

PROYECTO DE LEY NÚMERO _____ DE 2014

“Por medio del cual se fortalecen los mecanismos de participación de los colombianos en el exterior, se reforma la Ley 1465 de 2011, y se dictan otras disposiciones”.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Antecedentes del Proyecto

La política exterior colombiana en las últimas décadas ha estado marcada por un trabajo diplomático concentrado en fortalecer las relaciones con los vecinos países del cono latinoamericano y con países desarrollados de América del Norte, Europa y Asia particularmente. Uno de los orígenes de este impulso de cooperación y común desarrollo tuvo lugar con la Constitución Política de 1991, que vino a promover la apertura de las relaciones económicas en el marco de cooperación internacional.

Bajo este contexto de apertura internacional, tuvo lugar el fenómeno de la migración colombiana, se caracterizó por diversos contextos socio – políticos en los que la movilidad hacia el exterior contó con gran auge; siendo desde un principio Norteamérica y Europa los principales países de acogida desde aquel entonces.

La realidad de estos países, como no podía ser de otro modo, es variada y ha evolucionado a lo largo de estos últimos 20 años, influenciada por diversos factores. Para todos es evidente que el contexto social y económico del actual continente americano es muy diferente al momento histórico que atraviesa Europa. Incluso dentro del mismo continente o país existen diferencias claras entre uno y otro contexto. En cada uno de los países de acogida, los colombianos encuentran una sensibilidad mayor o menor hacia la inmigración y la inclusión social, un impacto mayor o menor de la globalización, entre otros, originando con ellos amplias diferencias entre la realidad de nuestros diferentes compatriotas en el exterior.

Conociendo estas realidades, el trabajo de la política exterior no ha sido fácil, los gobiernos de Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper, Andrés Pastrana, Álvaro Uribe y nuestro actual presidente Juan Manuel Santos, han tenido como común denominador un derrotero que en todos los casos ha orientado la atención de la política exterior colombiana, principalmente a los temas relacionados con el conflicto armado y la violencia como fenómeno social.

La búsqueda de la paz y los esfuerzos para vender internacionalmente una imagen de progreso, desarrollo, emprendimiento y seguridad, han ocupado ese espacio privilegiado, dejando al margen o con tratamientos mucho más blandos, las acciones y programas dirigidos a una política sensible con el alto fenómeno de migración.

Es así como varios de los servicios y programas ofrecidos a nivel internacional a través de las oficinas consulares y diplomáticas del gobierno colombiano han venido cubriendo y satisfaciendo diferentes tipos de necesidades socio-económicas y administrativas de los colombianos residentes en el exterior, pero lamentablemente de una forma parcializada, disociada, sin contar con los medios y recursos suficientes y necesarios, pero principalmente sin una unidad de criterio o de política, que fuera capaz de reunir los esfuerzos de los diferentes actores implicados, no sólo del ámbito público, sino del privado y del tercer sector.

Situación de los Colombianos en el Exterior.

Los colombianos residentes en el exterior al igual que quienes se encuentran dentro del territorio nacional, gozan de la misma protección de sus derechos, al amparo de la Constitución Nacional.

Es por ello que el Gobierno colombiano ha dispuesto a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y de las diferentes Oficinas Diplomáticas y Consulares distribuidas en más de 53 países, una serie de servicios y canales de comunicación, con el fin de acercar sus ciudadanos a la administración.

Las funciones y servicios ofrecidos a los colombianos a través de estas oficinas consulares van desde adelantar programas de promoción; actuar en calidad de notarios; realizar trámites para los ciudadanos colombianos; hasta brindar orientación legal, o asesoría para la transferencia de fondos hacia Colombia.

No obstante lo anterior, es imposible desconocer que a pesar de los esfuerzos realizados por las autoridades públicas, los servicios siguen siendo mínimos para las diversas y variadas problemáticas que los colombianos presentan.

No es casualidad que a raíz de la falta de una efectiva prestación y acompañamiento de servicios a cargo del Estado, se hayan generado problemáticas estructurales como dificultades en el proceso de retorno al país, posibilidades para garantizar la seguridad social, ejercer la profesión en territorio extranjero o contar con canales adecuados y accesibles para el envío de remesas, entre otros.

