MNSCM
Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones

INFORME

MESA NACIONAL DE LA SOCIEDAD CIVIL PARA LAS MIGRACIONES

9 DICIEMBRE 2025

Primera reunión del Sistema Nacional de Migraciones

mesasociedadcivil@gmail.com
@MNSCMColombia
www.mnscmcolombia.co

MNSCM
Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones

9 de diciembre de 2025
Bogotá, Colombia y diversas regiones del mundo

La Mesa Nacional de la Sociedad Civil atiende el llamado a la Primera Sesión del Sistema Nacional de Migraciones. Celebramos este encuentro no como un punto de llegada, sino como un verdadero punto de partida. La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones constituye un logro colectivo de quienes integramos este espacio y, en un sentido más amplio, de la migración colombiana en su conjunto. Reconocemos los esfuerzos realizados por el Estado colombiano en materia migratoria; sin embargo, consideramos indispensable avanzar hacia mecanismos más eficaces de participación y hacia agendas conjuntas que se traduzcan en acciones concretas. La sociedad civil no puede seguir siendo únicamente testigo de decisiones adoptadas desde los escritorios: es fundamental que participe activamente en su construcción.

Las personas migrantes contribuimos de manera activa tanto en los países de acogida como en Colombia, a través del envío de remesas y del intercambio de conocimientos, experiencias y aprendizajes. Nuestro trabajo cotidiano en los territorios donde residimos aporta de forma significativa al desarrollo económico, cultural y social. Nuestra incidencia promueve el turismo, dinamiza la generación de divisas y favorece las inversiones en el país.

En un contexto mundial marcado por el aumento del racismo, la xenofobia, la estigmatización y los discursos de odio, dignificar la movilidad humana, el exilio y el retorno de las personas migrantes constituye una retribución justa y una responsabilidad ética impostergable.

El gobierno del presidente Gustavo Petro ha impulsado una narrativa y una acción internacional en defensa de la vida y de los derechos de las personas migrantes. Valoramos y agradecemos esta voluntad política, que sin duda representa una guía en el contexto actual. No obstante, dicha orientación aún no se refleja de manera clara en muchas instituciones del Estado colombiano, ni en los espacios de representación en el exterior, donde persisten debilidades en la prestación de servicios, en la respuesta oportuna y en la garantía efectiva de derechos, igualdad y acceso a mecanismos de justicia para las personas migrantes.
Estamos aquí para poner a disposición nuestras manos, ideas y conocimientos en favor de una política migratoria integral y eficiente. Venimos a ser escuchadas y escuchados.

I. PROPUESTAS GENERALES MNSCM

- **Sobre el marco legal. Revisión técnica y reglamentación de la Ley 2136 de 2021. Reglamentación de la MNSCM. Alcances y definición del trabajo del SNM y su relación con la MNSCM.**

En este mismo sentido, consideramos que la Resolución 2996 de 2024 resulta insuficiente y no puede subsanar las falencias estructurales de la ley general. Se hace necesario analizar de manera integral este marco jurídico y revisar los vacíos normativos existentes, con el fin de fortalecer la política migratoria desde una base legal sólida. Asimismo, es indispensable reglamentar adecuadamente la ley y armonizarla con el conjunto de normas relacionadas con personas migrantes, retornadas, regularizadas, víctimas en el exterior, entre otras. Una política migratoria integral no puede reducirse a un único instrumento jurídico; por el contrario, requiere un análisis profundo, especialmente a la luz de los desafíos y oportunidades que plantea la puesta en marcha del nuevo Viceministerio para las Migraciones.

Este marco legal deja a la MNSCM sin herramientas reales para el ejercicio de su labor. Además de depender de una figura de “coordinación” indeterminada y ambigua a cargo del Programa Colombia Nos Une, la Mesa no cuenta con apoyos efectivos que garanticen su funcionamiento, desarrollo autónomo y sostenibilidad en el tiempo. Resulta necesario reformular el acompañamiento del Estado, evitando la dependencia de programas con limitada estabilidad institucional y altos niveles de improvisación, y avanzando hacia mecanismos sólidos, claros y permanentes.

Asimismo, se hace necesario evaluar y corregir las limitaciones contenidas en la Resolución 2996 de 2024, entre ellos la exclusión de personas privadas de la libertad y la imposición de vetos a personas con antecedentes judiciales, entre otras disposiciones que resultan restrictivas y contrarias a un enfoque de derechos.

- **Sobre el Sistema Nacional de Migraciones y la necesidad de un Proyecto de Política Integral Migratoria**

Se plantea la necesidad de establecer un Proyecto Nacional de Política Integral Migratoria, no como un conjunto de acciones aisladas, sino como un proyecto formal y coherente que brinde sustento y directrices claras en materia migratoria. Este debe definir objetivos precisos, indicadores de resultado, asignación de recursos, cronogramas, compromisos institucionales y mecanismos de seguimiento efectivo. Asimismo, resulta fundamental que se reconozca a estos tres sectores poblacionales como sujetos plenos de derechos.

Instamos a reforzar la planificacin, la articulación y una comunicación armónica entre los actores del Sistema, con el fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos mediante acciones previsibles y eficientes. Asimismo, resulta fundamental establecer una metodología clara para el funcionamiento del Sistema Nacional de Migraciones, que permita definir con precisión los roles, acuerdos, procesos, responsabilidades y mecanismos de participación.

Cabe recordar que este mecanismo debía reunirse, por convocatoria de la Cancillería, en dos ocasiones durante el año 2025. Sin embargo, la primera sesión fue convocada apenas el 24 de noviembre del presente año, con la misma premura con la que, desde el Programa Colombia Nos Une, se convocaron algunas mesas paralelas fuera del país para la primera semana de diciembre.

