con la Ley. Su reconocimiento como persona sujeta a protección internacional debe garantizar que pueda ejercer actividad laboral e iniciar o continuar sus estudios en cualquiera de los niveles del sistema educativo. En el caso de niños, niñas y adolescentes (incluyendo los no acompañados o separados), podrá solicitarse condición de refugio con independencia de la edad y en caso que no cumplan con los requisitos para obtener dicha condición, disfrutarán de la protección complementaria disponible en la medida determinada por sus necesidades de protección.

- 2.2. El artículo 11, Coordinación Interinstitucional, precisa que *"en coordinación con el Ministerio del Trabajo, se implementarán y evaluarán normas, procedimientos, técnicas e instrumentos encaminados a orientar la política en materia de migraciones laborales (...)".* Se considera que si se menciona uno de los sectores en este caso al Ministerio del Trabajo, se deberá establecer también otros Ministerios como el de Salud y Protección Social, en materia de "Política de Migración y Salud".

En este sentido, el proyecto de ley relaciona en este aparte una consideración concerniente con asunto "migración laboral", no obstante, sería importante tener en cuenta que se han presentado casos de migración inherentes a la salud y otros, en tal sentido podría ser necesario considerar definir procedimientos e instrumentos para orientar la política migratoria con los demás sectores. Se propone incorporar esta dimensión de la siguiente manera:

En coordinación con el Ministerio del Trabajo, se implementarán y evaluarán normas, procedimientos, técnicas e instrumentos encaminados a orientar la política en materia de migraciones laborales. Así mismo, articulará con los sectores relacionados, el desarrollo de dichos instrumentos para el caso de los sujetos de especial protección, cuando la situación de los países así lo demande.

- 2.3. Así mismo, se contempla en el proyecto de ley, artículos 14, 15 y 16, la conformación y funcionamiento del Sistema Nacional de Migraciones – SNM. Al respecto, es importante destacar que allí se deben tener en cuenta los diferentes Sectores del Gobierno Nacional en su conformación y funcionamiento; sin embargo, en la adición contenida en el artículo 14 a la Ley 1465 de 2011, manifiesta que en un periodo no mayor a seis (6) meses, reglamentará la conformación y funcionamiento de la Comisión Nacional Intersectorial de Migración. Se sugiere precisar, la interacción entre el SNM y la Comisión Nacional Intersectorial de Migración a la que se considera deberá participar el Ministerio de Salud y Protección Social. Adicionalmente y siguiendo la jurisprudencia constitucional, no deben expedirse normas que limiten la facultad reglamentaria ⁷

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, C-1005 de 15 de octubre de 2008, M.P. Humberto Sierra Porto.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202023101872411**

Fecha: **25-11-2020**

Página 6 de 8

e otra parte, se considera que, dada la complejidad del fenómeno migratorio, es necesario que las decisiones de dicha instancia, incorporen los sectores relacionados con la gestión integral del mismo, que aunque tienen asiento en la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, se propone puedan valorar, dimensionar y apoyar dicha gestión, específicamente los Ministerios de Educación Nacional, Salud y Protección Social y el Departamento Nacional de Planeación.

- 2.4. En relación al Título II, Capítulo II – Colombianos Migrantes, artículo 19 Información demográfica y caracterización, se considera necesario definir un sistema de información que integre las diferentes fuentes y considere las características particulares de muchos migrantes indocumentados, para los que se requiere avanzar en sistemas de identificación biométricos. Con este fin, se propone incorporar el siguiente párrafo:

Parágrafo. El Gobierno Nacional establecerá la conformación del sistema de información para las Migraciones, que permita caracterizar, y hacer seguimiento a las personas y familias que migran; así como a los movimientos migratorios en el país, como insumo para la definición de política pública nacional.

- 2.5. Respecto del artículo 25. Tipos de Retorno, se propone ajustar el acápite b, de la siguiente manera:

- b) **Retorno humanitario.** Es el retorno que realiza el colombiano en situación de vulnerabilidad que ponga en riesgo su integridad física, social, económica o personal y/o la de sus familiares así como el que se realiza por el abandono o muerte de familiares radicados con él en el exterior.

De esta manera, se amplía la protección y alcance de esta clase de retorno.

