



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

DIRECTIVA No. 002
21 FEB 2024

DE: PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

PARA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES; MINISTERIO DE TRANSPORTE; MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO; MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL; MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE; UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL MIGRACIÓN COLOMBIA; SUPERINTENDENCIA DE TRANSPORTE; DIRECCIÓN GENERAL MARÍTIMA; POLICÍA NACIONAL; GOBERNADORES, GOBERNADORAS, ALCALDES Y ALCALDESAS PERÍODO 2024 – 2027; PROCURADORES DELEGADOS CON FUNCIONES PREVENTIVAS; PROCURADORES DISTRITALES, REGIONALES Y PROVINCIALES Y PERSONEROS MUNICIPALES Y DISTRITALES.

ASUNTO: MEDIDAS PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN MIGRANTE

La Procuradora General de la Nación, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, en especial, las establecidas en el artículo 118, los numerales 1, 2, 3, 5 y 6 del artículo 277 de la Constitución Política y los numerales 2, 7 y 31 del artículo 7 del Decreto Ley 262 de 2000, modificado por el artículo 2 del Decreto Ley 1851 de 2021, y

CONSIDERANDO

Que Colombia ha suscrito y ratificado 13 convenciones internacionales ante la Organización de las Naciones Unidas, incluyendo la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados¹, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas², la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares³ y la Convención para reducir los casos de Apatridia⁴.

Que la Declaración Universal de los Derechos Humanos⁵ establece en su artículo 2 que “[t]oda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición [...]”.

Que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶, en el numeral 2 del artículo 2, señala que los Estados Parte deben garantizar el ejercicio de los derechos contenidos en el pacto “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Que, de igual manera, la Constitución Política de Colombia reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de las personas y dispone que todas “recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y

¹ Ratificada en la Ley 35 de 1961. Disponible en <https://www.acnur.org/media/convencion-sobre-el-estatuto-de-los-refugiados-de-1951>

² Ratificada en la Ley 1588 de 2012. Disponible en <https://www.acnur.org/media/convencion-sobre-el-estatuto-de-los-apatridas-1954>

³ Ratificada en la Ley 6 de 1971. Disponible en https://legal.un.org/avl/pdf/ha/vccr/vccr_ph_s.pdf

⁴ Ratificada en la Ley 1588 de 2012. Disponible en <https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0007.pdf>

⁵ Ratificada en la Ley 74 de 1968. Disponible en <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁶ Ratificado en la Ley 74 de 1968. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>



oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”⁷. Esta normativa obliga al Estado a diseñar estrategias que permitan el reconocimiento de los ciudadanos con necesidades de protección internacional como sujetos de derechos en el territorio y de brindarles de manera efectiva atención, acompañamiento y asistencia, para que su presencia, temporal o permanente, en el territorio nacional cuente con las condiciones mínimas de dignidad y garantía de derechos.

Que la Ley 968 de 2005 aprobó el Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador⁸, con el fin de facilitar el tránsito y la permanencia de personas en ambos países.

Que en el año 2009, el Consejo Nacional de Política Económica y Social aprobó el documento CONPES 3603 *Política Integral Migratoria*, el primer esfuerzo hacia la construcción de una política pública en materia de migración internacional⁹.

Que, con la expedición de la Ley 1465 de 2011, se creó el Sistema Nacional de Migraciones (SNM), un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas que complementa el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la política migratoria, con el objetivo de potenciar la calidad de vida de la población migrante. Sin embargo, su implementación está en curso, buscando alcanzar plenamente las expectativas establecidas.

Que el Decreto 4976 de 2011 reglamentó el Fondo Especial para las Migraciones del Sistema Nacional de Migraciones, cuya función es ofrecer soporte y apoyo económico al Ministerio de Relaciones Exteriores en los casos especiales de vulnerabilidad y por razones humanitarias, cuando connacionales en el exterior requieran asistencia y protección inmediata.

Que, asimismo, se promulgó la Ley 1565 de 2012, conocida como Ley de Retorno, con el propósito de brindar acompañamiento a los colombianos residentes en el exterior que voluntariamente desean regresar al país, incluyendo disposiciones e incentivos aduaneros, tributarios y financieros para el regreso de los connacionales.