- **Sobre la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para las Migraciones**

Es importante considerar que la MNSCM es un organismo heterogéneo y diverso que, ante la ausencia de recursos adecuados, desarrolla sus labores en condiciones limitadas y con realidades muy distintas, incluyendo dificultades derivadas del amplio número de participantes distribuidos en diferentes husos horarios. En este sentido, es fundamental reconocer que las y los delegados cuentan con contextos regionales complejos, agendas propias y disponibilidades de tiempo que deben ser tenidas en cuenta en la planificación de cualquier actividad.

Si la MNSCM depende únicamente de la voluntad de escucha o de acción de las instituciones, sin mecanismos efectivos de seguimiento que garanticen que las propuestas de las personas migrantes sean analizadas y se traduzcan en acciones concretas o en políticas públicas, se corre el riesgo de reproducir prácticas de simulación participativa. Estas prácticas derivan en espacios infértiles, sin agendas claras ni tareas de continuidad, que terminan por desincentivar la participación ciudadana. Por ello, resulta indispensable que la MNSCM cuente con un rubro presupuestal propio para su funcionamiento, así como con personal contratado y capacidades técnicas que acompañen el proceso y garanticen su autonomía.

La MNSCM reitera su solicitud de ser considerada de manera efectiva en la definición de agendas y actividades relacionadas con sus funciones. No podemos seguir siendo simples testigos de decisiones institucionales ajenas a los contextos y problemáticas migratorias que representamos. En este sentido, la Mesa requiere apoyos operativos reales que preserven su autonomía frente al Programa Colombia Nos Une.

Asimismo, se solicita que se aborde de manera diferenciada a los tres grupos poblacionales, identificando las principales afectaciones de cada uno y articulando la oferta institucional vigente, junto con buenas prácticas y programas existentes, con el fin de asegurar respuestas más pertinentes y oportunas.

Finalmente, se propone dimensionar y prever mecanismos reales para el funcionamiento y la sostenibilidad de la MNSCM, tales como la disposición de espacios de reunión en consulados, centros comunitarios o espacios territoriales, tanto dentro como fuera del país.

II. PROPUESTAS DE LAS COLOMBIANIDADES EN EL EXTERIOR HACIA UNA BUENA POLÍTICA EXTERIOR MIGRATORIA

El siguiente informe retoma las ideas consignadas en 12 documentos elaborados por las y los delegados; es resultado también de ideas relacionadas en diversos conversatorios (https://www.youtube.com/@MNSCMColombia) y especialmente los de 2 de septiembre de 2025 (en el marco del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo); 19 de noviembre de 2025 y 6 de diciembre de 2025. Finalmente y aunque desde las colombianidades en el exterior decidimos no validar el formulario elaborado por Colombia Nos Une el 23 de julio de 2024 (sustentados en que esta tarea nos corresponde a las y los delegados), para este informe se revisaron y tomaron en cuenta también las 76 respuestas dadas por personas de la MNSCM en el exterior, valorando la importancia de tiempo e ideas.

Principales focos de atención frente a problemáticas de la población colombiana en el exterior

- **El problema del subregistro** y la falta de censos nos sitúa en especulaciones que llegan a **10 millones de personas fuera del país, más del 10%** de la población colombiana, este desconocimiento real de nuestra población deriva en **servicios insuficientes**, sumado a la pérdida de derechos que vivimos en nuestros países de salida y de acogida. Gran parte de la migración fue expulsada por el modelo económico o por el conflicto armado en situaciones de desplazamiento forzado transfronterizo, quizá un número más reducido de esta población cuenta con documentación o estatus migratorios que les permitan acceder a derechos plenos en las diversas regiones del mundo, pero la mayoría no.

- **Insuficiencia en servicios y calidad de la atención** en Embajadas y Consulados, que siguen preservando viejas prácticas ajenas a una diplomacia social y de verdadero servicio a las comunidades. Urge una reestructuración que tienda hacia la una diplomacia que retome el concepto de "servicio público", que integre a personas migrantes y actualice los servicios consulares y les de el vuelco a la garantía de derechos. En este mismo sentido, se solicitan mecanismos reales de rendición de cuentas, transparencia y equidad en la definición de los presupuestos, proyectos y programas hacia el exterior a los que tienen derechos nuestros connacionales en igualdad de condiciones. Es importante robustecer, redefinir e incrementar la atención consular (fija y móvil).

- **Falta de capacitación de funcionarios** derivada también de la ausencia de protocolos reales de atención a violencias, necesidades y diversidades de las personas migrantes. Entendiendo como protocolos los instrumentos públicos, conceptuales, metodológicos y estandarizados que guíen el correcto accionar de un funcionario (diplomático o por contrato) frente a una problemática o acción necesaria y que estén al alcance de las comunidades (para que conozcamos las rutas y derechos).

- **Persisten graves déficits en las garantías democráticas y en los mecanismos de participación de las y los colombianos en el exterior.** Seguimos sin contar con voto digital, con servicios electrónicos eficientes, más allá de la adopción superficial o "de moda" de la inteligencia artificial, sin un análisis serio de sus implicaciones, ni con plataformas de servicios digitales actualizadas y funcionales. Recientemente, además, fuimos excluidos de una consulta, y en los procesos electorales la participación efectiva se limita a quienes tienen acceso a un consulado cercano, lo que reduce el derecho al voto a una minoría.

- **Discriminación en programas y servicios públicos**, que en su mayoría no están pensados, destinados o cuentan con mecanismos para nuestra participación desde las diversas regiones del mundo o con necesidades particulares (por ejemplo, personas con diversidad funcional). Los ministerios y entidades públicas no cuentan con enfoques para nuestra población, incluso algunos que directamente involucran a la diáspora apenas han hecho avances al respecto: como la Unidad de Víctimas o la Unidad de Restitución de Tierras. Se deben incrementar más convenios desde universidades e instancias de gobierno nacionales para ofrecer programas a personas en el exterior.

- **Convenios entre Estados y con organismos internacionales** efectivos y operativos que favorezcan los derechos de las personas migrantes en el exterior (en el marco del derecho internacional humanitario, del Pacto Mundial para las Migraciones y el Refugio, los derechos internacionales al asilo, al exilio, al refugio, del derecho a migrar, de la protección internacional, entre otros). Así mismo, hay que establecer mesas técnicas binacionales con especialistas más allá de los actores gubernamentales, cuya mirada muchas veces no integra diversas realidades.