Lo anterior evidencia que persisten aún importantes disparidades entre colombianos residentes en el país y nuestros connacionales en el exterior, pues mientras los primeros tienen mayores posibilidades de ver materializados sus derechos, los segundos continúan afrontando barreras institucionales, solo por su condición de no residentes en territorio colombiano.

Estadísticas

De acuerdo con cifras del DANE, hacia 2005 había una población de 3.378.345 colombianos residiendo de manera permanente en el exterior. Sin embargo según estimaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, para el 2012 el número de connacionales está en los 4.700.000¹.

Los destinos elegidos por los migrantes colombianos son Estados Unidos (34,6%), España (23,1%), Venezuela (20,0%), Ecuador (3,1%), Canadá (2,0%), Panamá (1,4%), México (1,1%), Costa Rica (1,1%), y en menor proporción Reino Unido, Australia, Perú, Bolivia².

Las principales ciudades de donde sale el mayor número de colombianos migrantes corresponde a Valle del Cauca (23,146%), Bogotá (17,59%), Antioquia (13,73%), Risaralda (6,93%), Atlántico (5,82%), Quindío (3,26%), Norte de Santander (2,56%)³.

Entre las principales razones para migrar en Colombia se encuentran la búsqueda de oportunidades laborales. De acuerdo con el DANE, la tasa de desempleo para Colombia en el último semestre se ubica entre el 10%⁴. De acuerdo con cifras de la misma institución, se evidencia que en los últimos 9 años, las variaciones que ha existido en el país en términos de participación, ocupación y desempleo, no tiene mejoras sustanciales para los colombianos, lo que lleva a que muchos de nuestros connacionales vean en el traslado a otros países la opción para alcanzar una mejora en los niveles de calidad de vida. Esta falta de oportunidades, lleva a la segunda causa, que es la reunificación familiar en virtud de las separaciones que se dan por razones laborales.

¹ Ministerio de Relaciones Exteriores. **Fortalecimiento de Políticas Públicas para la Atención y Vinculación de Colombianos en el Exterior**. Resumen Ejecutivo Proyecto de Inversión. 2013

² Ídem.

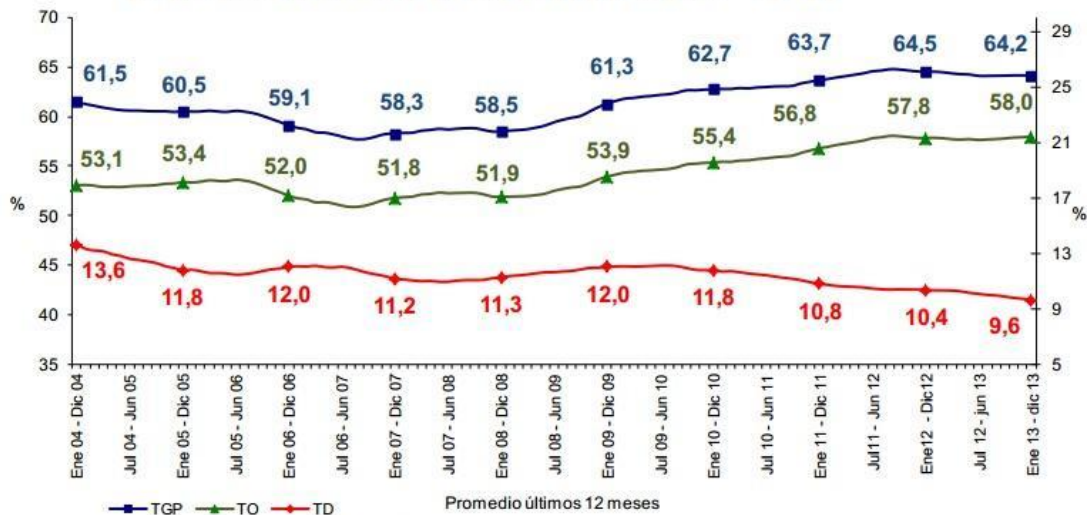
³ Ídem.

⁴ Principales indicadores de mercado laboral - DANE. **Boletín de prensa 31 de julio de 2014**.

