



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1396

Bogotá, D. C., miércoles, 9 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 11 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### CARTAS DE COMENTARIOS

#### CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2022 CÁMARA 329 DE 2022 SENADO

*por medio de la cual se adopta la alerta rosa y otras medidas de prevención, protección y reparación para las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres víctimas de desaparición.*

<p>20-10-2022 hora: 9:40 AM Ricardo Alborno Barreto</p> <p><b>S-OAJI-22-025361</b></p> <p>Bogotá D.C., 19 de octubre de 2022</p> <p>Doctor <b>RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO</b> Secretario Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Concepto proyecto de ley 329 de 2022 Senado: "por medio de la cual se adopta la alerta rosa y otras medidas de prevención, protección y reparación para las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres víctimas de desaparición." Asunto</p> <p>Respetado Señor Secretario:</p> <p>Por instrucción del despacho del Señor Ministro de Relaciones Exteriores, de manera atenta se da respuesta a la solicitud de concepto recibida por vía correo electrónico del 19 de septiembre de 2022, sobre los artículos 19, 20 y 23 del proyecto de ley 329 de 2022 Senado: "<b>Por medio de la cual se adopta la alerta rosa y otras medidas de prevención, protección y reparación para las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres víctimas de desaparición</b>"; en los siguientes términos:</p> <p><b>CONSIDERACIONES JURÍDICAS</b></p> <p><b>1. SOLICITUD DE CONCEPTO</b></p> <p>En la solicitud de revisión del proyecto de ley, se solicitó el análisis de la conveniencia del contenido actual de los artículos 19, 20 y 23 y de los demás artículos del proyecto de ley 329/22, puesto que, «En el marco de su votación se aprobaron varias proposiciones de diferentes Senadores, (...) las cuales podrían generar nuevas funciones o gastos para el Ministerio de Relaciones Exteriores.</p> <p>En ese sentido, y de acuerdo con la Gaceta 932, por parte de este Ministerio se analizó el siguiente articulado:</p> <p><u>"ARTÍCULO 19. COORDINACIONES FRONTERIZAS, BILATERALES Y MULTILATERALES. El Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia, realizarán las acciones necesarias a efecto de que se replique la alerta en cada puesto de control migratorio con que se cuente en el país las fotografías, datos, y características de la mujer desaparecida, a efecto de tomar las medidas para localizarlas y evitar su traslado a otro país.</u></p> <p>Asimismo, <u>coordinarán con sus homólogos de los países fronterizos el lanzamiento de la alarma de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas, a fin de que puedan prestar el apoyo necesario para su localización, resguardo y repatriación de forma segura y ordenada, en el marco de los derechos humanos de las mujeres localizadas, así como el</u></p>	<p>estado de cualquier procedimiento legal relacionado con el hecho que haya generado su desaparición.</p> <p><b>El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá también coordinar con las autoridades correspondientes en los países en el extranjero, la búsqueda de aquellas mujeres que voluntariamente salieron del país y cuyo paradero al estar en tránsito es desconocido, a efecto de tomar las medidas necesarias para localizarlas, de conformidad con el párrafo anterior.</b></p> <p><b>ARTÍCULO 20. RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DE LAS MUJERES DESAPARECIDAS.</b> Las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres localizadas que hayan sido trasladadas a un país distinto al de su domicilio habitual o aquellas que hayan salido voluntariamente de Colombia, deberán ser repatriadas únicamente si manifiestan su deseo de retornar al país, para lo cual el proceso deberá realizarse sin demora, garantizando que el retorno sea seguro para ellas. En caso de que manifiesten su deseo de permanecer en el extranjero, <b>el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá facilitar los documentos de viaje o cualquier otro tipo de documento que le permita solicitar derecho de asilo, residencia temporal o permanente en el territorio en el que se encuentre u otro de su elección. El Ministerio de Relaciones Exteriores facilitará a través de sus consulados, asistencia legal a las colombianas en el extranjero, con el propósito de asegurar su protección por parte del Estado de Colombia en el país que se encuentren. Sin perjuicio del proceso de repatriación, se prestarán los servicios de salud, psicológicos y de cualquier otra índole, que garanticen el bienestar de las mujeres localizadas.</b></p> <p><b>ARTÍCULO 23. FINANCIACIÓN.</b> Para el funcionamiento del Comité Nacional de la Alerta Rosa y para la reparación de los daños a las víctimas, sin perjuicio de aportes financieros o en especie que proporcione la iniciativa privada, cooperación nacional e internacional o de personas particulares, el Ministerio de hacienda y crédito público propenderá por el funcionamiento de la Alerta Rosa. Los recursos asignados para el adecuado funcionamiento Alerta Rosa deberán ser manejados por la Fiscalía General de la Nación, bajo la fiscalización del Comité de Coordinación Nacional de la Alerta Rosa. La Fiscalía General de la Nación deberá asignar recursos adicionales directamente de su presupuesto, a las unidades de servicio de atención a víctimas, unidades de investigación, entre otros, que desarrollen tales funciones, para el cumplimiento de las acciones designadas en esta Ley.</p> <p><b>El Ministerio de Relaciones Exteriores asignará recursos financieros adicionales a las unidades que presten cualquier tipo de asistencia a las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres que hayan sido localizadas fuera del país.</b> El Comité de Coordinación Nacional de la Alerta Rosa, por medio del órgano de dirección, podrá celebrar convenios de cooperación con entidades nacionales e internacionales para el logro de los objetivos de esta Ley."</p> <p><b>2. INTRODUCCIÓN</b></p> <p>Este Ministerio de Relaciones Exteriores en desarrollo de las funciones establecidas en el Decreto 869 de 2016, realizará el estudio jurídico a partir de la formación del proyecto de ley y su revisión desde las competencias del sector administrativo de relaciones exteriores.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

El proyecto de ley "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTA LA ALERTA ROSA Y OTRAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y REPARACIÓN PARA LAS NIÑAS, ADOLESCENTES, JÓVENES Y MUJERES VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN", es de autoría de la Congresista Angélica Lozano Correa, se tramita en la Comisión Séptima Constitucional Permanente, aprobado en la plenaria del Senado de la República, el cual está pendiente de ser enviado a la Cámara de Representantes para continuar con el trámite legislativo.

El proyecto de ley es tramitado a través de una ley ordinaria, y en primer debate tuvo como ponentes a las Senadoras de la República:

- Nadya Georgette Blel Scaff (Coordinadora de ponentes) -partido Conservador-
- Aydeé Lizarazo Cubillos (Partido Mira)
- Laura Ester Fortí Sánchez (Partido Liberal)
- Victoria Sandino Simancas Herrera (Comunes Farc)
- Milla Patricia Romero Soto (Centro Democrático)

En segundo debate, las ponentes fueron las Senadoras de la República:

- Nadya Georgette Blel Scaff (Coordinadora de ponentes)
- Martha Isabel Peralta Epleyu (Pacto Histórico Coalición)
- Beátriz Ríos Cuellar (Mira - Colombia Justa Libres)
- Sor Berenice Bedoya Pérez (Alianza Verde Centro Esperanza Coalición)

El proyecto de ley crea y regula el funcionamiento de un mecanismo de búsqueda inmediata nacional, estandarizado, multicanal y de difusión masiva y pública, de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, a efecto de garantizar la vida, la libertad, la seguridad, la integridad y la dignidad de las niñas, adolescentes y mujeres que se encuentren desaparecidas, con el fin de contar con un mecanismo que permita su pronta localización y resguardo para evitar que tras su desaparición puedan ser objeto de otro tipo de violencias basadas en el género. El tema del proyecto de ley es sobre mujer, seguridad, defensa y fuerza pública.

**3. ANÁLISIS JURÍDICO**

**3.1. FORMACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

Desde el ámbito jurídico, el proyecto de ley en su formación está de acuerdo con las directrices de técnica normativa, como quiera que contiene un título que lo identifica y un articulado dividido en capítulos, debido a su contenido amplio y específico en el tema de *Alerta para mujeres víctimas de desaparición*, lo cual le otorga una mayor comprensión en su aplicación en abstracto.

En la exposición de motivos y en los diferentes debates adelantados en el trámite legislativo, están expuestas las razones y la justificación del proyecto de ley; así mismo, contiene el título, la parte dispositiva y la exposición de motivos con elementos propios de la redacción, cumpliendo con los requisitos formales necesarios para la presentación del proyecto de ley ante el Congreso de la República -artículo 145 de la Ley 5 de 1992-«Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes»-.

**3.2. DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

En virtud a la especialidad en el tema de mujeres en situación de desaparición de que trata el proyecto de ley, este Ministerio desde el ámbito de las competencias del sector administrativo de relaciones exteriores, -numeral 1 del artículo 59 de la ley 489 de 1998 en concordancia con los artículos 3 y 4 del decreto 869 de 2016 (estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores), no tiene observación sustancial como quiera que de la lectura del proyecto de ley se observa que su objeto es crear y regular el funcionamiento de un mecanismo de búsqueda inmediata nacional, estandarizado, multicanal y de difusión masiva y pública, de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, a efecto de garantizar la vida, la libertad, la seguridad, la integridad y la dignidad de las niñas, adolescentes y mujeres que se encuentren desaparecidas, con el fin de contar con un mecanismo que permita su pronta localización y resguardo para evitar que tras su desaparición puedan ser objeto de otro tipo de violencias basadas en el género.

El artículo 10 del proyecto de ley, crea el Comité de Coordinación Nacional de la Alerta Rosa; en el artículo 11 establece la integración del Comité e incluye, entre otras entidades públicas al Ministerio de Relaciones Exteriores.