- **Garantía de derechos humanos y acceso a la justicia para víctimas** en el exterior. No sólo del conflicto armado, sino a todas las víctimas de redes de trata de personas, secuestros extorsivos en tránsitos migratorios, asistencia en casos de emergencia o desastre, repatriación de fallecidos, desaparición forzada, personas privadas de la libertad, feminicidios, violencias de género, homicidios, mercenarismo, maltrato de autoridades de otros países, violencias vicarias y económicas y toda una cadena de delitos que afectan a víctimas directas y a familiares en Colombia, sin atención o apoyos jurídicos, económicos, psicosociales o de acompañamientos instituciones que les permitan hacer denuncias, localizar a sus famiiliares, tener reparación o acceso a la justicia desde enfoques de género, derechos humanos o interseccionales. Estamos SOLAS Y SOLOS frente a tantas tragedias que vivimos en el exterior.

- **Programas en materia de cultura, educación, salud (física y mental), deporte, emprendimiento** y salud financiera a través de las representaciones diplomáticas. Los presupuestos y programas no deben seguir usándose con fines políticos, institucionales, planteados desde Bogotá y ajenos a las realidades territoriales, sin agendas que tengan en cuenta o beneficien realmente a las comunidades migrantes. Cabe señalar que existen muchas iniciativas que salen de las personas migrantes, quienes no reciben crédito o no son tenidas en cuenta en el desarrollo de las mismas. Nunca más programas para migrantes, sin personas migrantes.

- **Garantías de derechos** para la población migrante acorde con los grandes aportes no sólo en materia de remesas, sino a las invaluables contribuciones culturales, sociales y académicas de quienes migran. Las personas migrantes se enfrentan a grandes obstáculos en materia de homologación de estudios, acceso al estudio, trámites, pensiones, licencias de conducir, certificaciones, diplomas, procesos de reunificación familiar, trabajo y seguridad social, salud, servicios para personas con capacidades especiales, servicios financieros,

derechos a la identidad, protección a la niñez, acceso a vivienda, retiro, fortalecimiento a la asociatividad y derechos políticos, entre otros. En materia de remesas las propuestas giran en torno a que: se valore su importancia en la economía nacional, se eliminen los intermediarios que obtienen ganancias, se vinculen al sistema de pensiones y, finalmente, que el Estado brinde garantía de derechos y servicios acordes con estas grandes contribuciones de las personas en el exterior.

- La Cancillería debe contemplar **servicios para personas en tránsito migratorio**, diferenciados y que tengan en cuenta estas difíciles realidades y la vulneración de derechos que viven. Se requiere proyección y protección de los DDHH a connacionales con estatus irregular o en tránsitos migratorios.

Dada la naturaleza diversa de las problemáticas de las colombianidades en el exterior, nos permitimos anexar informes y propuestas territoriales elaborados por delegados/as en las diversas regiones del mundo. Por esta razón se sugiere también tomar en cuenta que nuestra población requiere espacios, representaciones, tiempos y mesas de trabajo diferenciadas e interseccionales que entiendan que vivir en América Latina no es igual que vivir en Europa, Asia, Oceanía, Norteamérica u otras regiones. Esta condición nos enfrenta a problemas y retos distintos que deben trabajarse tomando en cuenta enfoques regionales.

1. Delegada Ana María Romero Ochoa - Chile.pdf
2. Delegada Liliana Valdes Penna - Suiza.docx
3. Delegada Yamileth Cuero Calzada - Noruega.docx
4. Delegada Yaneiris Baiter - Venezuela.docx
5. Delegados/as Harold H. Rojas Varon y Selena Garavito - España
7. Delegada Ana María Rocha - Perú.docx
8. Delegada Martha Rincón - Canadá.pdf
9. Delegado Inder Ramírez - Taiwan.pdf
9.1. Carta Delegado Inder Ramírez - Taiwan.pdf
10. Delegada Yarima Merchan Rojas - México.pdf
10. Delegada Yarima Merchan Rojas - Informe Migrante33.pdf
11. Delegada Jessica Paola Vargas Guzmán - Argentina.pdf
12. Delegado Luis Alfredo Dugarte.docx

Elaboraron y/o revisaron. Delegadas:
Yarima Merchan Rojas (Vocera de las colombianidades en el Exterior - SNM),
Ana Maria Rocha, Ana Maria Romero Ochoa, Jessica Paola Vargas Guzmán, Liliana Valdes Penna y Martha Rincón.

III. PROPUESTAS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN COLOMBIA

A continuación, se presentan ante el Sistema Nacional de Migraciones un conjunto de propuestas estratégicas y operativas, construidas desde un enfoque técnico y de derechos humanos, orientadas a garantizar la integración, la regularización y la protección efectiva de la población migrante en Colombia.

Estas propuestas no surgen únicamente de la experiencia institucional del grupo poblacional de delegadas y delegados de personas migrantes regulares en Colombia, sino que recogen el sentir directo de la comunidad migrante. En este sentido, es importante destacar que se sustentan en el análisis de una encuesta aplicada en el mes de junio a 96 personas migrantes, cuyas respuestas permitieron identificar barreras reales, necesidades urgentes y oportunidades de mejora.

A partir de estas voces, se formulan doce planteamientos concretos, organizados en seis temáticas específicas, orientados a garantizar un acceso efectivo a derechos en Colombia.

1. Temática: *Regularización migratoria y acceso a derechos*

1.1. Implementación de brigadas móviles integrales de atención jurídica y psicosocial en territorios con alta concentración de población migrante, fortaleciendo la articulación con organizaciones de la sociedad civil y organismos de cooperación internacional, con el fin de ampliar la cobertura, optimizar recursos y garantizar una atención oportuna, digna y especializada.