- 2.6. En lo que atañe al Título II, Capítulo III - Derechos y obligaciones de los extranjeros, artículo 32, Deberes de los Extranjeros, se propone que se cambie el orden del literal j, de tal manera que el numeral i sea el final, donde se define que debe cumplir las demás obligaciones.
- 2.7. En cuanto al artículo 33, Regularización de extranjeros, se considera que la situación que se espera afectar es la de niños, niñas y adolescentes no acompañados (sea o no irregular) tal como se señala en las definiciones.
- 2.8. En relación con el artículo 40, Permisos, se sugiere dejar incorporada la opción de permisos temporales, modificando el texto de la siguiente manera:

Artículo 40. Permisos. Es competencia de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia otorgar los documentos que estime pertinentes en desarrollo del principio de libre movilidad, a los visitantes extranjeros que ingresen al territorio nacional sin ánimo de establecerse en el país y que no requieran visa o en caso de situaciones extraordinarias (especialmente de carácter humanitario)



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202023101872411**

Fecha: **25-11-2020**

Página 7 de 8

establecidas por la UAE donde se otorgue de manera temporal. Sus características, procedimiento y trámite serán reglamentados e implementado por las autoridades migratorias mediante acto administrativo.

- 2.9. Sobre el artículo 45, Situación migratoria irregular, se considera debe quedar planteado en el mismo tiempo verbal por lo que se sugiere modificarlo de este modo:

Artículo 45. Situación migratoria irregular. El extranjero que ingresa o permanece irregularmente en el territorio nacional estará en situación migratoria irregular.

- 2.10. Con relación al "(...) Reconocimiento de la nacionalidad colombiana por nacimiento, en los términos del numeral 1 del artículo 96 de la Constitución Política, será de competencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, como entidad encargada de registrar la vida civil e identificar a los colombianos (...)", contenida en el artículo 58, no se observa en el proyecto de Ley, cómo se va a realizar este procedimiento de nacionalidad. Así mismo, se pregunta ¿cuál es el procedimiento y la articulación con el Sector de la Salud para la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) para el acceso a la prestación de servicios de Salud?

- 2.11. En relación al Título VII, Capítulo único, artículo 66, modificación el principio No discriminación contenido en la Ley 1257 de 2008, se sugiere abordar la discriminación desde la referencia de sujetos, aunque se señale de manera especial a las mujeres, dado que dicho principio debe ser colocado en referencia a otros diferenciales que afectan a los hombres.

"7. **No Discriminación.** Todas las personas y en especial las mujeres con independencia de sus circunstancias personales, sociales o económicas tales como edad, etnia, orientación sexual, procedencia rural o urbana, religión entre otras, tendrán garantizados los derechos establecidos en esta ley a través de una previsión de estándares mínimos en todo el territorio nacional o fuera de él, por medio del servicio exterior de la República."

- 2.12. Respecto del artículo 69 – Medidas de sensibilización y prevención, se recomienda incorporar el abordaje diferencial que requieren no solamente las mujeres sino por ejemplo los niños, niñas y adolescentes, las personas con pertenencia étnica o los grupos étnicos, entre otros, y que requieren el desarrollo de medidas que favorezcan la garantía efectiva de sus derechos.

Artículo 69°. *Adiciónese un numeral al Artículo 9° de la Ley 1257 de 2008, el cual quedará así:*

Artículo 9o. Medidas de sensibilización y prevención. *Todas las autoridades encargadas de formular e implementar políticas públicas deberán reconocer las diferencias y desigualdades sociales, biológicas en las relaciones entre las personas según el sexo, la edad, la etnia y el rol que desempeñan en la familia y en el grupo social. En este sentido, definirá los mecanismos que permitan realizar el abordaje diferencial de las situaciones que afectan a los sujetos (personas, familias y comunidades).*



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202023101872411

Fecha: 25-11-2020

Página 8 de 8

- 2.13. Por último, frente al “**Protocolo estandarizado de atención a las mujeres potencialmente expuestas o que sean víctimas de violencia, que se encuentren en el exterior**”, al que se alude en el artículo 69, el cual permita actuar de manera oportuna para prevenir, identificar, atender y canalizar a las mujeres a servicios especializados de apoyo (...)”, se sugiere, trabajar de manera intersectorial este protocolo y definir en la ruta de atención, si requiere atención médica – hospitalaria.

3. CONCLUSIONES

De esta manera, se considera que las previsiones expuestas en los proyectos de ley son pertinentes. No obstante, es necesario una evaluación de los aspectos que económicos que rodean esta medida. De otra parte, se considera relevante hacer visible a la población receptora como parte de la gestión de las migraciones. Se sugieren, por lo tanto, algunos ajustes a la iniciativa según el texto de ponencia para segundo debate.

Agradecemos la atención prestada.


FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

Elaboró: B. Burgos.

Revisó: L. Correa J. Romero

Aprobó: L. Moscoso.

D:\INFORMACION 2020\COMUNICACIONES MIGRANTES\NOVIEMBRE\plant1544047855367.docx RESPUESTA COMISION SEGUNDA PROYECTO LEY 036 POLITICA MIGRATORIA.docx ruta al nombre de archivo /aceptar

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co