Que el Decreto 1000 de 2013 creó el Registro Único de Retornados, permitiendo contar con información detallada sobre los colombianos que residen en el extranjero y que desean retornar al país, para que se acogen a los beneficios de dicha ley.

Que, por su parte, el Decreto 834 de 2013, estableció disposiciones generales sobre migración en Colombia y reguló los tipos de visados, con la finalidad de adecuar esta materia a las realidades de la movilidad humana en el país y cumplir los compromisos adquiridos en los espacios regionales de integración.

Que en el Documento CONPES 3805 de 2014 *Prosperidad para las Fronteras de Colombia*, se establecieron las bases de la política pública para fomentar el desarrollo socioeconómico y la calidad de vida en las zonas fronterizas del país y generar unas fronteras más incluyentes, sostenibles y seguras¹⁰.

Que en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la equidad*, incluyó en el eje denominado *Colombia en la escena global* la necesidad de fortalecer la política migratoria integral, para facilitar la movilidad de los colombianos y posicionar al país como un

⁷ Artículos 5 y 13.

⁸ Disponible en <https://www.colombianosune.com/sites/default/files/Estatuto%20Migratorio%20enter%20Colombia%20y%20Ecuador.pdf>

⁹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3603.pdf>

¹⁰ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3805.pdf>



polo de atracción para el retorno y la migración calificada, acorde con las nuevas dinámicas migratorias.

Que en la Resolución 3167 de 2019 de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (en adelante Migración Colombia) precisó los criterios para el ingreso, permanencia y salida de nacionales y extranjeros del territorio colombiano, así como los mecanismos y normas aplicables en el proceso del control migratorio.

Que la Ley 2135 de 2021 contempla disposiciones para fomentar el desarrollo integral y diferenciado de los municipios y departamentos declarados zonas de frontera, por medio de la articulación entre las entidades de los niveles central y territorial, el fortalecimiento de sus organizaciones e instituciones públicas, privadas y comunitarias, y la integración de los territorios con el interior del país y las zonas fronterizas de los países vecinos.

Que la Ley 2136 de 2021 estableció las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del Estado colombiano, indicando que la migración en Colombia debe ser ordenada, regular, segura y llevarse a cabo en condiciones dignas.

Que, de la misma manera, se expidió el Decreto 216 de 2021, "[p]or medio del cual se adopta el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos Bajo Régimen de Protección Temporal", con el objetivo de construir un registro de información de esta población migrante, que permita, previo cumplimiento de requisitos contenidos en dicha normativa, otorgar un beneficio temporal de regularización. Adicionalmente, la Resolución 971 de 2021 de Migración Colombia implementa el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos adoptado por el decreto referido.

Que la entrada en vigencia del Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos, marcó un hito a escala mundial, siendo Colombia el primer país en expedir un documento de esta naturaleza, abordando dos problemáticas esenciales: la situación migratoria irregular que involucraba a más de la mitad de los nacionales venezolanos y la escasez de caracterizaciones amplias y confiables sobre esta población, para construir un insumo base con miras al diseño de una política migratoria.

Que, en igual sentido, el CONPES 4100 de 2022 *Estrategia para la integración de la población migrante venezolana como factor de desarrollo para el país*, propende a la gestión de esta migración hasta 2032 y materializar su contribución al desarrollo y prosperidad del país, en tres ejes específicos: cobertura de necesidades básicas, integración económica e integración social¹¹.

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 *Colombia, potencia mundial de la vida* abarca los asuntos migratorios en el eje de transformación denominado *Convergencia regional*, que incorpora cuatro líneas tendientes al fortalecimiento en la atención e integración de la población migrante refugiada y retornada, que son: oferta de servicios para la población colombiana en el exterior y retornada; mecanismos de protección para la población migrante en tránsito y con vocación de permanencia en el territorio nacional, vínculos de los colombianos en el exterior con el país; y fronteras humanas para la vida, la integración y el desarrollo.

Que el Decreto 2647 de 2022 modificó la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, trasladando las funciones de la eliminada Oficina para la Atención e Integración Socioeconómica de la Población Migrante al Ministerio de Relaciones Exteriores.

¹¹ Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4100.pdf>



Que la Ley 2281 de 2023 creó el Ministerio de la Igualdad y Equidad y le asignó competencias para la protección de los derechos de los sujetos de especial protección, entre ellos, la población migrante regular, irregular, refugiada, en tránsito o retornada.

Que la Procuraduría General de la Nación expidió la Resolución 188 de 2021, que adoptó el sistema de información de seguimiento preventivo a la gestión migratoria en el nivel territorial e impartió lineamientos a las procuradurías regionales, provinciales y distritales para facilitar el seguimiento preventivo que realizan a la gestión migratoria, específicamente, al monitoreo de la implementación en los territorios de los planes, programas y políticas de las autoridades en materia de acceso a servicios y garantías fundamentales de la población migrante.

Que, durante las campañas electorales de Congreso de la República y Consultas Interpartidistas y de Presidencia y Vicepresidencia de la República de 2022, la Procuraduría expidió la Circular 002 de 2022, contentiva de medidas a adoptar por parte de las autoridades, participantes e intervinientes en dichos procesos para prevenir manifestaciones de xenofobia y otras formas de discriminación.

Que la entidad expidió la Directiva 015 de 2023, informando a los mandatarios territoriales salientes acerca de las temáticas a incluir en los informes de gestión y empalmes, los cuales deberían contener las acciones desplegadas para la protección de la población migrante, la implementación de la Ley 2136 de 2021 y las acciones desplegadas para la atención de la población migrante en tránsito.

Que, en ejercicio de su misionalidad preventiva, el 23 de enero de 2023, la Procuraduría General de la Nación presentó un informe preventivo sobre la situación migratoria en el tapón del Darién y en la frontera colombo–venezolana en Cúcuta, con 48 recomendaciones a 17 entidades.

Que la Procuraduría General de la Nación emitió la Alerta de Situación Migratoria sobre las iniciativas privadas para la atención de la población migrante en el municipio de Necoclí (Antioquia) en junio de 2023. Posteriormente, el 3 de octubre de 2023, se publicó el informe preventivo sobre la situación migratoria en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con 30 recomendaciones a 13 entidades. Finalmente, el pasado 12 de diciembre se presentó el informe preventivo sobre la situación migratoria en los departamentos de Nariño y Guainía, con 75 recomendaciones a 26 entidades.

Que, de acuerdo con el Grupo Interagencial para los Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023 pasaron 474.213 personas por el tapón del Darién.

Que es deber constitucional y legal de la Procuraduría General de la Nación, como órgano de vigilancia y control y defensor de los derechos humanos, adelantar seguimiento, vigilancia superior y control a la cabal implementación del citado marco normativo a cargo de los diferentes niveles de la administración pública en todas las regiones del país.

Que, en virtud de lo anterior,

DISPONE

PRIMERO: EXHORTAR al Ministerio de Relaciones Exteriores, en calidad de autoridad rectora de la política migratoria, a:

1. Poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Migraciones, creado en la Ley 1465 de 2011 y cuyas funciones se actualizaron en la Ley 2136 de 2021, con el objetivo de articular al Gobierno Nacional y los diferentes sectores para brindar una respuesta conjunta y



coordinada en los temas de atención, asistencia e inclusión de la población migrante, refugiada y retornada y, de esta forma, responder a las dinámicas de la migración en todo el territorio nacional y a las demandas de articulación con la sociedad civil, el Ministerio Público y el Congreso de la República.