1.2. Impulso de una estrategia conjunta de reactivación, fortalecimiento y ampliación del alcance del Permiso por Protección Temporal (PPT) entre el Gobierno Nacional y los entes territoriales, a fin de garantizar su reconocimiento como documento válido en todo el territorio colombiano y para el acceso a salud, educación, empleo, vivienda y servicios financieros, así como el fortalecimiento de puntos locales de orientación y acompañamiento.

1.3. Flexibilización documental: se sugiere la implementación de mecanismos alternativos a la apostilla para poblaciones provenientes de países con ruptura institucional o dificultades consulares; en este sentido se propone por ejemplo el uso de declaraciones juramentadas o documentos análogos, siempre y cuando sean emitidas por instituciones reconocidas.

2. **Temática: *Barreras económicas y acceso a trámites***

2.1. Disposición de tarifas diferenciales o subsidios en trámites diversos (visados, regularización, convalidaciones, documentos notariales, etc.): se plantea la posibilidad de crear un fondo o tarifas sociales para migrantes regulares en situación de vulnerabilidad, reduciendo de este modo el costo de los trámites ante las diferentes entidades.

3. **Temática: *Empleo, protección laboral e inclusión económica***

3.1. Aplicación del enfoque del Artículo 37 de la Reforma Laboral, que contempla medidas de protección laboral y de garantía de igualdad de trato sin discriminación por nacionalidad, incluyendo:

a. Prohibición de prácticas discriminatorias en contratación.
b. Garantía del principio de igual trabajo, igual salario.
c. Acceso a inspección laboral y mecanismos de denuncia accesibles.
d. Responsabilidad empresarial frente al empleo de personas migrantes.

3.2. Diseño e implementación de una ruta nacional de regularización permanente, que no dependa exclusivamente de medidas excepcionales. Esta ruta debe incluir mecanismos de transición para personas en situación migratoria irregular, priorizando:

a. Acceso a oportunidades de empleo formal.
b. Facilidades para quienes trabajan como independientes o por cuenta propia.
c. Reconocimiento de cualificaciones, certificaciones y experiencias laborales.

4. **Temática: *Información, datos y planeación pública***

4.1. Incorporación de la información demográfica en la planeación territorial; se debe exigir que los planes de desarrollo, planes de acción y presupuestos territoriales incorporen metas e indicadores específicos relacionados con la población migrante.

4.2. Creación de un sistema interoperable con alto nivel de desagregación y constantemente actualizado de información migratoria. Se debe desarrollar una plataforma que articule las bases de datos de Migración Colombia, DANE, ministerios y entidades territoriales y proporcione datos sobre la población migrante, respetando los principios de protección de datos

personales. Debe existir la posibilidad de consultar información desagregada y actualizada en torno a stock y flujos migratorios, más allá de la referida a las migraciones venezolanas.

5. Temática: Gobernanza migratoria, transparencia y participación

5.1. Fortalecimiento de los comités migratorios territoriales, garantizando la representación directa y efectiva de personas migrantes, con el fin de consolidar políticas públicas más pertinentes, inclusivas y ajustadas a las realidades de esta población, así como promover la corresponsabilidad comunitaria y el fortalecimiento de la gobernanza participativa en los territorios.

5.2. Gobernanza Migratoria, Transparencia y Acceso a la Información. Para tomar decisiones basadas en evidencia y asegurar la coherencia institucional, se propone fortalecer la gobernanza migratoria a través de:

5.2.1. Garantía de mecanismos de transparencia y acceso a información pública, incluyendo:

a. Publicación periódica de datos actualizados.
b. Informes de seguimiento de políticas migratorias.
c. Indicadores de avance en regularización, integración y acceso a servicios.

5.2.2. Creación de un mecanismo permanente de monitoreo y evaluación del Sistema Nacional de Migración, con participación de organizaciones de migrantes, academia y entidades territoriales para:

a. Ajustar políticas según evidencia.
b. Identificar territorios prioritarios.
c. Prevenir prácticas institucionales discriminatorias.

5.2.3. Fortalecimiento de la participación efectiva de la Mesa Nacional en espacios de decisión, garantizando voz incidente, acceso anticipado a información y procesos de consulta previa para reformas normativas y planes nacionales.

6. Temática: visibilización e integración social

6.1. Sistematización de evidencias con indicadores claros que midan aportes -además de en lo económico- en lo social y cultural: redes de apoyo, innovación en diferentes ámbitos, creación de organizaciones, etc.

6.2. Diseño de una plataforma colaborativa digital de visibilización en la que las/os propias/os migrantes puedan documentar y difundir buenas prácticas, emprendimientos e historias de integración para que sean reconocidas/os como actores de desarrollo local y no sólo como beneficiarias/os de programas.

Estas propuestas buscan fortalecer la gobernanza migratoria, la transparencia institucional y el reconocimiento de la población migrante como sujeto de derecho y actor de desarrollo local.

Solicitamos que estas propuestas sean incorporadas en la agenda pública del Sistema Nacional de Migraciones y tenidas en cuenta en la formulación de políticas, planes y presupuestos.

Delegadas/os de la MNSCM de la población migrante en Colombia:

Oswaldo Aguilar Sequera (región Andina)
Tania C. Clary Bernieri Bastardo (región Amazónica)
Roque Díaz Borges (región Andina)
Belén García Cabeza (región Andina)
Dayruve A. Melean Morillo (región Pacífico)

Correo electrónico de contacto: delegadospoblacionmigrantesreg@gmail.com

IV. PROPUESTAS DE LAS PERSONAS RETORNADAS

Este informe presenta las voces de la población retornada de Colombia que inicialmente anhela ser visibilizada y caracterizada para lograr una verdadera reintegración a la sociedad en su país de origen. Los contenidos fueron posibles gracias a la participación de los inscritos en la mesa, quienes accedieron a un formulario diseñado por el GIT de CNU y socializado con tiempos de interacción con los delegados de la mesa, también se realizaron encuentros y espacios de formación y capacitación con metodologías interactivas con el GIT de CNU, los

CRORE (Centro de Referenciación y Oportunidad para el Retorno) y en algunos casos con representantes de la institucionalidad y gobernanzas en los territorios. Todo lo anteriormente expuesto permitió la elaboración del informe y propuestas que a continuación se describen.