Tasa global de participación, de ocupación y de desempleo Total nacional



Promedio últimos doce meses (2004 - 2013)



TOTAL NACIONAL	Variación estadísticamente significativa	Limite		Error
		Inferior	Superior	Relativo %
TD	Si	9,5	9,8	0,9
TO	No	57,8	58,2	0,2
TGP	Si	64,0	64,4	0,2
TSS	Si	30,9	31,5	0,5
TSO	Si	11,2	11,6	0,8

Los temas de educación también son un factor determinante para que los colombianos quieran dejar el país. Las oportunidades de estudios profesionales y de posgrado en Colombia son reducidas. Para el 2009 Colombia solamente ofrecía 84 programas de doctorado en el país. De acuerdo con Eduardo Posada, director para su momento de la Asociación colombiana para el Avance de la Ciencia, Colombia no alcanzaba a graduar más de 100 doctores, cifra muy baja teniendo en cuenta que Brasil gradúa 9.000 doctores⁵.

Las posibilidades con las que cuentan los colombianos para acceder y terminar sus programas de pregrado y posgrado son muy bajas. La necesidad de disponer de tiempos completos, altos costos, baja oferta y acceso restringido, hacen que el extranjero sea la mejor opción para llevar a cabo los estudios y para ponerlos en práctica.

Por otra parte, si bien ha habido un incremento en la representación política para los colombianos en el exterior, persiste una diferencia considerable si se compara con la que cuenta un ciudadano residente en territorio nacional: los ciudadanos que viven en Colombia, cuentan con espacios del orden nacional (Congreso de la República) y territorial (Gobernación, Alcaldía, Asambleas, Concejos municipales, y Juntas Administradoras Locales); por su parte los colombianos residentes en el extranjero, cuentan con el Congreso de la República como único escenario de representación política, es decir que en

⁵ Revista digital guiaacademica.com. ¿Por qué existen tan pocos doctores en Colombia?

términos porcentuales, su representación es del 16,6%, en comparación con el nacional que reside en el país.

Todo lo anterior deja entrever que el nivel de sub-representación de los colombianos en el exterior, sumados a las problemáticas estructurales que los afecta, da lugar a una vulneración constante de sus derechos civiles y políticos. En este sentido, resulta necesario fortalecer y crear mecanismos de participación ciudadana eficaces, que les permita ser parte activa de la toma de decisiones que tienen afectación directa en su calidad de vida.

Normatividad

La Constitución Política de Colombia garantiza el derecho de participación democrática en su artículo 103, 270, desarrollado por la ley 134/1994 del 31 de mayo de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana, que concretamente vienen a establecer los siguientes instrumentos de participación política:

La iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.

En el año 2011, y a raíz del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad Para todos”, se creó el “Programa Colombia nos une”, creado especialmente para vincular a los colombianos en el exterior y hacerlos sujetos de políticas públicas, gestionado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la dirección de asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano.

Por otra parte se promulgó la Ley 1465/2011, que creó el Sistema Nacional de Migraciones, de autoría en aquel entonces de la Honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive del Movimiento Político MIRA, en virtud del trabajo desarrollado durante su labor legislativa por la comunidad de colombianos en el exterior. Dicha norma, fue promovida con el propósito de establecer un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas para acompañar el diseño, ejecución y seguimiento de la política migratoria, que permitieran elevar la calidad de vida de nuestros connacionales.

En su Artículo 4º, estableció dentro de sus objetivos, fortalecer los canales de comunicación de los colombianos en el exterior. Así mismo, en su artículo 5º y 7º, creó mecanismos con los cuales se tenía por objetivo generar espacios de participación e integración de la población colombiana en el exterior.

No obstante lo anterior, tras 3 años de puesta en marcha de los anteriores programas y su marco legislativo, la participación e implicación de los colombianos residentes en el exterior en las realidades sociales, económicas, políticas y culturales del país continua siendo aún muy deficitaria, el número de

casos de insatisfacción reportados en los diferentes servicios es una muestra de ello, así como el escaso margen de participación en las elecciones cuatrienales a Congreso de la República y presidenciales.