El artículo 15 del proyecto de ley, establece la conformación y funciones de los equipos locales de búsqueda y prevé: *La Secretaria Ejecutiva del Comité de Coordinación Nacional de Alerta Rosa, además de las acciones nacionales e internacionales (bilaterales o multilaterales) que sean necesarias, deberá coordinar la conformación de equipos locales de búsqueda (...).*

En relación con los artículos 19, 20 y 23 del proyecto de ley, se hace una comparación de los artículos del proyecto de ley presentado y el aprobado en la plenaria del Senado de la República:

PROYECTO DE LEY PRESENTADO	DE LEY	PROYECTO DE LEY APROBADO
<b>ARTÍCULO 23. COORDINACIONES FRONTERIZAS, BILATERALES Y MULTILATERALES.</b> El Ministerio de Relaciones Exteriores y la Policía Nacional Civil, realizarán las coordinaciones necesarias, a efecto de que se dé a conocer en sus sedes fronterizas, puertos y aeropuertos las fotografías, datos, y características de la mujer desaparecida, a efecto de tomar las medidas para localizarlas y evitar su traslado a otro país.	<b>23.</b>	<b>ARTÍCULO 19. COORDINACIONES FRONTERIZAS, BILATERALES Y MULTILATERALES.</b> El Ministerio de Relaciones Exteriores y Migración Colombia, realizarán las acciones necesarias a efecto de que se replique la alerta en cada puesto de control migratorio con que se cuente en el país las fotografías, datos, y características de la mujer desaparecida, a efecto de tomar las medidas para localizarlas y evitar su traslado a otro país.
Asimismo, coordinarán con sus homólogos de los países fronterizos el lanzamiento de la alarma de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas, a fin de que puedan prestar el apoyo		Asimismo, coordinarán con sus homólogos de los países fronterizos el lanzamiento de la alarma de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas, a fin

necesario para su localización, resguardo y repatriación de forma segura y ordenada, en el marco de los derechos humanos de las mujeres localizadas, así como el estado de cualquier procedimiento legal relacionado con el hecho que haya generado su desaparición.

El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá también coordinar con las autoridades correspondientes en los países en el extranjero, la búsqueda de aquellas mujeres que voluntariamente salieron del país y cuyo paradero al estar en tránsito es desconocido, a efecto de tomar las medidas necesarias para localizarlas, de conformidad con el párrafo anterior.

**ARTÍCULO 24. RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DE LAS MUJERES DESAPARECIDAS.**

Las niñas, adolescentes y mujeres localizadas que hayan sido trasladadas a un país distinto al de su domicilio habitual o aquellas que hayan salido voluntariamente de Colombia, deberán ser repatriadas únicamente si manifiestan su deseo de retornar al país, para lo cual el proceso deberá realizarse sin demora, garantizando que el retorno sea seguro para ellas. En caso de que manifiesten su deseo de permanecer en el extranjero, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá facilitar los documentos de viaje o cualquier otro tipo de documento que le permita solicitar derecho de asilo, residencia temporal o permanente en el territorio en el que se encuentre u otro de su elección. El Ministerio de Relaciones Exteriores facilitará a través de sus consulados, asistencia legal a las colombianas en el extranjero, con el propósito de asegurar su protección por

de que puedan prestar el apoyo necesario para su localización, resguardo y repatriación de forma segura y ordenada, en el marco de los derechos humanos de las mujeres localizadas, así como el estado de cualquier procedimiento legal relacionado con el hecho que haya generado su desaparición.

El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá también coordinar con las autoridades correspondientes en los países en el extranjero, la búsqueda de aquellas mujeres que voluntariamente salieron del país y cuyo paradero al estar en tránsito es desconocido, a efecto de tomar las medidas necesarias para localizarlas, de conformidad con el párrafo anterior.

**ARTÍCULO 20. RESTITUCIÓN INTERNACIONAL DE LAS MUJERES DESAPARECIDAS.**

Las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres localizadas que hayan sido trasladadas a un país distinto al de su domicilio habitual o aquellas que hayan salido voluntariamente de Colombia, deberán ser repatriadas únicamente si manifiestan su deseo de retornar al país, para lo cual el proceso deberá realizarse sin demora, garantizando que el retorno sea seguro para ellas. En caso de que manifiesten su deseo de permanecer en el extranjero, el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá facilitar los documentos de viaje o cualquier otro tipo de documento que le permita solicitar derecho de asilo, residencia temporal o permanente en el territorio en el que se encuentre u otro de su elección. El Ministerio de Relaciones Exteriores facilitará a través de sus consulados, asistencia a las colombianas en el extranjero, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 9º de la Ley 1257 de 2008,

parte del Estado de Colombia en el país que se encuentren.

Sin perjuicio del proceso de repatriación, se prestarán los servicios de salud, psicológicos y de cualquier otra índole, que garanticen el bienestar de las mujeres localizadas.

**ARTÍCULO 27. FINANCIACIÓN.**

A partir de la aprobación de la presente Ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá crear una partida presupuestaria directa para el funcionamiento del Comité Nacional de la Alerta Rosa y para la reparación de los daños a las víctimas, sin perjuicio de las aportaciones financieras o en especie que proporcione la iniciativa privada, cooperación nacional e internacional o de personas particulares. Los recursos asignados para el adecuado funcionamiento Alerta Rosa deberán ser manejados por la Fiscalía General de la Nación, bajo la fiscalización del Comité de Coordinación Nacional de la Alerta Rosa. La Fiscalía General de la Nación deberá asignar recursos adicionales directamente de su presupuesto, a las unidades de servicio de atención a víctimas, unidades de investigación, entre otros, que desarrollen tales funciones, para el cumplimiento de las acciones designadas en esta Ley. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público asignará recursos financieros adicionales a la Policía Nacional para el desempeño de sus funciones en el marco de esta Ley. El Ministerio de Relaciones Exteriores asignará recursos financieros adicionales a las unidades que presten cualquier tipo de asistencia a las niñas, adolescentes y mujeres que

adicionado por el art. 82 de la Ley 2136 de 2021, con el propósito de asegurar su protección por parte del Estado de Colombia en el país que se encuentren.

Sin perjuicio del proceso de repatriación, se prestarán los servicios de salud, psicológicos y de cualquier otra índole, que garanticen el bienestar de las mujeres localizadas.

**ARTÍCULO 23. FINANCIACIÓN.**

Para el funcionamiento del Comité Nacional de la Alerta Rosa y para la reparación de los daños a las víctimas, sin perjuicio de aportes financieros o en especie que proporcione la iniciativa privada, cooperación nacional e internacional o de personas particulares, el Ministerio de hacienda y crédito público propenderá por el funcionamiento de la Alerta Rosa. Los recursos asignados para el adecuado funcionamiento Alerta Rosa deberán ser manejados por la Fiscalía General de la Nación, bajo la fiscalización del Comité de Coordinación Nacional de la Alerta Rosa. La Fiscalía General de la Nación deberá asignar recursos adicionales directamente de su presupuesto, a las unidades de servicio de atención a víctimas, unidades de investigación, entre otros, que desarrollen tales funciones, para el cumplimiento de las acciones designadas en esta Ley. El Ministerio de Relaciones Exteriores asignará recursos financieros adicionales a las unidades que presten cualquier tipo de asistencia a las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres que hayan sido localizadas fuera del país. El Comité de Coordinación Nacional de la Alerta Rosa, por medio del órgano de dirección, podrá celebrar convenios de cooperación con entidades nacionales e internacionales