Propuestas generales

A) Unificar el **Registro Único de Retorno (**RUR) bajo la Ley 2136, con actualización tecnológica y segmentación por perfiles de retorno, ya que actualmente el RUR no recoge las nuevas categorías de retorno como son, Retorno Forzado, Circular, Tecnológico y Emprendedor.

B) Conectar con bases del SENA, Ministerio de Trabajo, y Departamento de Prosperidad Social, como ordena la Ley 2136 de 2021.

C) Mejorar la atención a la población migrante en Colombia, disponiendo de oficinas de atención al retorno **(CRORE)** suficientes para mejorar la cobertura y acceso a los servicios.

D) Realizar el debido acompañamiento según el tipo de retorno, que permita una reintegración, familiar, económica, laboral y social según lo establece la ley 2136 del 2021 en el capítulo IV.

El retorno no puede seguir siendo un trámite; debe ser una política de reintegración. Nuestra propuesta es actualizar el Registro Único de Retorno conforme al marco de la Ley 2136 de 2021, integrarlo al Sistema Nacional de Migraciones y garantizar que ningún colombiano que regrese al país sea tratado como un extraño en su propia patria.

Marco legal del retorno

Ley 1565 de 2012 – *Ley Retorno*

Si se analiza esta ley en el tiempo actual es inevitable evidenciar que está totalmente descontextualizada, sin embargo es claro también que existe en la actualidad la ley 2136 que permite un enfoque diferente y más ajustado a las realidades de las poblaciones migrantes que de acuerdo al diagnóstico que surge como resultado de esta investigación y construcción de propuestas se debe establecer como base del marco legal de la PIM en lo que al retorno se refiere.

Ley 2136 de 2021 Reforma al Sistema Nacional de Migraciones

El capítulo IV de la Ley 2136 que trata del retorno de colombianos al país (Artículos 24 a 28), establece:
A). El fortalecimiento del Registro Único de Retorno (RUR) bajo lineamientos del SNM.
B) Responsabilidad compartida entre entidades nacionales y territoriales.
C) Programas de inserción laboral, educación, salud y acompañamiento psicosocial.
D). Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y políticas migratorias.

Sin embargo, en la práctica, muchas entidades siguen operando con los formularios, criterios y lineamientos de la Ley 1565 de 2012, sin aplicar los ajustes de la Ley 2136 del 2021, generando un desfase jurídico y operativo.

Aquí se produce una muy buena pregunta: si la Ley 2136 de 2021 actualiza el marco jurídico del retorno e integra el Registro Único de Retorno al Sistema Nacional de Migraciones, ¿por qué se sigue aplicando la Ley 1565 de 2012 como base operativa? Esta incoherencia normativa limita los derechos de los retornados y obstaculiza la articulación interinstitucional.

Problemas específicos y sugerencias

1. Políticas y programas para la reintegración socioeconómica.

Una de las principales causas que obstaculizan el diseño y la implementación de políticas y programas eficaces de reintegración socioeconómica es la desarticulación institucional entre entidades del orden nacional, como la Cancillería, los ministerios de Trabajo, Educación y Vivienda, el DPS, el SENA y Migración Colombia; y de las entidades territoriales responsables de ejecutar la política migratoria. A ello se suman la debilidad y fragmentación de las oficinas de asuntos migratorios en muchos municipios, derivadas de la insuficiencia de presupuesto y de personal capacitado para atender estas situaciones. Todo esto se ve agravado por la ausencia de protocolos claros y unificados que permitan activar rutas de atención y ayudas integrales para el acceso efectivo a servicios sociales fundamentales como empleo, salud, educación y protección social.
Existe una muy baja difusión de la Ley de Retorno (Ley 1565 de 2012) tanto en los consulados como entre las y los colombianos en el exterior. En cuanto a las

dinámicas que se presentan en los territorios de retorno, se identifican múltiples barreras para la reintegración socioeconómica, entre ellas: una oferta laboral limitada, baja empleabilidad, escasos incentivos para las empresas, dificultades para el emprendimiento, así como choques culturales, situaciones de discriminación o rechazo por la experiencia migratoria, rupturas familiares y un insuficiente acompañamiento psicosocial.

Recomendaciones. Crear o fortalecer Oficinas Municipales de Atención al Migrante y Retornado, con presupuesto propio.

Establecer rutas integrales claras, unificando acceso a: Empleo (agencias públicas de empleo), Formación (SENA, certificación de competencias), Salud, Cupos educativos, Vivienda, Emprendimiento. Mejorar la coordinación entre Cancillería y los entes territoriales, para que el retorno esté anticipado y acompañado. Acompañamiento psicosocial continuo para familias retornadas, con sesiones individuales y grupales, Programas educativos para hijos de retornados: nivelación, aulas de apoyo, orientación lingüística (cuando vienen de países no hispanos). Unificar y actualizar la normativa entre la Ley de Retorno y la Política Migratoria Integral, Crear un sistema de seguimiento individual que trace rutas, avances, empleabilidad y necesidades. Evaluaciones periódicas de los programas, con participación de retornados.

2. Requisitos por medio de los cuales, los colombianos que viven en el extranjero podrán acogerse como Retornados (Art 28° PIM modifica Art 2, Ley 1565 de 2012).

Los requisitos son básicos, como acreditar que ha permanecido en el extranjero por lo menos durante tres (3) años, inscripción al registro único de retorno RUR y ser mayor de edad. Sin embargo, a causa de la falta de divulgación de esta Ley en el extranjero los connacionales no la conocen y pueden perder la opción de acogerse a ella, lo que puede provocar vulneración de derechos, falta de orientación y acompañamiento ya que, después de estar ciertos años en el extranjero retornar al país puede ser traumático cuando se tratan de retornos forzados.