Es por ello que resulta imprescindible continuar profundizando en el desarrollo de dichos mecanismos, de manera que los esfuerzos realizados desde el legislativo, se traduzcan en una implementación eficaz de los instrumentos creados y de esta manera sea una realidad el pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la constitución y la ley.

Contenido del Proyecto de Ley:

Artículo 1o. En este artículo se define el objetivo del Proyecto de Ley, el cual busca fortalecer y fomentar la participación ciudadana de los colombianos residentes en el exterior, en escenarios políticos, económicos, sociales y culturales, entre otros.

Artículo 2o. Hace referencia al ámbito de aplicación., el cual cobija a los colombianas residentes en el exterior, sin importar su estatus migratorio, ni país de residencia.

Artículo 3o. Menciona los principios rectores bajo los cuales se busca fundamentar la participación de los colombianos en el exterior. Entre ellos convivencia con respeto, solidaridad, equidad y pluralismo.

Artículo 4o. A través de este artículo se modifica el Artículo 5o de la Ley 1465 de 2011, el cual hace mención de los objetivos del Sistema Nacional de Migraciones. Se busca entonces que no solo se fortalezcan los canales de comunicación entre el Gobierno Nacional y las redes y asociaciones de colombianos en el exterior, sino que se garantice que los resultados derivados de las consultas y encuentros de sus miembros activos, sean considerados en las instancias creadas por el Sistema Nacional de Migraciones para la toma decisiones.

Artículo 5o. En este artículo 5º, se enuncia la incorporación al Sistema Nacional de Migraciones, de los órganos de control que tengan relación con asuntos propios del mismo, en virtud de que muchos de ellos tienen relación directa con los colombianos residentes en el exterior. Sólo por citar un caso, el tratamiento y acompañamiento que se le presenta a las víctimas asiladas.

Se modifica además la Mesa Nacional de la Sociedad Civil y las Migraciones, creada por la Ley 1465 de 2011, denominándose *Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones*, ampliando su campo de acción. De lo cual se hace igual mención en el **Parágrafo 1o.**

En el **Parágrafo 2º**, se define la periodicidad para las reuniones de la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones, y que las mismas podrán efectuarse de manera presencial o virtual para facilitar la concurrencia de los interesados.

En el **Parágrafo 3º**, se le otorga un carácter consultivo a la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones, del Gobierno Nacional para la formulación de todas las políticas públicas que afecten de alguna manera a los colombianos residentes en el exterior.

Así mismo en el **Parágrafo 4º**, se hace relación a la posibilidad de constituir veedurías ciudadanas enmarcadas dentro de la definición y estructuración que trae la Ley 850 de 2003 *“por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”*.

En tal sentido, la **Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones**, deberá acogerse a lo estipulado en la mencionada Ley para desarrollar la veeduría, al **Fondo Especial para las Migraciones**.

Artículo 6o. Este artículo estipula un mecanismo de rendición de cuentas, el cual consiste en que cada año el Ministerio de Relaciones Exteriores, rinda un informe sobre el Sistema Nacional de Migraciones, en sesión conjunta de las Comisiones Segundas de Senado y Cámara, con el fin de dar a conocer los avances, funcionamiento, planes y programas implementados en beneficio de los colombianos. Adicionalmente permite que la Mesa Nacional de la Sociedad Civil participe y puedan ser convocadas las asociaciones, redes y federaciones de colombianos en el exterior, de manera presencial y/o virtual, para ser escuchadas por los miembros del Congreso de la República.

En el **Artículo 7o**, se adicionan dos párrafos al artículo 7º de la Ley 1465 de 2011, relacionado con los espacios de participación de los colombianos en el exterior. El **Parágrafo 1** establece que deberán contar con un calendario concertado y difundido con las asociaciones, redes y federaciones, con el fin de asegurar la concurrencia y masificación de estos espacios de participación. El **Parágrafo 2**, por su parte define que las conclusiones y propuestas que resultaren de estos espacios de participación, serán enviadas mediante actas a la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.