2. Fortalecer las acciones en la relación Nación–territorio, de acuerdo con las funciones asumidas por esta cartera, en temas asociados a:
 - a. La profundización de la estrategia de integración prevista en las Leyes 2135 y 2136 de 2021 en las transferencias de recursos de la Nación al territorio.
 - b. El fortalecimiento de los escenarios de articulación para la identificación de las necesidades y situaciones problemáticas en las zonas fronterizas, permitiendo conocer de manera amplia el panorama para la formulación de soluciones duraderas a corto, mediano y largo plazo.
 - c. El mantenimiento de una instancia articuladora que integre la respuesta en territorio del Gobierno Nacional y evite acciones aisladas o duplicadas.
 - d. La implementación por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de una estrategia para la obtención de recursos provenientes de cooperación internacional.
3. Acelerar y consolidar el funcionamiento de los Centros de Atención Fronteriza, en coordinación con los entes territoriales y demás entidades del Gobierno Nacional, principalmente, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Migración Colombia, el Ministerio de Transporte, la Policía Nacional, la Armada Nacional, la Superintendencia de Puertos y Transporte y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Igualmente, con la Defensoría del Pueblo, personerías municipales y organizaciones de cooperación internacional presentes en el territorio, con el fin de generar una respuesta articulada y garantizar los derechos humanos de los migrantes, refugiados y retornados en Colombia y atender sus necesidades de protección internacional, rutas de información y orientación, y oportunidades de inclusión en el país.
4. Robustecer las capacidades de atención de los funcionarios públicos y contratistas en los niveles nacional, departamental y municipal, a partir del conocimiento e implementación de los tratados e instrumentos internacionales en materia migratoria y de derechos humanos, tanto del Sistema Universal como del Sistema Interamericano. Para ello, deben tener en cuenta las responsabilidades y compromisos adquiridos por parte del Estado colombiano en su cumplimiento, especialmente en temas como el refugio y la apatridia, con el objetivos de mejorar las respuestas a las solicitudes y garantizar el reconocimiento a las personas que se encuentran en riesgo en incurrir en esta condición, especialmente los niños y niñas, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio.
5. Reglamentar en su integralidad la Ley 2136 de 2021, en conjunto con las demás instituciones facultadas para ello, desde una visión holística, mediante procesos de caracterización, acciones, normas, estrategias y programas reunidos en un marco estratégico.
6. Reglamentar la Ley 2135 de 2021, en concordancia con el CONPES 3805 de 2014 *Prosperidad para las fronteras de Colombia*, en cuanto a la necesidad de establecer los municipios de frontera marítima del país y no solo aquellos con frontera terrestre, como tradicionalmente ha sucedido.



SEGUNDO: EXHORTAR al Ministerio de Defensa Nacional a tomar las medidas correspondientes para:

1. Fortalecer las capacidades logísticas (embarcaciones y combustible) y operacionales de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional en las zonas fronterizas, particularmente, en la isla de San Andrés y los municipios de Ipiales (Nariño), Necoclí y Turbo (Antioquia), Acandí (Chocó) e Inírida (Guainía), y de la Armada Nacional, en relación con sus labores de interdicción marítima, búsqueda y rescate.
2. Fijar los lineamientos estratégicos y operacionales para contrarrestar las dinámicas delictivas y dismantelar a los cabecillas y estructuras que promueven los delitos transnacionales de tráfico de migrantes y trata de personas.

TERCERO: EXHORTAR al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a mejorar los controles que realiza a las agencias de viajes y hoteles, en aras de establecer políticas de prevención frente al tráfico de migrantes.

CUARTO: EXHORTAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a que evalúe el impacto ambiental que han tenido los fenómenos migratorios, tanto en el tapón del Darién, como en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

QUINTO: EXHORTAR al Ministerio de Transporte a tomar las medidas necesarias para mejorar el control y el reporte de información en medios de transporte terrestre, marítimo y fluvial, así como a adoptar la normativa necesaria para mejorar el reporte de información de las empresas de transporte, en lo que respecta a los ciudadanos de origen extranjero y niñas, niños y adolescentes.

SEXTO: EXHORTAR a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia a:

1. Afianzar sus capacidades en materia de control fronterizo, a través de la instalación de puntos de control en zonas como la isla de San Andrés y los municipios de Ipiales, Necoclí, Turbo, Acandí e Inírida, así como el fortalecimiento de su capacidad física, tecnológica y de personal.
2. Fortalecer la gestión de la información vinculada con los asuntos migratorios que permita tener evidencia y datos precisos y desglosados para formulación de políticas públicas, en articulación con las autoridades nacionales y otros actores que recopilan información en la materia, especialmente con el Ministerio de Relaciones Exteriores y las entidades territoriales.
3. Implementar el registro biométrico a las personas que aún no han podido realizarlo por su ubicación geográfica, rural o urbana, teniendo en cuenta que es una función delegada a Migración Colombia por intermedio de los Puntos Visibles.
4. Mejorar su coordinación con las autoridades territoriales en zonas de frontera, específicamente, con aquellas que gozan de mayor grado de autonomía, como el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
5. Realizar las acciones pertinentes para agilizar el trámite de emisión del Permiso de Protección Temporal.

SÉPTIMO: EXHORTAR a la Dirección General Marítima (DIMAR) a vigilar de manera permanente las tarifas y fletes registrados por el transporte marítimo, especialmente, en los municipios de Necoclí, Turbo y Acandí. Asimismo, a mantener actualizado, en cooperación con los guardacostas, un registro de las embarcaciones identificadas en operativos de interdicción.



OCTAVO: SOLICITAR a la Superintendencia de Transporte que, en atención al Decreto 2409 de 2018 y por medio de la Dirección de Investigaciones de Puertos, vigile la presunta infracción de las disposiciones vigentes en relación con los contratos de concesión destinados a la construcción, rehabilitación, operación, administración, explotación y/o mantenimiento de la infraestructura marítima, fluvial y portuaria en los territorios objeto de análisis.

NOVENO: EXHORTAR a la Policía Nacional a:

1. Fortalecer, en número de efectivos, sus capacidades de atención y acompañamiento en los municipios de zona de frontera.
2. Promover estrategias y planes de vigilancia y acompañamiento, por intermedio del Grupo Especializado de Infancia y Adolescencia, para garantizar la protección real y efectiva de los niños, niñas y adolescentes migrantes, retornados y nativos.
3. Impulsar, a través del grupo especializado de Turismo, estrategias de vigilancia y control de las áreas y atractivos turísticos en zonas de alto flujo migratorio.
4. Incrementar las labores de inteligencia, investigación y judicialización pertinentes en todo el territorio nacional, con miras a identificar y desarticular los grupos de delincuencia organizada y los grupos armados al margen de la ley que interfieren en el tránsito de la población migrante.

DÉCIMO: EXHORTAR a las entidades territoriales a:

1. Incluir en sus planes de desarrollo territoriales medidas para atender los lineamientos del orden nacional, cumplir con los estándares internacionales de protección de la población migrante, refugiada y retornada y a asegurar la integración de la población migrante con vocación de permanencia.
2. Recoger, analizar y continuar con las acciones y avances migratorios adelantados por las administraciones anteriores, con el fin de evitar una interrupción abrupta en los procesos de atención e integración socioeconómica de la población migrante, refugiada y retornada que profundice situaciones de vulnerabilidad, sin perjuicio de los ajustes que las nuevas administraciones efectúen y consideren necesarios en ejercicio de su autonomía.
3. Cumplir lo establecido en los decretos y ordenanzas que constituyeron las mesas migratorias o espacios de articulación local para gestionar los asuntos migratorios, asegurando que las sesiones de estos escenarios se celebren en los tiempos establecidos y, de esta forma, potenciar los procesos de articulación local.

PARÁGRAFO: ENCOMENDAR a los personeros municipales y distritales que impulsen las sesiones de las mesas migratorias en sus departamentos.

UNDÉCIMO: RECORDAR a todos los funcionarios públicos del orden nacional y territorial la prohibición expresa de emitir o expresar opiniones xenófobas, discriminatorias o vulneratorias de los derechos de la población migrante.

DUODÉCIMO: ORDENAR a las procuradurías regionales, distritales y provinciales alimentar el sistema de información creado en la Resolución 188 de 2021.



DÉCIMOTERCERO: ORDENAR a la Procuraduría Delegada con Funciones Mixtas 1. Para la Defensa de los Derechos Humanos realizar vigilancia superior al cumplimiento de esta directiva.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


MARGARITA CABELLO BLANCO
Procuradora General de la Nación

Elaboró: Tito A. Perilla E – Asesor Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos
José Luis Martínez Rojas – Profesional Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos Humanos
Revisó: Sandra Patricia Castaño Giraldo – Asesora Oficina Jurídica
Alberto Castillo Castañeda – Asesor Despacho Procuradora General
María Victoria Fernández F – Asesora Despacho Procuradora General
Aprobó: Javier A. Sarmiento Olarte – Procurador delegado para la defensa de los derechos humanos
Carlos Manuel Felipe Remolina Botía – Jefe Oficina Jurídica (e)
Marjalicia López Iglesias – Asesora Despacho Procuradora General