Recomendaciones. Implementación de un mayor acompañamiento por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y mejor aplicabilidad de la Ley 1565 de 2012.

3. Empleo y generación de recursos

Existen varias causas por las cuales el encontrar empleo o generar recursos para la población retorno puede tomar mucho tiempo como la experiencia laboral internacional no siempre es valorada por los empleadores locales, la falta de programas de capacitación o reconversión laboral focalizados en retornados, la ausencia de articulación interinstitucional se evidencia en que los programas de empleo, emprendimiento, bienestar y formación no trabajan de manera coordinada. La mayoría de ciudadanos retornados vuelven sin ahorros suficientes o llegan endeudados por los costos que tuvieron que asumir al retornar, la escasez de empresas, industrias y programas de empleo formal en zonas apartadas. Las consecuencias afectan tanto a nivel individual (emocional, laboral y económico) como a nivel familiar (dependencias, tensiones) y social (subempleo, informalidad, pérdida de capital humano, ciclos migratorios).

En el largo plazo, la falta de empleo para retornados debilita las posibilidades de reintegración sostenible y limita el aporte que esta población podría ofrecer al país.

Recomendaciones. Entre las soluciones posibles están los centros de atención territorial para la población retorno los cuales deberían desplegar ventanillas únicas donde el retornado pueda ser atendido con ruta laboral, formación y apoyo psicosocial. Rutas laborales diferenciadas dentro del SENA, Ministerio de Trabajo y Migración Colombia. Bolsa de empleo nacional exclusiva con incentivos para empresas que contraten retornados y mentorías laborales para traducir la experiencia internacional al mercado local.

4. Incentivos y acompañamiento integral a los tipos de retorno. (Artículo 30 de la Ley 2136 de 2021 modifica el Art 4 de la Ley 1565 de 2012)

Según la nueva redacción del Artículo 4, el Gobierno nacional, por medio de la Comisión Intersectorial para el Retorno, debe garantizar un acompañamiento a los colombianos que regresan del exterior, por lo menos durante dos (2) años y durante este acompañamiento debe ofrecer rutas y ofertas diferenciales en el territorio nacional, con el objetivo de generar oportunidades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo del país.

En la Ley (modificada) se diferencian varios tipos de retorno (por ejemplo, solidario, humanitario, laboral, productivo, académico) y para cada uno hay ciertos apoyos específicos, tales como: el acceso a servicios de salud,

educación, vivienda, inserción laboral, apoyo para emprendimiento, capacitaciones laborales, asistencia social, psicológica y asesoría jurídica, de ser necesario. No obstante, existen barreras que impiden que la población retorno goce de estos apoyos e incentivos, algunas son: falta de articulación entre entidades operan de forma fragmentada; no es ampliamente divulgada la Ley de retorno 1565 de 2012.

Muchos programas dependen de disponibilidades presupuestarias, lo que provoca listas de espera, retrasos o ausencia de beneficios. La gran mayoría de las personas retornadas no sabe que existe apoyo al retorno, ni a qué tipo de retorno debe aplicar. No hay suficiente difusión en consulados, aeropuertos ni puntos de frontera. Muchos municipios no cuentan con oficinas de migración o rutas locales para retornados. Estas barreras se combinan y provocan que sólo una parte de la población retornada acceda efectivamente a los beneficios que establece la Ley 1565 de 2012 y la Ley 2136 de 2021, lo que limita el impacto real de la política de retorno en el país.

Recomendaciones. Una de las mejores alternativas es que las entidades como Cancillería, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Tecnologías, Información y Comunicación, SENA, DPS y entes territoriales se coordinen y trabajen de forma articulada.

5. Acompañamiento institucional e información clara sobre los derechos y servicios que como retornados se tiene. (Artículo 31° PIM modifica el Art 9°, Ley 1565 de 2012)

De los Centros de Referenciación y Oportunidad para el Retorno (CRORE), sabemos que el Ministerio de Relaciones Exteriores es responsable de diseñar, implementar, supervisar y administrar estos centros, con recursos de “Colombia Nos Une” y el Fondo Rotatorio del Ministerio. Sin embargo, la población retornada manifiesta la ausencia de oficinas regionales con operación estable en las zonas de origen migratorio, de frontera y de retorno, para atender directamente a este grupos poblacional. Se sabe que los CRORE cumplen una gran función para los retornados, por ello que al no identificarse puntos institucionales en los territorios muchos ciudadanos no tienen clara la ruta a seguir para recibir orientación, referenciación y seguimiento. Esto provoca inexactitud en la información de la población retornada que ingresa al país.

Recomendaciones. Para mejorar en este aspecto el Departamento Administrativo de Prosperidad Social (DPS) y “Colombia Nos Une” deben

trabajar en conjunto con los gobiernos departamentales y municipales para estructurar programas para retornados, Se debe además poner un énfasis especial en tres áreas principales: atención humanitaria, emprendimiento y reinserción laboral. Los municipios o departamentos que identifiquen la necesidad de coordinar la atención a retornados deben conformar Redes Interinstitucionales. Estas redes pueden incluir entidades públicas, el sector privado y organismos de cooperación, Consolidar rutas de atención (servicios sociales, empleo, salud, emprendimiento) y escalar problemas ante la Comisión Intersectorial para el Retorno o la Comisión Nacional Intersectorial de Migración, para que se tomen decisiones más altas cuando sea necesario.