Finalmente, en el **Artículo 8º** se produce una disminución del umbral del 5% al 3%, para iniciativas promovidas por colombianos residentes en el exterior. La disminución obedece a la necesidad de incentivar la participación política de estos compatriotas; además, las distancias en otros países dificultan la recolección de los apoyos para presentar las iniciativas populares legislativas y normativas.

Sobre este particular se hace la salvedad de que al momento de radicar este proyecto de ley, se encuentra en curso la revisión por parte de la Corte Constitucional, de los porcentajes señalados en el Artículo 28 de la Ley 134 de 1994, como parte integral de la reforma estatutaria de la participación ciudadana. Lo anterior implicaría que podría haber ajustes de lo propuesto en el presente Proyecto de Ley, durante el tránsito legislativo de esta iniciativa.

Artículo 9o. Corresponde a la vigencia.

Impacto Fiscal

Se hace la claridad de que el presente proyecto de ley no tiene impacto fiscal, toda vez que la Ley 1465 de 2011 creó tanto La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones como el Fondo Especial para las Migraciones.

Es por lo que, considerando todo lo anterior, se hace necesaria la aprobación de la presente ley, que materialice los esfuerzos ya adelantados por el legislativo, en el reconocimiento de la necesidad de una política migratoria, y se fortalezcan en lo sucesivo los espacios de participación, donde tengan asiento las organizaciones, asociaciones, redes y federaciones de colombianos en el exterior, de manera que se pueda escuchar su voz y la atención a sus necesidades tenga eco en los formuladores y tomadores de decisiones del Estado colombiano.

De los Honorables Congresistas:

PROYECTO DE LEY NÚMERO ____ DE 2014

“Por medio del cual se fortalecen los mecanismos de participación de los colombianos en el exterior, se reforma la Ley 1465 de 2011, y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO

La presente Ley tiene por objeto fortalecer y fomentar la participación ciudadana de los colombianos residentes en el exterior, en escenarios políticos, económicos, sociales y culturales, entre otros.

ARTÍCULO 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Los mecanismos creados por la presente ley van dirigidos a los colombianos y colombianas residentes en el exterior, sin importar su estatus migratorio, ni país de residencia.

ARTÍCULO 3º. PRINCIPIOS

La participación de los colombianos residentes en el exterior, se regirá bajo los siguientes principios orientadores:

1. Convivencia con Respeto: Los colombianos residentes en el exterior tienen un lugar en la construcción de la sociedad colombiana, independientemente de su condición socio-económica, su raza, religión, sexo, discapacidad, ideología política, país de residencia, o cualquier otra que suponga la violación al derecho de la igualdad; para el fomento de lazos de cooperación, manteniendo un estrecho arraigo por Colombia.

2. Solidaridad: Los colombianos residentes en el exterior, de la mano de los diferentes actores políticos, institucionales y asociativos, deben propender por la conquista de relaciones duraderas, basadas en el apoyo mutuo para superar, atender y cubrir las carencias o necesidades de los diferentes grupos poblacionales, teniendo como objetivo común la solidaridad y el acercamiento a Colombia. Las acciones y programas dirigidos a los colombianos en el exterior priorizarán a la población vulnerable y más necesitada, que propendan por el mejoramiento de la calidad de vida, propia del ser humano.

3. Equidad: La participación de los colombianos en el exterior deberá estar regida por el principio de equidad, traducido en acciones estatales para los

colombianos que residen en el exterior, concretamente para mejorar la calidad de vida.

4. Pluralismo: La participación de los colombianos en el exterior será abierta para todos en el marco de la búsqueda del bien común, la igualdad en la deliberación para la construcción de espacios de dialogo reciproco y proyectos para el bienestar de los colombianos en el exterior.

ARTÍCULO 4º. Adiciónese al numeral 4º del Artículo 4º de la Ley 1465 de 2011, de la siguiente forma:

ARTÍCULO 4o. OBJETIVOS DEL SISTEMA. *Son objetivos del Sistema Nacional de Migraciones, SNM, los siguientes:*

4. Fortalecer los canales de comunicación, participación e integración de los migrantes colombianos, así como las redes y asociaciones de colombianos en el exterior”, garantizando que los resultados derivados de las consultas y encuentros de sus miembros activos, sean considerados en las instancias creadas por el Sistema Nacional de Migraciones para la toma decisiones.