<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; padding: 5px;"> <p>hayan sido localizadas fuera del país. <b>El Comité de Coordinación Nacional de la Alerta Rosa, por medio del órgano de dirección, podrá celebrar convenios de cooperación con entidades nacionales e internacionales para el logro de los objetivos de esta Ley</b></p> </td> <td style="width: 50%; padding: 5px;"> <p><b>para el logro de los objetivos de esta Ley.</b></p> </td> </tr> </table> <p><b>3.3 Consideraciones sobre algunos puntos del proyecto de ley.</b></p> <p>Después del análisis jurídico, temático y misional de esta normatividad adelantado por parte de varias Direcciones de este Ministerio, se considera que en la iniciativa legislativa se tuvo la intención de atribuir funciones a esta entidad de acuerdo con el ámbito de las competencias generales del sector administrativo de relaciones exteriores.</p> <p>Sobre este particular se hacen específicas observaciones en el articulado, como son las siguientes:</p> <p>a) El proyecto de ley señala en el artículo 19, que el Ministerio de Relaciones Exteriores, adelantará las labores de coordinación con las autoridades correspondientes en los países del extranjero, tendientes a la búsqueda de mujeres desaparecidas para efectos de su localización y traslado.</p> <p>Al respecto la Dirección de Asuntos Consulares, Migratorios y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores, consideró lo siguiente:</p> <p><i>"En nuestra labor misional conferida por la Resolución 9709 de 2017, se pueden fortalecer las asistencias cuando hay connacionales desaparecidos en el exterior, estableciendo, con las autoridades de los países donde se tiene el conocimiento de la desaparición, protocolos para que de manera interrelacionada con las autoridades consulares, se activen los mecanismos de búsqueda pertinentes y que la información obtenida sea transmitida en tiempo real en un sistema maestro como lo puede ser el SITAC o en su defecto el que se llegare a implementar, si es aprobada la presente ley.</i></p> <p><i>Ahora bien, si la decisión de crear una coordinación para asuntos de desaparecidos se llegara a proponer, consideramos es inocua ya que es labor del Grupo Interno de Trabajo de Asistencia a Connacionales en el Exterior que adelanta las gestiones necesarias para llevar a cabo la asistencia que corresponda y orienta a los Consulados en la gestión."</i></p> <p>b) El proyecto normativo señala en el artículo 20 que: <i>"el Ministerio de Relaciones Exteriores deberá facilitar los documentos de viaje o cualquier otro tipo de documento"</i>.</p> <p>Al respecto el Ministerio de Relaciones Exteriores desarrolla sus funciones en un marco regulatorio, el cual, no establece que la entidad deba dar cualquier tipo de documentos a los nacionales colombianos sino, en particular, expedir al</p>	<p>hayan sido localizadas fuera del país. <b>El Comité de Coordinación Nacional de la Alerta Rosa, por medio del órgano de dirección, podrá celebrar convenios de cooperación con entidades nacionales e internacionales para el logro de los objetivos de esta Ley</b></p>	<p><b>para el logro de los objetivos de esta Ley.</b></p>	<p>nacional colombiano el pasaporte en cualquiera de sus modalidades: ordinario, ejecutivo, fronterizo, de emergencia o el provisional.</p> <p>La expresión "documentos de viaje", es usada en la Resolución 6888 de 2021 para el documento que es expedido a los apátridas, asilados, refugiados, o a los extranjeros que se encuentran en Colombia, nacionales de países que no tengan representación Diplomática o Consular en el país, y a los demás extranjeros que a juicio del Ministerio de Relaciones Exteriores estén imposibilitados para obtener pasaporte del país del cual sean nacionales.</p> <p>En este orden de ideas, la naturaleza jurídica de la expresión "documentos de viaje" no debe ser generalizada y descontextualizada en este proyecto, siendo procedente solo hacer referencia a los pasaportes como documento oficial que es expedido a nuestros connacionales.</p> <p>c) Con relación a la expresión que se encuentra en el artículo 20 del proyecto "asegurar su protección por parte del Estado de Colombia en el país que se encuentren", esto conlleva a generar una obligación para los funcionarios consulares que puede desbordar las capacidades operativas y jurídicas, dado que se encuentra en un Estado diferente al colombiano. En este orden de ideas, puede analizarse una expresión acorde con la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, sin que ello determine en una obligación de resultado.</p> <p>En este orden de ideas se propone la expresión:</p> <p><i>(...) "con el propósito de llevar a cabo las diferentes labores ante el Estado receptor, destinadas a la protección del connacional en el país en que se encuentre, dentro del marco del derecho internacional."</i></p> <p>d) De otra parte, se encuentra la siguiente expresión en el artículo 20 del proyecto normativo: <i>"Sin perjuicio del proceso de repatriación, se prestarán los servicios de salud, psicológicos y de cualquier otra índole"</i>.</p> <p>Esta función, debe ser analizada con más detalle dentro de las capacidades institucionales con que cuenta una Misión Diplomática o Consular en el exterior.</p> <p>El servicio de salud es una tarea que excede el marco de competencia de un Consulado, en la medida en que esta entidad no presta tales servicios. Lo que puede ser indicado que se llevarán a cabo acciones para que la persona afectada pueda ser atendida por los servicios de salud en el Estado receptor.</p> <p>La atención médica o psicológica es una actividad que requiere de conocimiento y experticia, la cual debe ser brindada por profesionales en la materia y en un centro médico destinado para tal fin. Como los casos ocurrirán en el exterior, una persona solo podrá ser atendida en la medida en que el servicio médico sea público y gratuito, o que se asignen recursos económicos para que los connacionales sean atendidos a cargo del erario colombiano. En el primer caso, debe examinarse tal posibilidad, es decir, que la misión diplomática o consular solicite la atención de la víctima en un centro asistencial público sin emolumento a cargo de la víctima o de la Misión en el exterior. O, de no ser posible, que la víctima sea atendida en un centro médico privado, lo cual deriva en la mayoría de los casos a que deba pagarse por el servicio, situación que debe conllevar a que el Estado tenga unos recursos (que no pueden ser ilimitados) para la atención del connacional.</p>
<p>hayan sido localizadas fuera del país. <b>El Comité de Coordinación Nacional de la Alerta Rosa, por medio del órgano de dirección, podrá celebrar convenios de cooperación con entidades nacionales e internacionales para el logro de los objetivos de esta Ley</b></p>	<p><b>para el logro de los objetivos de esta Ley.</b></p>		
<p>Mención especial es necesario realizar con la expresión "y de cualquier otra índole", por cuanto esta puede ser entendida como asignar funciones que desbordan la competencia funcional de nuestras misiones diplomáticas y consulares en el exterior.</p> <p>Por ello se sugiere examinar otro tipo de redacción y se propone la siguiente:</p> <p><i>"Sin perjuicio del proceso de repatriación, la misión diplomática o consular colombiana solicitará ante las entidades del Estado receptor que la persona afectada pueda ser atendida en centros médicos o psicológicos públicos en salud, sin costo a cargo del connacional o la misión; o, cuando no sea posible una atención médica sin costo, se solicitará la asignación de recursos para tal objeto al Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que deberá proceder según el presupuesto establecido para este rubro."</i></p> <p>Respecto del artículo 20 en relación al tema de retorno la Dirección de Asuntos Consulares, Migratorios y Servicio al Ciudadano, manifestó lo siguiente:</p> <p><i>"Se considera que para este caso se deben fortalecer las asistencias y acompañamiento por parte de las autoridades consulares. Ahora bien, si la connacional desea retornar a Colombia, si no tiene los medios para ello, los consulados gestionan con los organismos internacionales como la OIM un apoyo para la consecución de los tiquetes o con el Ministerio de Relaciones Exteriores por conducto del Fondo Especial para las Migraciones."</i></p> <p>e) Otro de los apartes específicamente al artículo 23, contiene la siguiente afirmación: <i>"El Ministerio de Relaciones Exteriores asignará recursos financieros adicionales a las unidades..."</i>.</p> <p>Sobre este particular, es necesario considerar que, al tratarse de un tema referido al presupuesto de una entidad, a la cual previamente el Ministerio de Hacienda le asigna unos recursos específicos, es pertinente que este tema sea analizado por la Cancillería con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</p> <p>Ahora bien, de forma general y desde la perspectiva que le fue atribuida al Ministerio de Relaciones Exteriores, estas competencias pueden ser desarrolladas en el servicio exterior con las limitaciones que por su naturaleza han sido advertidas supra, dado el deber misional en el ámbito del sector relaciones exteriores.</p> <p>De igual manera y referente a este tema de financiación, la Dirección de Asuntos Consulares, Migratorios y Servicio al Ciudadano, manifestó lo siguiente:</p> <p><i>"Es necesario en este punto establecer una ruta coordinada con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la creación de un Fondo de Alerta Rosa, el cual funcionará con aportes tanto del sector privado, como la cooperación internacional. En lo tocante al Ministerio de Relaciones Exteriores, se asignará una partida adicional dentro del presupuesto de funcionamiento de la entidad para su implementación y ejecución del programa.</i></p> <p><i>Para su manejo, se sugiere que los recursos sean administrados por un comité conformado por delegados de la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Relaciones Exteriores y quien se faculte por parte del Comité de la Coordinación de la Alerta Rosa y cuya secretaría técnica</i></p>	<p><i>aconsejamos sea en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Los convenios que se suscriban con entidades internacionales deberán ser revisados por el área jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores."</i></p> <p>Así mismo por parte de la Dirección Administrativa y Financiera del Ministerio de Relaciones Exteriores, en relación al artículo en comento manifestó:</p> <p><i>"Respecto del proyecto de ley en comento, me permito manifestar que el Ministerio de Relaciones Exteriores no cuenta con apropiación disponible para la vigencia 2023 a efectos de atender las responsabilidades objeto del proyecto.</i></p> <p><i>Cualquier tipo de adición presupuestal, requerirá, de convertirse en Ley de la República, de la correspondiente asignación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</i></p> <p><i>Además, debe tenerse en cuenta en adición a lo expuesto, que de conformidad con la Ley 819 de 2003 se señala:</i></p> <p><i>"Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.</i></p> <p><i>Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.</i></p> <p><i>El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.</i></p> <p><i>Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.</i></p> <p><i>En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces."</i></p> <p>Las demás funciones que le sean asignadas deben ser dadas en concordancia con las disposiciones legales contenidas en el artículo 61 de la ley 489 de 1998, que le otorgan las funciones a los Ministros, en el entendido que ejercerán bajo su propia responsabilidad las atribuciones que el Presidente de la República les delega o la ley les confiera, y vigilar las que por mandato legal le hayan sido atribuidas a las dependencias del Ministerio.</p> <p>Sobre la función legislativa, la Corte Constitucional, en sentencia C-1648-00 con ponencia de la Magistrada (E) Cristina Pardo Schlesinger, consideró:</p> <p>(...)</p>		

3.3 En este sentido, por fuera de las restricciones que la propia Carta Política le señala, el Congreso goza entonces de una especie de competencia genérica, también conocida como libertad de configuración legislativa, que lo habilita no sólo para producir el derecho sino también para cambiarlo, adecuarlo y suprimirlo, atendiendo a las demandas sociales, a la conveniencia pública y a las políticas que en materia legislativa el constituyente derivado dejó abiertas. De ahí que esta Corporación haya entendido, al interpretar el verdadero alcance de la cláusula general de competencia, que las atribuciones asignadas al Congreso no se circunscriben a las descritas por el artículo 150 de la Constitución Política. A su juicio, tales atribuciones no tiene un carácter taxativo sino meramente enunciativo o simplemente enumerativo pues, como lo ha expresado en diferentes providencias, la actividad legislativa, por el hecho de regular aspectos relacionados con la conducta humana y con sus relaciones socioeconómicas y políticas, es por esencia evolutiva y dinámica y, desde esa perspectiva, antes que interpretarse en sentido restringido, debe abarcar o comprender todos aquellos asuntos o aspectos que, a pesar de no haber sido avocados expresa y directamente por el constituyente, sí guardan relación con la materia de la producción legal, siempre y cuando los mismos no se encuentren prohibidos por la Constitución ni hayan sido confiados a otros organismos del poder público. (...)

Como puede apreciarse de la jurisprudencia supra, hay una competencia genérica en la que el legislador lleva a cabo la configuración de las normas para crearlas, ajustarlas o suprimirlas en consideración a la situación que se pretende regular, para lo cual se debe considerar los fines, valores y derechos constitucionales, en los cuales se debe tener en cuenta los parámetros de racionalidad y proporcionalidad que son propios del Estado Social de Derecho.

En cuanto a la posibilidad de que el Comité de Coordinación Nacional de la Alerta Rosa, por medio del órgano de dirección celebre convenios de cooperación con entidades nacionales e internacionales para el logro de los objetivos de esta ley, se genera una función que no debe dejar de lado la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores en la que esta entidad actúa como el órgano rector del sector relaciones exteriores, estableciendo con los países fronterizos los acuerdos y mecanismos idóneos como la alarma de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas, a fin que a través de los conductos diplomáticos pueda determinarse la mejor forma de elaboración de acuerdos inter estatales, así como, el apoyo necesario para la localización, resguardo y repatriación de forma segura y ordenada de las víctimas de estas conductas.


Cordial saludo,



**ANDRES LEONARDO MENDOZA PAREDES**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica Interna (E)

## CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 124 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se establecen mecanismos para fortalecer la cobertura del Programa Subsidios NO VIS y se dictan otras disposiciones.

 <p><b>MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO</b></p> <p>Bogotá D.C.</p> <p>Doctor <b>RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO</b> Secretario General Comisión Séptima Constitucional Permanente Cámara de Representantes <a href="mailto:comision_septima@camara.gov.co">comision_septima@camara.gov.co</a> Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Comentarios al Proyecto de Ley No. 124 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se establecen mecanismos para fortalecer la cobertura del Programa Subsidios NO VIS y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetado Secretario,</p> <p>En el marco de las competencias asignadas al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante el Decreto 3571 de 2011<sup>1</sup> modificado por el Decreto 1604 de 2020, y en atención al proyecto de ley No. 124 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se establecen mecanismos para fortalecer la cobertura del Programa Subsidios NO VIS y se dictan otras disposiciones", me permito presentar las siguientes consideraciones, no sin antes señalar que este Ministerio se encuentra desarrollando las líneas estratégicas de acuerdo con el plan de gobierno del Presidente Gustavo Petro en el que primará una política de hábitat, vivienda y servicios públicos ordenada alrededor del agua que permita superar la profunda desigualdad en nuestro país</p> <p><b>Consideraciones Generales al proyecto de ley:</b></p> <p>Es preciso mencionar que en el contenido del proyecto de ley se evidencia una confusión entre la definición del subsidio familiar de vivienda y la cobertura a la tasa de interés, que respetuosamente se procede a aclarar. Si bien, los dos beneficios tienen como finalidad promover condiciones que se vean representadas en la adquisición de una vivienda y, con ello, en la reducción del déficit habitacional, su naturaleza jurídica no es la misma.</p> <p><small><sup>1</sup> Numeral 1 del artículo 1 del Decreto 3571 de 2011, modificado por el Decreto 1604 de 2020: "1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación".</small></p>	<p>El subsidio familiar de vivienda se encuentra definido en el artículo 6º de la Ley 3ª de 1991, modificado por la Ley 1469 de 2011, como un aporte estatal en dinero o en especie, que es otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de <u>facilitarle una solución de vivienda de interés social</u>.</p> <p>En este contexto, las diferentes modalidades del subsidio familiar de vivienda, es decir tanto las destinadas para la adquisición de vivienda, como aquellas dirigidas a promover su mejoramiento o a la habilitación legal de sus títulos, deben aplicarse sobre una vivienda catalogada como de interés social. En esta instancia es preciso recordar que la característica principal de la vivienda de interés social es el límite de precio que establece el Gobierno Nacional en cada Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Ahora bien, el Decreto 555 de 2003 estableció en titularidad del Fondo Nacional de Vivienda- FONVIVIENDA, la ejecución de las políticas públicas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social, al administrar, dentro de otras, la siguiente fuente de recursos: i) los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana.</p> <p>Concatenado con lo anterior, el artículo 3º del mencionado instrumento normativo, instituye como función del Fondo Nacional de Vivienda- FONVIVIENDA, dentro de otras, la asignación de subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades, de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional.</p> <p>En esta instancia, es preciso concluir que, de manera general y de acuerdo con la normatividad vigente, los subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional son asignados por el Fondo Nacional de Vivienda- FONVIVIENDA con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social, bajo las diferentes modalidades de subvención, dentro de ellas, la adquisición de vivienda.</p> <p>Por su parte, el parágrafo 3º del artículo 26 de la Ley 1469 de 2011 habilita al Gobierno Nacional para que, a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República, se ofrezcan coberturas de tasas de interés a los deudores de crédito de vivienda nueva que otorguen las entidades financieras, las cajas de compensación familiar y las entidades de economía solidaria vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria.</p> <p>De la redacción prevista en la mencionada disposición legal es posible identificar que el beneficio que se otorga a través del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH) no es un subsidio de vivienda, es una cobertura a la tasa de interés, y es por esta razón que se puede aplicar sobre soluciones habitacionales que sobrepasen el límite de la vivienda de interés social (NO VIS).</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

De conformidad con la anterior diferencia, es importante resaltar que, al no ser un subsidio de vivienda, la cobertura no se apalanca con el rubro que se dispone en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social y, por ende, no es asignada por FONVIVIENDA; sino que es ofrecida con cargo a los recursos del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria, administrado por el Banco de la República.

Así las cosas, y de conformidad con la referenciación normativa citada en las líneas precedentes, se estima que es equivocado llamar a la cobertura de tasa de interés de los créditos de vivienda ofrecida a través del FRECH, bajo la denominación de –subsidio familiar de vivienda–, como se identifica a lo largo del articulado del proyecto de ley de la referencia.

Ahora bien, luego de realizar las anteriores acotaciones, se estima necesario efectuar un pronunciamiento particular sobre algunos de sus artículos, cuyos tópicos se individualizan a continuación:

**Consideraciones del articulado:**

- **Artículo 2º, denominado: “Aplicación de subsidio NO VIS”.**

En el artículo 2º se consagra que “*el subsidio de vivienda NO VIS*” podrá ofrecerse mediante la cobertura condicionada a la tasa de interés o abono directo a capital.

Se reitera inicialmente lo manifestado en el acápite general de este concepto, sobre la imprecisión de llamar al beneficio otorgado por el Fondo para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH) como subsidio familiar de vivienda.

En esta misma línea, y al tener presente que los recursos que dispone el FRECH no son un subsidio familiar de vivienda, sino que representan recursos administrados por el Banco de la República para la estabilización de la cartera hipotecaria, se estima que no es apropiado asignarlos a título de abono directo a capital.

Lo anterior, por cuanto la naturaleza del abono directo a capital, al ser un aporte dinerario que se destina propiamente a la adquisición de la vivienda, y no a la reducción de la tasa de interés en los mecanismos de financiación, sí podría asimilarse a la del subsidio familiar de vivienda.

En este sentido, y tal como se manifestó en líneas precedentes, el subsidio familiar de vivienda sólo es posible aplicarse en viviendas catalogada como de interés social y deberá ser otorgado por FONVIVIENDA, con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social, y no con cargo a los recursos del FRECH.

Así las cosas, la Superintendencia Bancaria (hoy Superfinanciera), mediante las Resoluciones N.º 1980 y 2195 de 1994, estableció como obligatoria la vigilancia permanente del cumplimiento de las normas de cupo individual de crédito y los niveles de concentración crediticia, y exigió a las entidades vigiladas a efectuar la consulta de bancos de datos de información comercial y del endeudamiento consolidado de los clientes con el conjunto del sector financiero<sup>2</sup>.

Por su parte, mediante la Circular Externa N.º 100 de 1995, denominada “Circular Básica Contable y Financiera”, en el acápite relacionado con la evaluación de cartera de créditos, se establece como factor objeto de verificación a la información proveniente de centrales de riesgos consolidadas con el sistema, y de las demás fuentes de información comercial de que disponga la institución vigilada.

Por lo anterior, se reitera la improcedencia de la amnistía prevista en el artículo 4º del Proyecto de ley 124- 2022 Cámara. No obstante, es la Superintendencia Financiera de Colombia la llamada a realizar un pronunciamiento de fondo sobre este asunto.

- **Artículo 5º, Para fortalecer su compromiso con el bienestar social y económico de los consumidores de créditos hipotecarios, los establecimientos de crédito o entidades financieras, cuando el subsidio FRECH NO VIS sea aplicado directamente al valor del crédito hipotecario, así como a los contratos de leasing habitacional, concederán al tiempo, incentivos adicionales en puntos porcentuales de cobertura a la tasa de interés mes a mes.**

Esta disposición determina la obligación en los establecimientos de crédito o entidades financieras de otorgar incentivos adicionales en puntos porcentuales de cobertura a la tasa de interés, cuando el beneficio de FRECH NO VIS sea aplicado directamente al valor del crédito hipotecario (abono a capital).

Sobre el referente, es preciso advertir que, tal como se manifestó en el numeral anterior, los productos que ofrecen las entidades del sector financiero se encuentran dotados de la autonomía de la voluntad privada protegida por la Constitución Política Nacional, y su ofrecimiento corresponde a una decisión de los órganos directivos en consonancia con los postulados estatutarios.

Por lo anterior, no es posible obligar a una entidad financiera a otorgar reducciones porcentuales de cobertura a la tasa de interés con cargo a los recursos que ellas mismas administran, los cuales, dado a que corresponden a dineros de captación del público, requieren un análisis particular de riesgos que propendan por el equilibrio y la solvencia económica de la entidad y del sistema.

<sup>3</sup> Ibid.

**Artículo 4º. Los establecimientos de crédito o entidades financieras, para efectos de aplicar el subsidio FRECH NO VIS, concederán una amnistía hasta por seis meses, a quienes, por reportes en las centrales de riesgo, no pueden acceder al sector bancario, pero acrediten los ingresos suficientes para que se les otorgue un crédito de vivienda nueva. Será prioritario conceder esta amnistía a los jóvenes entre 18 y 28 años para acceder a los distintos subsidios del gobierno nacional**

Esta disposición del proyecto de ley establece la obligación para los establecimientos de crédito y demás entidades financieras de otorgar una amnistía de hasta por 6 meses a quienes se encuentren reportados en centrales de riesgo, con el fin de poder acceder al FRECH NO VIS, previsto en el mencionado instrumento.

No obstante, a renglón seguido se determina “*será prioritario conceder esta amnistía a los jóvenes entre 18 y 28 años para acceder a los distintos subsidios del Gobierno Nacional*”, lo que denota que su aplicación no es sólo frente al programa de FRECH NO VIS, sino frente a la ejecución de todas las políticas públicas en materia de vivienda.

Al respecto, es importante mencionar que a lo largo de los años el legislador ha promovido iniciativas legislativas dirigidas a generar “*un borrón y cuenta nueva*” en las centrales de riesgo, lo cual se encuentra supeditado al pago de los dineros adeudados que fueron la causa del correspondiente reporte.

La redacción del artículo 4º del proyecto de ley objeto de análisis plantea dos particularidades que se estiman inapropiadas y altamente riesgosas: por un lado, la obligatoriedad de la concesión de la amnistía, lo cual es contrario a la naturaleza de las entidades otorgantes de los créditos de vivienda y de las operaciones de leasing habitacional, quienes se rigen por la autonomía de la voluntad privada y por el análisis de los riesgos inherentes a la actividad financiera, según sus postulados estatutarios; y por el otro, la obligación de otorgar la amnistía, sin interesar el cumplimiento de la deuda que dio origen al reporte en las centrales de riesgo.

Así mismo, esta amnistía es contraria a lo dispuesto en los instrumentos normativos que rigen al sector financiero, por cuanto desde la expedición de la Ley 45 de 1923 se estableció la obligación a los establecimientos bancarios de abstenerse de otorgar créditos cuyo riesgo de recuperación no se encontrara debidamente cubierto y asumido.

Frente a ello, se determinó la necesidad de evaluar de manera permanente y periódica la cartera de los créditos de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera), con el fin de medir el nivel de exposición de los usuarios en el sistema<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Superintendencia de Sociedades. Concepto Jurídico 220- 52615. Centrales de Riesgo o de Información Comercial. [https://www.supersociedades.gov.co/nuestra\\_entidad/normatividad/normatividad\\_conceptos\\_juridicos/3040.pdf](https://www.supersociedades.gov.co/nuestra_entidad/normatividad/normatividad_conceptos_juridicos/3040.pdf)

Esta afirmación se corrobora al evidenciar que las coberturas a las tasas de interés que a lo largo de estos años han sido ofrecidas para la adquisición de vivienda nueva (VIS y NO VIS), se soportan en el Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH), administrado por el Banco de la República.

- **Artículo 6º, El gobierno nacional, previo los estudios técnicos presupuestales y conforme con las proyecciones del MFMP, prorrogará el ofrecimiento del subsidio FRECH NO VIS a los deudores de crédito de vivienda nueva por dos años más, contados a partir del 2023.**


El artículo 6º prevé que el Gobierno Nacional prorrogará el ofrecimiento del beneficio FRECH NO VIS a los deudores de crédito de vivienda nueva por dos años adicionales, contados a partir del 2023.

En relación con este artículo y, de manera general, con todo el proyecto de instrumento legal, es necesario un análisis de impacto fiscal, el cual no se evidencia en la exposición de motivos que soporta la iniciativa.

En los términos expuestos, reiteramos esperamos haber aportado al trámite de la iniciativa y reiteramos la disposición del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, en caso de ser requerido, manifestando además que venimos trabajando en la estructuración de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo a través de diálogos permanentes con las comunidades, con el fin de transformar y viabilizar programas, proyectos e inversiones en aras de avanzar en la reducción de la desigualdad.

Quedamos a su disposición para atender cualquier inquietud.

Cordialmente,


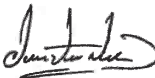
  
**CATALINA VELASCO CAMPUZANO**  
 Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 200 DE 2022 CÁMARA, 329 DE 2022 SENADO**

 <p>Bogotá D.C., octubre 19 de 2022</p> <p>Honorable Representante  <b>Agmeth José Escaf Tijerino</b>          Presidente Comisión Séptima          Cámara de Representantes  <a href="mailto:comision.septima@camara.gov.co">comision.septima@camara.gov.co</a>          Ciudad.</p> <p>Respetado Representante,</p> <p>La Defensoría del Pueblo en el marco de su mandato constitucional y legal genera acciones institucionales para el abordaje de las violencias contra las mujeres. Bajo su mandato, desarrolla acciones en materia de prevención, atención de las barreras en la respuesta estatal, la promoción de los derechos e incidencia frente a políticas públicas.</p> <p>Con respecto a su petición, una vez realizada la revisión por diferentes dependencias de la Defensoría y enalteciendo la importancia de este proyecto de Ley por el cual se adopta la Alerta Rosa para enfrentar el fenómeno de la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres, hemos realizado respetuosamente unas recomendaciones por parte de la Dirección de Promoción y Divulgación de DDHH, la Defensoría Delegada para la Infancia, Juventud y Vejez y la Defensoría Delegada para los Derechos de las Mujeres y los Asuntos de Género.</p> <p>La desaparición de mujeres, adolescentes y niñas en Colombia y en Latinoamérica se configura en una violencia basada en género que se recrudece y que lamentablemente no tiene una respuesta efectiva por parte del Estado. Si bien existen mecanismos diseñados para la búsqueda, los mismos requieren de una incorporación clara de procesos, procedimientos y protocolos con enfoque de género.</p> <p>En 2021 el registro nacional de desaparecidos (RND) reportó 1291 mujeres desaparecidas, mientras que en 2022 se han reportado 1033. Así mismo, de acuerdo con las cifras del Centro Nacional de Memoria Histórica, hasta 2019 cerca del 12 % de las personas desaparecidas en el país eran mujeres. Hasta ese año, el CNMH había documentado 9.272 casos de mujeres desaparecidas.</p> <p>Así las cosas, el Estado Colombiano conforme a los estándares interamericanos tiene la obligación de prevención de las violencias contra las mujeres, adolescentes y niñas. De igual manera, tiene la obligación de actuar en debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días.</p> <p>Esta obligación de medio, al ser más estricta, exige la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En particular, es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de libertad. Así mismo, deben existir procedimientos adecuados para las denuncias para que éstas conlleven a una investigación efectiva desde las primeras</p>	<p>horas. De igual manera, las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está viva.</p> <p>A la luz de dichos estándares, se hace pertinente revisar los mecanismos existentes. En el caso de Colombia, existe el Mecanismo de Búsqueda Urgente -MBU- el cual fue concebido como:</p> <p><i>“un mecanismo público tutelar de la libertad y la integridad personal y de los demás derechos y garantías que se consagran en favor de las personas que se presume han sido desaparecidas. Tiene por objeto que las autoridades judiciales realicen, en forma inmediata, todas las diligencias necesarias tendientes a su localización, como mecanismo efectivo para prevenir la comisión del delito de desaparición forzada”.</i></p> <p>Teniendo en cuenta lo anterior, es preciso señalar que en el mes de febrero del 2022 la Defensoría presentó un informe defensorial sobre el Mecanismo de Búsqueda Urgente -MBU- y el estatuto Jurídico de las Personas Desaparecidas -EJPD- en el que se evidenció la urgente necesidad de desplegar estrategias de comunicación para que este instrumento sea conocido por las víctimas y por la sociedad en general, así como de mantener actualizados a los funcionarios y funcionarias encargadas de activar dicho instrumento ya que, en nuestra opinión, la activación debe ser inmediata, una vez se tenga conocimiento.</p> <p>Por tanto, es necesario destinar esfuerzos importantes para su difusión como un derecho de las mujeres, adolescentes, y las niñas, así como fomentar procesos de formación a los agentes del Estado que por sus competencias deben intervenir en la activación y búsqueda.</p> <p>De igual manera, los planes de búsqueda deben incorporar el enfoque de género y responder al complejo entramado de las violencias de género, toda vez que las mujeres, adolescentes, y niñas desaparecidas generalmente son víctimas de feminicidio, trata de personas, violencia sexual y tortura.</p> <p>Dentro de las consideraciones que son importantes incluir en este proyecto se destacan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La Defensoría del Pueblo recomienda que todos los procesos y procedimientos que se establezcan respecto del presente proyecto de ley, estén armonizados con las disposiciones del Mecanismo de Búsqueda Urgente y la comisión de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.</li> <li>2. Incluir una perspectiva preventiva que tenga en cuenta la información de la Defensoría Del Pueblo (duplas de género, alertas tempranas) y no sólo aborde la búsqueda posterior. En ese sentido, es necesario incluir en el artículo 10 dentro de la “evaluación de las acciones” un componente de prevención.</li> <li>3. Respecto del artículo 13; conformación de funciones de la Dirección es determinante incluir dentro de estas la elaboración de planes y políticas de prevención de la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres. Igualmente, para este artículo proponemos adicionar un párrafo que contenga lo siguiente:</li> </ol>
<p><i>“Adelantar una instancia de coordinación mensual, que revise y analice la información proveniente de las entidades que constituyen el comité de coordinación interinstitucional, incluida la Defensoría Del Pueblo, para que, teniendo en cuenta particularmente la información proveniente del sistema de alertas tempranas y del sistema de duplas de género, se tomen las decisiones en materia de prevención, mitigación y eliminación de los riesgos que pueden conllevar a la desaparición de niñas adolescentes y mujeres.”</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. Se recomienda que la Dirección de la Alerta Rosa, así como la Secretaría Ejecutiva sean ejercidas por una única institución cada una, se sugiere que la Dirección repose en cabeza de la Fiscalía General de la Nación y la Secretaría Ejecutiva en cabeza de la Policía Nacional, lo que permitirá que las decisiones que hayan de tomarse respecto de su activación y ejecución sean de la mayor diligencia y no dependan de varias instituciones, pues ello hará que pierdan la efectividad y eficacia requeridas. De conformidad con las funciones establecidas para cada una de ellas y en razón de sus competencias institucionales.</li> <li>5. Frente a los equipos locales de búsqueda debe definirse claramente cuál es el equipo técnico especializado en búsqueda de personas desaparecidas conforme a los protocolos internacionales establecidos y a los estándares interamericanos para la búsqueda de mujeres en cabeza de la policía judicial y por otro lado establecer quienes acompañarían de acuerdo a las circunstancias en relación con el enfoque territorial, étnico, etario, de género, entre otros.</li> <li>6. Sugerimos que se tenga en cuenta la educación para la prevención, y por ese motivo se considera se deben de hacer procesos de formación en espacios protectores como colegios, hogares, hospitales, instituciones, y espacios deportivos.</li> <li>7. Considerar que ya existe una alerta de este tipo para niños, niñas y adolescentes que infortunadamente no funciona. Por ello, es relevante que este proyecto de ley mejore la eficacia de los procedimientos de búsqueda.</li> <li>8. Se sugiere incorporar dentro del articulado los principios contenidos en la ley de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), en especial lo relacionado con la protección integral de niñas y adolescentes, interés superior de las niñas y adolescentes, prevalencia de los derechos de la infancia, así como también los principios que se encuentran establecidos en la Ley 1257 de 2008, en atención a que parte de la población a la que se pretende proteger es menor de edad.</li> </ol> <p>Lo anterior permitiría que en las labores de investigación y búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres, las autoridades competentes promuevan el respeto de las garantías propias establecidas sin distinción alguna y respeto de los postulados constitucionales y legales para que todas estas actuaciones se encuentren ajustadas de manera diferencial y en especial para la protección de niñas, adolescentes y mujeres de comunidades étnicas, con discapacidades, con opciones sexuales e identidades de género diversas, entre otras.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Es importante indicar que las decisiones que se tomen respecto de las afectaciones que sufran menores de edad y mujeres adultas deben surtir procedimientos diferenciados en atención a que, tratándose de menores de edad, las decisiones deben atender su interés superior, la prevalencia de sus derechos y deben contar con la participación activa de las familias. En el caso de las mujeres adultas dicho procedimiento es personal esencialmente.</li> </ol> <p>Espero que estas recomendaciones, puedan ser de utilidad y redunden tanto en el propósito de enriquecerlo en favor de la normatividad vigente como en la institucionalidad que se puede integrar a sus adecuados resultados en beneficio de la población afectada por situaciones como las contempladas en el mismo.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>CARLOS CAMARGO ASSIS          Defensor del Pueblo</p> 


## CARTA DE COMENTARIOS DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN (FECODE) PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 117 DE 2022 CÁMARA

por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia.

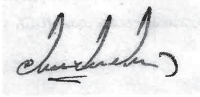
<p style="text-align: center;"></p> <p>Bogotá D.C. 01 de noviembre de 2022</p> <p>H. Representante <b>REPRESENTANTES A LA CÁMARA</b> H. Cámara de Representantes Ciudad</p> <p style="text-align: right;">01 NOV 2022 <i>[Handwritten signature]</i></p> <p><b>Ref: Concepto de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación – FECODE sobre el Proyecto de Acto Legislativo No. 117 de 2022 Cámara “Por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia”</b></p> <p>Cordial saludo,</p> <p>La Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación – FECODE, Reconoce el esfuerzo por escuchar las preocupaciones sobre la financiación de la educación preescolar, básica y media, que tiene como principal fuente el Sistema General de Participaciones.</p> <p>Las transferencias a las Entidades territoriales para atender el derecho fundamental a la educación tienen origen en La Constitución Política de Colombia de 1991 (Art. 356-357) y en la ley 60 de 1993, donde se establecieron: i) el situado fiscal y ii) las participaciones municipales. El situado fiscal, equivalía al 24.5% de los Ingresos Corrientes de la Nación, estos recursos eran transferidos a los departamentos, distrito capital, distritos especiales y Santa Marta. Los recursos del situado fiscal tenían asignaciones mínimas por sectores de la siguiente manera: educación el 60%; salud 20% y el 20% restante podía ser destinado entre educación y salud dependiendo de las metas de cada entidad territorial.</p> <p>Por su parte, las participaciones municipales correspondían al 22% de los Ingresos Corrientes de la Nación con destino a los municipios, con las siguientes asignaciones mínimas: educación 30%; agua potable y saneamiento básico 25%; y, otros 25%.</p> <p>En consecuencia, entre situado fiscal y participaciones municipales se garantizaba el 46.5% de los Ingresos Corrientes de la Nación para los sectores de mayor sensibilidad como educación y salud; la Carta Superior, tuvo el espíritu de garantizar los recursos suficientes y avanzar en la consecución de metas claras que beneficiarían a los colombianos.</p> <p>Sin embargo, en el año 2001 bajo el Gobierno de Andrés Pastrana, con el pretexto de generar sostenibilidad macroeconómica a las finanzas del país, se realizó el mayor atentado a los recursos de la educación y la salud mediante la aprobación, en el Congreso de la República, del Acto Legislativo 01 de 2001, el cual, eliminó el situado fiscal y las participaciones municipales y creó el actual Sistema General de Participaciones.</p> <p>Sin lugar a dudas, haber desligado los recursos de las transferencias a los entes territoriales de los Ingresos Corrientes de la Nación, se constituye en el hito que marca la historia de la</p>	<p>crisis presupuestal por la que atraviesa la educación. Pese a ello, en 2007, el Gobierno de Álvaro Uribe, mediante el Acto Legislativo 04 se ratificó el Sistema General de Participaciones y, nuevamente, entre 2008 y 2016 se estableció que el crecimiento del sistema fuera así: entre 2008 y 2009 inflación más 4%; en el 2010 inflación más 3.5%; y, entre 2011 y 2016 inflación más 3%. En promedio, significó un exiguo crecimiento del 7.2% del sistema.</p> <p>Al hacer la comparación entre los recursos que han sido asignados al actual Sistema General de Participaciones con el Situado Fiscal y las Participaciones Municipales, se calcula que entre el periodo 2001 a 2020, las entidades territoriales dejaron de percibir por transferencias \$348 billones a precios de 2020 y el sector educación perdió alrededor de \$191,6 billones. Hoy el Sistema General de Participaciones representa apenas el 24% de los Ingresos Corrientes de la Nación.</p> <p>Toda vez, los recursos son insuficientes para atender las necesidades del sector educativo, año a año sistemáticamente se han tomado los recursos del Fondo de Pensiones Territoriales FONPET, para cubrir las necesidades de la educación (pago de nómina y prestaciones sociales) y para régimen subsidiado en salud, así:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Año 2018: \$1.063 billones para educación.</li> <li>- Año 2019: \$492.000 millones para educación y \$700.000 millones para salud.</li> <li>- Año 2020: \$970.000 millones para educación.</li> </ul> <p>A la fecha del FONPET se han tomado \$3.225 billones</p> <p>Por su parte, los recursos de gratuidad calidad se han ido disminuyendo y el gasto alumno per cápita no ha aumentado desde el año 2018, hoy se sigue asignando apenas \$2.530.000 pesos.</p> <p>La Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación – FECODE, en el año 2019 llegó a un acuerdo con el Gobierno Nacional sobre la financiación de la educación, el cual, quedó plasmado en el artículo 188 de la ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo):</p> <p><b>ARTÍCULO 188. COMISIÓN PARA LA REVISIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES.</b> Créase una Comisión de alto nivel, que se instalará dentro de los dos (2) meses siguientes contados a partir de la expedición y entrada en vigencia del presente Plan Nacional de Desarrollo, y sesionará durante los seis (6) meses siguientes, para elaborar una propuesta de acto legislativo que incremente real y progresivamente los recursos del Sistema General de Participaciones.</p> <p>La Comisión estará bajo el liderazgo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, y harán parte de ella: el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio del Interior, la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación, la Federación Colombiana de Municipios.</p>
<p><i>Asocapitales y la Federación Nacional de Departamentos, agremiaciones, organizaciones y sectores sociales involucrados en las transferencias del Sistema General de Participaciones.</i></p> <p>Con el fin de garantizar a los niños, niñas y jóvenes de Colombia el derecho fundamental a la educación con calidad, financiada y administrada por el Estado, existe la necesidad de una Reforma Constitucional consensuada al Sistema General de Participaciones, con el propósito de incrementar real y progresivamente los recursos financieros que permitan garantizar el cierre de seis brechas: i. acceso universal al sistema educativo público de todos los niños y jóvenes; ii. Canasta educativa para todos los estudiantes del sistema educativo público; iii. Implementación de la jornada única; iv. Infraestructura educativa pública; v. relaciones técnicas alumno docente y alumno grupo y vi. Educación rural.</p> <p>Para la formulación del proyecto de acto legislativo, el Estado Colombiano, como lo indica el artículo 188 de la ley 1955, lideró la creación de la Comisión de Alto Nivel, así como la creación de mesas técnicas sectoriales. La mesa técnica sectorial del sector educación se reunió y FECODE siempre propició el diálogo mediante propuestas y documentos elaborados con apoyo de equipo técnico y presentó propuesta de fórmula para todo el sistema que permite real y progresivamente atender las necesidades de todos los sectores que dependen de estas transferencias, sin embargo, una vez declarada la emergencia económica, social y ecológica, de manera virtual el 18 de marzo de 2020 se llevó a cabo la sesión que por decisión del Ministerio de Educación daría fin a la mesa técnica de educación. Situación que torpedó el proceso de consenso del Proyecto de Acto Legislativo.</p> <p>Cada uno de los actores que integran la Comisión de Alto Nivel hemos presentado fórmulas de crecimiento de las transferencias en un horizonte de 10 años que progresivamente cierre las brechas que van desde los \$58.6 Billones de pesos a hasta \$44.5 billones a precios constantes, <u>sin embargo, todas apuntan a recuperar la propuesta original de la Constitución Política, es decir 46.5% de los Ingresos Corrientes de la Nación, lo que para el sector educativo significara el 27% de los Ingresos Corrientes de la Nación.</u> Desde FECODE esperamos que los avances y propuestas de dicha comisión de alto nivel sean retomadas considerando los factores macroeconómicos, la participación de los actores que dependen de las transferencias, el tiempo y el consenso de los miembros de la comisión.</p> <p>Por tanto, en el Gobierno del Presidente Gustavo Petro, la Federación celebra la decisión del Ministro de Educación Dr. Alejandro Gaviria de reactivar la comisión de alto nivel que consensuará el proyecto de acto legislativo, que deberá ser radicado el próximo año en el Congreso de la República.</p> <p><b>El presente proyecto de acto legislativo, aunque con un fin loable, desconoce:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La reactivación de la comisión de alto nivel establecida en el artículo 188 de la ley 1955 y las fórmulas presentadas en las sesiones de la misma, con las cuales se <b>concluye que, el incremento debe ser superior al propuesto en la presente iniciativa.</b></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. La intervención del Ministerio de Hacienda durante su primer debate que concluye su oposición al proyecto dado que, considera que el análisis presentado en el proyecto carece de profundidad, y recalca el trabajo que se ha realizado con la comisión de estudios de la descentralización para entregar un diagnóstico, asimismo, hace un llamado a no pensar que el SGP es la única fuente de financiación, ya que, las entidades territoriales también deben realizar aportes:</li> <li>3. La intervención del Departamento Nacional de Planeación, el cual arguye que el proyecto de acto legislativo no tendrá incidencia por cuanto: “Lo que plantea el proyecto <u>no necesariamente va a repercutir en el incremento de los recursos, ya que, de acuerdo con unos estudios que ha realizado el DNP refleja que la participación del SGP en los ingresos corrientes de la nación es en promedio 31% y fluctúa entre el 26 y 38%”.</u></li> <li>4. Para avanzar en esta iniciativa es necesario contar con los conceptos de todas las carteras que asumen responsabilidades derivadas del Sistema General de Participaciones.</li> <li>5. El proyecto, deja de lado al preescolar de tres grados, desconociendo los acuerdos pactados con el Gobierno Nacional, luego de su aprobación en primer debate.</li> </ol> <p>Finalmente desde la Federación reiteramos nuestro compromiso con el derecho humano fundamental a la educación de calidad, gratuita, universal, administrada y financiada por el Estado para los niños, niñas y adolescentes de nuestro país, en consecuencia, ratificamos que el camino para lograr esta reforma será el consenso de la Comisión de Alto Nivel del artículo 188 de la ley 1955 de 2019 y su posterior radicación y aprobación de la reforma constitucional para tales fines en el Congreso de la República.</p> <p>Cordialmente,</p> <p style="text-align: center;"></p> <p><b>CARLOS ENRIQUE RIVAS SEGURA.</b> Presidente FECODE</p>

**CARTA DE COMENTARIOS DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE TRABAJADORES DE LA EDUCACIÓN (FECODE)**

*proyecto de acto legislativo 120 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la constitución política, y se crea la superintendencia de educación.*

 <p>Bogotá D.C. 31 de Octubre de 2022</p> <p>Honorables <b>REPRESENTANTES A LA CÁMARA</b> Cámara de Representantes La ciudad.</p> <p><b>Ref.</b> Concepto de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación FECODE, al proyecto de acto legislativo 120 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y 189 de la constitución política, y se crea la superintendencia de educación.</p> <p>Respetados Congresistas, cordial saludo,</p> <p>A través del presente concepto nuestra Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación FECODE, organización que agremia a más de 330.000 docentes a nivel nacional, solicita, se tengan en cuenta, algunas consideraciones respecto del trámite y del contenido de la presente iniciativa, buscando que, la misma sea <b>archivada, por cuanto se considera que es diametralmente opuesta a los postulados de la educación entendida como derecho y en un contexto actual.</b> En tal sentido, en primera medida, nos centraremos en la falta de competencia que radica en el Congreso para llevar a cabo esta modificación y en segunda medida, en algunos elementos de fondo que se analizarán respecto de la creación de la Superintendencia de la Educación.</p> <p><b>1. Falta de competencia por el Congreso para crear la superintendencia de la Educación.</b></p> <p>El inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política establece que frente a la creación de superintendencias la iniciativa legislativa es privativa del Gobierno Nacional:</p>	<p><i>"(...) sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (...)"</i></p> <p>Esta misma regla aparece consagrada en el artículo 142 de la Ley 5ª de 1992, cuando al referir a las materias de iniciativa privativa del Gobierno Nacional se establece que: <b><u>"Sólo podrán ser dictadas o reformadas, por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:</u></b></p> <p><i>(...) 3. <b>Creación, supresión o fusión de Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, Establecimientos Públicos y otras entidades del orden Nacional. (...)"</b></i></p> <p>En el presente proyecto, podría argumentarse por parte de sus autores que, se trata de una reforma de tipo constitucional, sin embargo, las reformas a nuestra constitución tienen un límite, que la Corte Constitucional en diferentes sentencias ha determinado como <b>sustitución de la constitución</b>, la cual, puede definirse de manera sencilla, como una falta de <b>competencia, por parte del legislativo, para cambiar elementos sustanciales de la carta política.</b></p> <p>En el presente proyecto acto legislativa, es indiscutible que, hay una falta de competencia por parte del legislativo para pretender crear una superintendencia de la educación, no sólo porque La Asamblea Nacional Constituyente no la creó aun habiéndolo discutido, al establecer la educación como un servicio público <b>con función social y no un mero servicio público</b>, sino que, prohibió esa misma Asamblea, al Congreso de la República la iniciativa para la creación de superintendencias dejándolo taxativamente plasmado en el artículo 154 Constitucional.</p>
<p>En tal sentido, carece de competencia el Congreso de la República para presentar una iniciativa que constituya la creación de una Superintendencia de la Educación, en razón a los argumentos previamente expresados.</p> <p><b>2. Por qué es inconveniente una Superintendencia de la Educación.</b></p> <p><b>a. Traspone la garantía del derecho fundamental a la educación, al mero cumplimiento del servicio.</b></p> <p>El artículo 44 de la constitución política ubica a la educación como un derecho fundamental, el presente proyecto lo ubica como un servicio público desconociendo la función social del mismo, dado que, al crearse la superintendencia de la educación, las sanciones que se establecerían a las ya súper desfinanciadas instituciones educativas serían sin lugar a dudas impagables, por lo menos en los niveles preescolar, básica y media.</p> <p>En este sentido, si se desarrollara y concibiera la educación como un servicio público podría argumentarse que se faculta al Estado para negar su acceso a quienes pretenden ingresar al sistema, condicionando el ingreso al otorgamiento previo de una concesión, aun cuando se cuente con todos los requisitos exigidos por la legislación vigente. Estas actividades son conocidas como servicios públicos.</p> <p>"El servicio público es entendido como un concepto instrumental, en virtud del cual el Estado mantiene la potestad de autorizar o no su prestación al sector privado. No es riesgoso afirmar que el servicio público es entendido como una actividad susceptible de ser explotada económicamente, respecto de la cual el Estado cuenta con la facultad</p>	<p>discrecional de conceder o no su explotación en el mercado". (Ver revista Derecho y Realidad)<sup>1</sup></p> <p>Sin embargo, es preciso reparar en el análisis de los principales elementos definitorios de este concepto, a fin de entender qué tipo de actividades califican como tales:</p> <p>1. Una actividad explotable económicamente: La participación del sector privado en la economía se justifica solo en la obtención de los beneficios económicos que este obtiene por la producción de bienes o la prestación de servicios en el mercado. De esta manera, si no fuese posible obtener una retribución económica por las actividades que los privados realizan, difícilmente se verían interesados en su prestación.</p> <p>2. Una actividad concesionable: La concesión estatal es el principal elemento definitorio del servicio público, en torno al cual gira la definición del concepto mismo. Si no mediase una concesión estatal, no sería posible hablar de un servicio público.</p> <p>Son estas características las que preocupan a FECODE, dado que, mientras sea concebido como servicio público el derecho fundamental a la educación, el Estado va a tener la potestad de verlo como una actividad susceptible de explotación económica, más no de garantía de acceso y desarrollo personal y de sociedad.</p> <p><small><sup>1</sup> Disponible en file:///D:/SALVAR4834/Downloads/4540-Texto%20de%20art%C3%ADculo-11421-1-10-20160715.pdf</small></p>



<p>En palabras de la Corte la educación “<i>tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza</i>” (Corte Constitucional, Sentencia T 743 de 2013).</p> <p>Asimismo, la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha establecido con base en el artículo 67 que la educación es un servicio público que cumple una función social:</p> <p><i>En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.</i> (Sentencia t 743 de 2013)</p> <p>Por lo tanto, resulta altamente preocupante que, a lo largo de este proyecto, <b>se promueva a posteriori un entendimiento</b> de la educación como un servicio público, cuando su verdadera concepción es la de un derecho fundamental y como servicio público con función social.</p> <p>Por otra parte, decaería en un yerro normativo a posteriori dar tratamiento de servicio público vigilado por Una Superintendencia a un derecho fundamental como lo es la educación, porque de suspenderse la prestación de un servicio público con función social como lo es la educación, <b>no se pone en riesgo ni la vida, seguridad ni salud de los estudiantes ni de la comunidad en general</b>, según la Organización Internacional del Trabajo la educación no puede considerarse como servicio esencial:</p>	<p>“(…) A lo largo de los años, el concepto de servicios esenciales en el sentido estricto del término (en los que se considera admisible prohibir el derecho de huelga) ha sido objeto de sucesivas precisiones por parte de los órganos de control de la OIT. En 1983, la Comisión de Expertos los definió como «los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población» (OIT, 1983b, párrafo 214). Esta definición fue adoptada poco tiempo después por el Comité de Libertad Sindical. (…)”</p> <p>El Comité ha considerado, en cambio, que en general no constituyen servicios esenciales en el sentido estricto del término y por tanto no procede la exclusión del derecho de huelga en (<i>ibid.</i>, párrafo 545):</p> <p>(…)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El sector de la educación (…)<sup>2</sup></li> </ul> <p>Por lo cual, resultaría grave para el Magisterio Colombiano en su constante lucha por la educación pública y de calidad que se equiparara la educación como un servicio sujeto a la productividad y en condiciones de explotación económica porque esto recaería en que el “estado social de derecho no pueda permitir que los intereses minoritarios de unos cuantos trabajadores sindicalizados afectaran los intereses de la mayoría de la población, como cuando la huelga vulneraba derechos (….) o la «...economía y la sociedad de un país...»<sup>3</sup> <b>transgrediendo así el también fundamental derecho a la manifestación o protesta establecido en el artículo 37 de la constitución.</b></p> <p><small><sup>2</sup> Ver el texto, Principios de la OIT sobre el derecho de Huelga. Disponible en: <a href="https://www.fim-musicians.org/wp-content/uploads/right_to_strike_es.pdf">https://www.fim-musicians.org/wp-content/uploads/right_to_strike_es.pdf</a></small></p> <p><small><sup>3</sup> Tomado de sentencia que declara ilegal huelga de pilotos de Avianca. Disponible en <a href="http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/bdic12017/SL20094-2017.pdf">http://www.cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/relatorias/la/bdic12017/SL20094-2017.pdf</a></small></p>
<p><b>b. El propósito de ejercer inspección, vigilancia y control en la educación preescolar básica y media:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Viola la autonomía escolar</li> <li>• Desconoce los gobiernos escolares</li> <li>• Viola el núcleo esencial del derecho a la educación, teniendo en cuenta que la educación en los primeros niveles según la jurisprudencia constitucional, es fundamental.</li> <li>• Atenta contra el derecho fundamental a la huelga en el caso de los profesores.</li> <li>• Da vía libre al desvío de recursos públicos en instituciones privadas por “ineficiencias”.</li> <li>• Continúa con la concentración de las funciones de formulación de política pública y de inspección, vigilancia y control, siendo un órgano que actúa como JUEZ Y PARTE.</li> </ul> <p><b>c. Mecanismo de burocratización.</b></p> <p>Resulta preocupante dar vía libre a un nuevo órgano de inspección y vigilancia que profundice la grave crisis presupuestal del sector al tenerse que garantizar más recursos para los cargos burocráticos que se deberán crear para el mismo.</p> <p>Por otra parte, resulta preocupante para el sector educativo, las facultades o la falta de especificidad frente a este punto por parte del proyecto de Acto legislativo, en cuanto a la creación de una superintendencia de educación como medio idóneo para facultar y priorizar la privatización de la educación, siendo este ente el encargado de fijar las pautas para la prestación del derecho, así como permitiendo la toma de posesión de las instituciones entre otras facultades de las superintendencias, que para el caso de la educación superior ya posee el Ministerio de Educación Nacional tras la vigencia de la ley 1740 de 2015.</p>	<p>Con estas consideraciones, la Federación Colombiana de la Educación FECODE, solicita el archivo de esta iniciativa, dado que, una modificación de estas características, aunque sea una iniciativa de acto legislativo, requiere necesariamente que, <b><u>la Comunidad Educativa en General, sea escuchada.</u></b></p> <p>Cordialmente,</p>  <p>CARLOS ENRIQUE RIVAS SEGURA Presidente FECODE.</p>

CARTA DE COMENTARIOS DE LA ASOCIACIÓN COLOMBIANA DE UNIVERSIDADES AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE DE LAS COMISIONES ECONÓMICAS CONJUNTAS DEL PROYECTO DE LEY 118 DE 2022 CÁMARA, 131 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C.,



Honorables Congresistas
JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO
KATHERINE MIRANDA PEÑA ALVARO
HENRY MONEDERO RIVERA
CUENCA CHAUX CARLOS ALBERTO
KAREN ASTRITH MANRIQUE OLARTE
JUAN DIEGO MUÑOZ CABRERA
OSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA
SARAY ELENA ROBAYO BECHARA
CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN
LEONARDO DE JESÚS GALLEGO ARROYAVE
WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT
Congreso de la República
Ciudad

Ref.: Concepto al Texto aprobado en primer debate de las Comisiones Económicas conjuntas del Proyecto de Ley 118 de 2022 Cámara 131 de 2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones"

Respetados congresistas,

Reciban un cordial saludo de la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN.

Con el propósito de enriquecer el debate legislativo sobre los Proyectos de Ley que cursan en el Congreso de la República de incidencia en la educación superior, a continuación presentamos nuestras consideraciones en relación con el texto aprobado en primer debate de las Comisiones Económicas conjuntas del Proyecto de Ley 118 de 2022 Cámara 131 de 2022 Senado "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones", con el propósito de que sean tenidas en cuenta para la Plenaria de Cámara y Senado.

1. Artículos favorables de la Reforma Tributaria.

De mantener el plazo, las IES podrían estar expuestas a ser excluidas del régimen tributario especial de conformidad a lo establecido en artículo 1.2.1.5.1.44. del Decreto 1625 de 2016 al no poder cumplir dicho requisito en el plazo, por lo que pasarían a ser contribuyentes del régimen ordinario, perdiendo así beneficios tributarios que confiere el régimen especial.

En virtud de lo anterior, la aprobación de este artículo que amplía el plazo de tres (3) a seis (6) meses, se considera como un tiempo óptimo y suficiente para recoger la información solicitada para el registro y remitirla a DIAN, de esta manera las ESAL cuentan con mayor garantía para su permanencia como contribuyentes del Régimen Tributario Especial.

2. Artículos que pueden afectar a las Instituciones de Educación Superior

ARTÍCULO 18. Modifíquese el inciso primero y los parágrafos 1 y 2 del artículo 158-1 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

ARTÍCULO 158-1. DEDUCCIÓN POR DONACIONES E INVERSIONES EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO E INNOVACIÓN. Las inversiones que se realicen en investigación, desarrollo tecnológico e innovación, de acuerdo con los criterios y las condiciones señaladas por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), serán deducibles en el período gravable en que se realicen.

PARÁGRAFO 1. El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) aprobará anualmente, con base en lo solicitado por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT), un monto máximo total de la deducción prevista en el presente artículo y del Crédito Fiscal por Inversiones en CTel, así como el monto máximo anual que individualmente pueden solicitar las empresas como deducción por las inversiones o donaciones efectivamente realizadas en el año de que trata el presente artículo. El Gobierno nacional podrá definir mediante reglamento que un porcentaje específico del monto máximo total de la deducción de que trata el presente artículo se invierta en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en Pequeñas y medianas empresas (Pymes). El Consejo Superior de Política Económica y Fiscal (CONFIS) podrá aprobar montos inferiores a los solicitados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia, Tecnología e Innovación (CNBT).

Cuando se presenten proyectos en CT+I que establezcan inversiones superiores al monto señalado anteriormente, el CNBT podrá solicitar al CONFIS la ampliación de dicho tope, justificando los beneficios y su conveniencia. En los casos de proyectos plurianuales, el monto máximo establecido en este parágrafo se mantendrá vigente durante los años de ejecución del proyecto calificado, sin perjuicio de tomar en un año un valor superior, cuando el CONFIS establezca un monto superior al mismo para dicho año.

ARTÍCULO 60° (NUEVO). Modifíquese el inciso tercero del artículo 356-2 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Cuando la Administración Tributaria compruebe que no se ha presentado la información establecida en el artículo 364-5 del presente Estatuto y los demás requisitos exigidos para el proceso de calificación en el Régimen Tributario Especial, se procederá dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, a informar al solicitante los requisitos que no se cumplieron, con el fin de que éste los subsane dentro del mes siguiente al envío de la comunicación. Si el contribuyente no cumple con los requisitos, en los términos indicados en la presente disposición, la entidad no podrá ser registrada en el Registro Único Tributario -RUT como contribuyente del Régimen Tributario Especial y seguirá perteneciendo al régimen tributario ordinario y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN rechazará la solicitud mediante acto administrativo, contra el que procede recurso de reposición.

Consideramos apropiada la modificación en garantía al derecho de la defensa y al debido proceso, al permitir que las Instituciones de Educación Superior Privadas que deseen ser calificadas al Régimen Tributario Especial ante la DIAN, tengan la posibilidad de subsanar la información presentada en armonía con lo establecido en la Ley 1437 de 2011 que indica "En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta o que el peticionario deba realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, y que la actuación pueda continuar sin oponerse a la ley, requerirá al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes"

De esta manera, las Instituciones de Educación Superior podrán corregir los errores presentados al momento de radicar la solicitud, y le permitiría a la DIAN continuar el trámite para decisión de fondo y no versen expuestas las instituciones a que se les niegue la solicitud por aspectos meramente formales.

ARTÍCULO 61° (NUEVO). Modifíquese el inciso tercero del artículo 364-5 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Las entidades del Régimen Tributario Especial deberán actualizar anualmente, en los primeros seis (6) meses de cada año, la información a la que se refiere este registro.

Vemos con beneplácito la incorporación de este artículo, porque sin esta modificación algunas IES se han visto en dificultades para que en los 3 primeros meses de cada año tengan que actualizar ante la DIAN el envío de la información financiera y de gestión, dado que algunas IES con corte a 31 de marzo, no alcanzan a realizar el reporte de la aprobación de estados financieros, que es la información requerida para la calificación, por la premura del tiempo frente a la fecha de realización de las asambleas.

PARÁGRAFO 2. Los costos y gastos que dan lugar a la deducción de que trata este artículo no podrán ser capitalizados ni tomados como costo o deducción nuevamente por el mismo contribuyente.

Consideramos que este artículo pondría límite a este tipo de beneficios, pues se establece que habrá un tope de deducibilidad del 3% de la renta líquida ordinaria, lo que en la práctica podría llevar a que las empresas tengan pocos incentivos para otorgar este tipo de ayudas.

El artículo 73 del Proyecto de Ley deroga el artículo 256 del Estatuto Tributario que actualmente establece:

ARTÍCULO 256. DESCUENTO PARA INVERSIONES REALIZADAS EN INVESTIGACIÓN, DESARROLLO TECNOLÓGICO O INNOVACIÓN. Las personas que realicen inversiones en proyectos calificados por el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia y Tecnología en Innovación como de investigación, desarrollo tecnológico o innovación, de acuerdo con los criterios y condiciones definidas por dicho Consejo, tendrán derecho a descontar de su impuesto sobre la renta a cargo el 25% del valor invertido en dichos proyectos en el período gravable en que se realizó la inversión

Las inversiones de que trata este artículo, podrán ser realizadas a través de los actores reconocidos por Colciencias de acuerdo con la normatividad vigente. El Consejo Nacional de Beneficios Tributarios, definirá los procedimientos de control, seguimiento y evaluación de los proyectos calificados, y las condiciones para garantizar la divulgación de los resultados de los proyectos calificados, sin perjuicio de la aplicación de las normas sobre propiedad intelectual, y que además servirán de mecanismo de control de la inversión de los recursos (...)

Consideramos que no debería derogarse, porque los ingresos percibidos por las Universidades dentro de este rubro han permitido mejorar el desarrollo de proyectos de investigación en ciencia e innovación.

Además de lo anterior, el proyecto modifica los límites que se pueden descontar del impuesto a cargo, por parte de la persona natural o jurídica que realice la inversión en investigación.

Recordemos que el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios en Ciencia y Tecnología en Innovación, fue creado a través del artículo 31 de la Ley 1286 de 2009, como parte de las modificaciones realizadas a COLCIENCIAS, para transformarla en el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias-, con el fin de fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, y a la misma Colciencias.

Por consiguiente, resulta claro que establecer un límite de detracción o descuento del 25% del valor investigación, puede ser contraproducente al desarrollo tecnológico e innovación, que generan las universidades del país.

**CONTENIDO**

Gaceta número 1396 - Miércoles, 9 de noviembre de 2022

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**CARTAS DE COMENTARIOS**

**Págs.**

Carta de comentarios del Ministerio de Relaciones Exteriores al Proyecto de ley número 200 de 2022 Cámara 329 de 2022 Senado, por medio de la cual se adopta la alerta rosa y otras medidas de prevención, protección y reparación para las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres víctimas de desaparición.....	1
Carta de comentarios del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al Proyecto de ley número 124 de 2022 cámara, por medio de la cual se establecen mecanismos para fortalecer la cobertura del Programa Subsidios NO VIS y se dictan otras disposiciones. ...	4
Carta de comentarios de la Defensoría del Pueblo al Proyecto de ley número 200 de 2022 Cámara, 329 de 2022 Senado .....	6
Carta de comentarios de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (Fecode) al Proyecto de acto legislativo 117 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia. ....	7
Carta de comentarios de la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (Fecode), Proyecto de acto legislativo 120 de 2022 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 67, 68, 69 y I 89 de la constitución política, y se crea la superintendencia de educación. ....	8
Carta de comentarios de la Asociación Colombiana de Universidades al texto aprobado en primer debate de las Comisiones Económicas conjuntas del Proyecto de Ley 118 de 2022 Cámara, 131 de 2022 Senado, por medio de la cual se adopta una reforma tributaria para la igualdad y la justicia social y se dictan otras disposiciones. ....	10

En este sentido se recomienda modificar el límite del descuento, supeditando el valor del mismo a la presentación de avances en los resultados de las investigaciones, en aras de facilitar la inversión empresarial.

Esperamos sean tenidas en cuenta las observaciones presentadas que fueron construidas con las Instituciones de Educación Superior para la plenaria de Cámara y Senado.

Cordialmente,



**JUAN GUILLERMO HOYOS ARISTIZÁBAL**  
Secretario General