6. Convalidación- Proceso de reconocimiento de títulos de Educación Superior, otorgado por una institución en el exterior. (Artículo 32° PIM) y homologación de Estudios Superiores cursados en el exterior. (Artículo 33° PIM le agrega un inciso nuevo al art 62 de la Ley 962 de 2005)

Estas disposiciones son muy relevantes para los retornos académicos ya que, por ejemplo, la convalidación les brinda una vía para que sus estudios hechos en el exterior sean reconocidos de forma formal en Colombia. Como también la homologación pueden permitirles que retornados con estudios parciales puedan terminar sus estudios en Colombia sin tener que empezar desde cero, siempre y cuando existan convenios de homologación entre Instituciones de Educación Superior y así ofrecer una ruta adicional para que el talento académico (con nivel de pregrado, postgrado, maestrías y doctorados), pueda ser aprovechado y por ende favorecer la reinserción laboral y profesional en Colombia.
En la actualidad existen múltiples barreras que impiden que estos procesos sean efectivos, como las causas institucionales, procesos burocráticos extensos, exceso de requisitos documentales como apostilla, certificados, programas, cargas horarias, acreditaciones, falta de digitalización completa del procedimiento, tiempos prolongados de revisión por parte del Ministerio de Educación Nacional o de las Instituciones de Educación Superior, una débil coordinación entre Cancillería, Ministerios, IES colombianas e instituciones extranjeras, poca estandarización en criterios de evaluación, falta de equipos especializados para validar estudios no tradicionales (virtuales, “propios”, técnicos avanzados), causas normativas como la reglamentación no siempre explica con claridad qué títulos son convalidables, adicionalmente la homologación depende de convenios entre universidades, que no existen con la mayoría de instituciones extranjeras. La diferencia en los sistemas educativos también se convierte en una causa por la cual los programas, créditos, horas y niveles no coinciden con el sistema colombiano, lo que dificulta la equivalencia.

Otra grave causa es la económica como el pago por convalidación, trámites de apostilla, traducciones oficiales y envío de documentos y no se tiene garantía de que los estudios serán convalidados es decir se puede perder la inversión. Las principales barreras para la convalidación y homologación derivan de procesos administrativos complejos, falta de articulación institucional, vacíos normativos, altos costos y limitado acceso a información. Esto genera consecuencias severas para la población retornada: subempleo, pérdida de capital humano, baja reintegración laboral, afectaciones familiares y desaprovechamiento del talento formado en el exterior, lo que disminuye el impacto real de la Política Integral Migratoria y de la Ley de Retorno.

Recomendaciones. Las soluciones a las barreras en la convalidación y homologación deben centrarse en la simplificación administrativa, flexibilización normativa, subsidios para retornados, mayor articulación institucional y una estrategia fuerte de información y asesoría. Asimismo, es vital impulsar reconocimientos automáticos, métodos de evaluación basados en competencias y rutas más ágiles para títulos provenientes de instituciones acreditadas. Estas medidas permitirían garantizar el aprovechamiento del capital humano migrante y mejorar la reintegración laboral de la población retornada.

7. Información y acompañamiento para trámites de nacionalidad y de expedición de cédula

La Ley 2136 de 2021 (Política Integral Migratoria, PIM) promueve que los retornados tengan “facilidades” para trámites migratorios y de identificación. En particular, la PIM menciona que las entidades consulares (a través del Ministerio de Relaciones Exteriores) “deben facilitar” estos procesos para retornados. Adicionalmente según la Ley 2136, cuando se reconoce una persona como “apátrida” y luego nacionalizada, la Registraduría debe emitir la cédula colombiana correspondiente. En el caso de la expedición de cédula para retornados es la **Registraduría Nacional del Estado Civil** la entidad encargada de emitir la cédula, se debe resaltar que la Registraduría participa en iniciativas para poblaciones migrantes y retornadas a través de “Centros Intégrate” (un programa conjunto con USAID). Allí se presta atención para registro civil, cédula, tarjetas de identidad, entre otros, lo cual ayuda a mitigar la congestión y lentitud en estos trámites. Para llegar a una mayor efectividad en este aspecto se debe considerar las causas como la falta de difusión acerca de los trámites disponibles, la información no llega de forma clara, oportuna y uniforme a consulados, alcaldías, personerías y demás entidades, requisitos dispersos, duplicados o confusos, diferencia entre lo que exigen los consulados y lo que

piden las oficinas en Colombia y una de las barreras más difícil es la económica para el retornado. La consecuencia más grave que esto provoca es que sin cédula o sin nacionalidad colombiana reconocida no pueden acceder plenamente a: servicios de salud EPS, educación, subsidios, programas sociales y empleo formal.

Recomendaciones. Entre las posibles soluciones está el crear rutas claras y estandarizadas para retornados. Protocolos oficiales entre Cancillería, Registraduría y Migración Colombia.

8. Promoción de Proyectos Productivos. (Art 36°. PIM)

El Artículo 36 de la PIM fortalece los mecanismos para que las personas retornadas a Colombia puedan crear, iniciar o consolidar proyectos productivos, ya sea de manera individual, asociativa o comunitaria. Con ello este artículo busca garantizar que el retorno no solo sea asistencial, sino una oportunidad para generar ingresos sostenibles, aprovechando las habilidades, experiencias y capital que traen del exterior. Desde la Ley se visibiliza como un excelente mecanismo, no obstante, La población retornada enfrenta dificultades para acceder a la promoción y apoyo de proyectos productivos, lo que limita su capacidad de generar ingresos sostenibles y su integración económica en Colombia. Algunas de las causas es la falta de articulación entre entidades nacionales y territoriales (SENA, Ministerio de Comercio, Ministerio de Trabajo, alcaldías, cámaras de comercio), escasa difusión de programas disponibles para retornados, capacidades limitadas de los municipios para acompañar formulación de proyectos, trámites extensos y exigencias difíciles de cumplir (planes de negocio, formalización legal, contrapartidas), un factor trascendental es la poca disponibilidad de capital semilla para emprendimiento, restricciones de acceso al crédito por falta de historial financiero en el país y altos costos iniciales para legalización de negocios. Y finalmente falta de mercados locales para negocios emergentes.

La consecuencia que esto deja, es la alta probabilidad de que los retornados terminen en la informalidad laboral, incremento de la dependencia de ayudas públicas o familiares, dificultades para la reintegración socioeconómica, sensación de frustración, estrés y desmotivación, una de las más repetidas la baja visibilidad de la población retornada en política pública territorial, incremento de migración circular o re-emigración ante falta de oportunidades, y finalmente una de las más dolorosa perpetuación del ciclo de vulnerabilidad post retorno.

Recomendaciones. Entre las soluciones están: crear una **ruta única y estandarizada** para emprendimientos de retornados. Articular programas del SENA, Min Trabajo, alcaldías para evitar duplicidades, ampliar fondos de capital semilla para retornados (individuales y asociativos). Crear líneas de crédito con garantías reducidas y tasas preferenciales y una de las más necesarias Incentivos tributarios para emprendimientos de retornados en los primeros 2 años y que la población retornada sea incluida en los planes de gobierno de entidades gubernamentales, (gobernaciones y alcaldías) y que así como a la población migrante (extranjeros en Colombia) los retornados puedan ser tomados en cuenta por la cooperación internacional dentro de sus planes y proyectos de intervención en temas migratorios.

9. Promoción de la Ley Retorno en el exterior. (Art 37°.PIM)

La Ley de Retorno es poco conocida entre los colombianos en el exterior, lo que limita su acceso a los beneficios, rutas y programas establecidos para un retorno digno y sostenible, sin embargo, las causas que impiden que esta Ley tenga una promoción efectiva son: Difusión limitada por parte de los consulados: la información depende de la gestión de cada sede y no existe un estándar obligatorio, mejorar la articulación entre Cancillería, consulados y el Programa Colombia Nos Une para campañas unificadas, escasez de personal especializado en migración de retorno dentro de oficinas consulares y una que poco se tiene en cuenta es la de lenguaje técnico o poco claro, lo cual dificulta la comprensión para personas con menor escolaridad. Entre las consecuencias están: la mayoría de retornados no sabe que existe la Ley 1565 de 2012 y su reglamentación y por ello, pierden acceso a descuentos tributarios, exenciones por menaje, orientación laboral, programas de emprendimiento, convalidación de títulos y acompañamiento institucional, es decir todo lo que ofrece la Ley. Lo que produce un mayor riesgo de vulnerabilidad económica, social y de regreso. Esto, por una parte, pero las consecuencias a nivel del estado serán: subutilización de programas públicos creados para retornados, otro seria recursos invertidos en la Ley de Retorno que no generan impacto por bajo acceso es decir recursos perdidos y más carga en atención de emergencias sociales en lugar de retornos planificados.

Este tema presenta consecuencias en todos los aspectos a nivel individual, a nivel de estado, a nivel social como: Incremento de retornos precarios, especialmente de personas en situaciones vulnerables, dificultad para la integración social y laboral en Colombia, reproducción de ciclos de migración

forzada por falta de oportunidades al retornar y finalmente consecuencias en las políticas públicas: baja visibilidad del retorno como proceso importante en la agenda de migración, dificultad para recopilar datos confiables sobre colombianos en el exterior y sus necesidades reales y retroalimentación limitada para ajustar programas y políticas.

Recomendaciones. Las posibles soluciones será siempre una mejor y mayor articulación entre Cancillería- Consulados- Colombia nos Une – Migración – Alcaldías y Gobernaciones; crear una mesa permanente de articulación internacional entre dichas entidades, uniformar criterios y actualizar la información en tiempo real, implementar una plataforma digital compartida para información, alertas y retroalimentación, incorporar orientadores migratorios en consulados con alta presencia de colombianos, establecer convenios con organizaciones de colombianos, iglesias y ONG migratorias.

10. Acceso a derechos como a la educación, salud y vivienda.

Limitaciones en el acceso efectivo a derechos fundamentales (educación, salud y vivienda) por parte de la población colombiana retornada. Se tienen causas estructurales que han servido de barreras como son el desconocimiento institucional de la ruta de atención al retornado, falta de formación de funcionarios locales, variación de criterios entre entidades territoriales, como consecuencias se tienen orientación errónea o incompleta, trámites repetidos, retrasos en afiliación a salud, matrícula educativa o aplicación a subsidios. Entre las posibles soluciones están: capacitación nacional estandarizada para funcionarios, guías unificadas y protocolos obligatorios de atención, sistema de seguimiento con alertas tempranas para evitar revictimización administrativa.

Otras de las causas son la falta de coordinación entre Mineducación, MinSalud, Minvivienda y alcaldías, bases de datos no actualizadas o no compartidas. Lo que deja consecuencias como: atención fragmentada, duplicidad de trámites, los retornados no pueden acceder oportunamente a programas territoriales (colegios, EPS, subsidios).

Las causas a nivel económico que afectan inevitablemente el acceso a salud, educación y vivienda es decir servicios básicos son: llegan al país sin empleo o ingresos estables, sin redes de apoyo sólidas, las consecuencias son variadas por ejemplo: no pueden asumir copagos o gastos iniciales para salud, educación superior o vivienda, mayor riesgo de informalidad o hacinamiento, deserción escolar de hijos por costos asociados.

Recomendaciones. Organizar una mesa interinstitucional permanente sobre población retornada, integrar un sistemas de información y cruce automático de datos y plan territorial obligatorio de atención al retornado y, crear Incentivos de empleabilidad para retornados, subsidios focalizados y temporales (arriendo, transporte escolar, alimentación) y de acceso prioritario a programas de emprendimiento.

Delegados/as población retornada

Contribuyeron a la elaboración de este documento (segmentado en contenidos por grupos poblacionales):

Ana Maria Rocha (Delegada América de Sur - Perú)
Ana Maria Romero Ochoa (Delegada América de Sur - Chile)
Belén García Cabeza (Delegada Migrante en Colombia - Región Andina)
Dayruve A. Melean Morillo (Delegada Migrante en Colombia - Región Pacífico)
Jessica Paola Vargas Guzmán (Delegada América de Sur - Argentina)
Liliana Valdes Penna (Delegada Europa Occidental - Suiza)
Nathalie Esther Molina Guerrero (Delegada Retorno - Región Caribe)
Yarima Merchan Rojas (Delegada América Central - México)

Enviado como primer insumo ante el Sistema Nacional de Migraciones

MNSCM

Mesa Nacional de la
Sociedad Civil para
las Migraciones