ARTÍCULO 5º. Adiciónese al Artículo 5º de la Ley 1465 de 2011, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 5o. CONFORMACIÓN. *El Sistema Nacional de Migraciones estará integrado por la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones como eje central, así como las entidades estatales y gubernamentales, que no formen parte de la primera, pero cuyas funciones y objetivos tengan relación con los temas concernientes a la emigración y la inmigración en Colombia, las Comisiones Segundas del Senado y la Cámara de Representantes, los órganos de control que tengan relación con asuntos propios del Sistema y la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones, donde tendrán asiento el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, la academia y las organizaciones de colombianos en el exterior cuyos objetivos atiendan temas migratorios, políticos, económicos, sociales y culturales, entre otros .*

PARÁGRAFO 1. *La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones se dará su propio reglamento, elegirá su representante ante la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y deberá constituirse jurídicamente.*

PARÁGRAFO 2. La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones, se reunirá de manera permanente para lo cual podrá hacer uso de reuniones presenciales o virtuales.

PARÁGRAFO 3. La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones, será órgano consultivo del Gobierno Nacional para la formulación de todas las políticas públicas que afecten de alguna manera a los colombianos residentes en el exterior.

PARÁGRAFO 4. La Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones, ejercerá el papel de veeduría ciudadana sobre el Fondo Especial para las Migraciones, de que trata el Artículo 6 de la Ley 1465 de 2011.

Artículo 6º. Cada año el Ministerio de Relaciones Exteriores, rendirá un informe sobre el Sistema Nacional de Migraciones, en sesión conjunta de las Comisiones Segundas de Senado y Cámara, con el fin de dar a conocer los avances, funcionamiento, planes y programas implementados en beneficio de los colombianos.

PARÁGRAFO. En esta sesión tendrá participación la Mesa Nacional de la Sociedad Civil para la Participación y las Migraciones, y podrán ser convocadas asociaciones, redes y federaciones de colombianos en el exterior, de manera presencial y/o virtual, para ser escuchadas por los miembros del Congreso de la República.

Artículo 7º. Adiciónese dos párrafos al Artículo 7º de la Ley 1465 de 2011, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 7o. PARTICIPACIÓN DE LOS COLOMBIANOS EN EL EXTERIOR.
El Gobierno Nacional creará espacios para la participación, con el propósito de facilitar la interlocución de las asociaciones, redes y federaciones de colombianos en el exterior. En estos espacios se presentarán y concertarán las propuestas de dichas comunidades, a fin de ser evaluadas y aplicadas por la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.

PARÁGRAFO 1. Los espacios creados para la participación de los colombianos en el exterior, deberán contar con un calendario concertado y difundido con las asociaciones, redes y federaciones, con el fin de asegurar la concurrencia y masificación de estos espacios de participación.

PARÁGRAFO 2. Las conclusiones y propuestas que resultaren de estos espacios de participación, serán enviadas mediante actas a la Comisión Nacional Intersectorial de Migración.

Artículo 8º. Adiciónese al Artículo 28 de la Ley 134 de 1994, el siguiente texto:

Artículo 28º.- Respaldo de las iniciativas populares legislativas y normativas. Para que una iniciativa popular de acto legislativo, de ley, de ordenanza, de acuerdo o de resolución local sea presentada ante la respectiva corporación pública, deberá contar con el respaldo de por lo menos el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente.

Cuando las iniciativas populares legislativas y normativas promovidas por concejales o diputados sean de ley, requerirán de un respaldo del treinta por ciento (30%) de los concejales o diputados del país.

Para el caso de iniciativas populares de acto legislativo provenientes del conjunto de colombianos residentes en el exterior, deberán contar con el respaldo de por lo menos el tres por ciento (3%) de los ciudadanos inscritos en el censo electoral correspondiente.

Para los presentes efectos, se entenderá por ciudadano colombiano residente en el exterior, aquel cuyo domicilio se encuentra debidamente inscrito ante la oficina consular del país correspondiente, con una antigüedad no inferior a 18 meses.

Artículo 9º. Vigencia de la Ley. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congressistas:
