

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY No. 331 DE 2020 CÁMARA *"POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA GRATUIDAD EN LOS SERVICIOS QUE PRESTA LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL DE COLOMBIA"*

Bogotá, D.C., abril 27 de 2021.

Doctor

ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
PRESIDENTE COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 331 de 2020 Cámara *"Por medio del cual se establece la gratuidad en los servicios que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia"*

Respetado Doctor Deluque:

En cumplimiento de la honrosa designación que me hizo la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito radicar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 331 de 2020 Cámara *"Por medio del cual se establece la gratuidad en los servicios que presta la Registraduría Nacional del estado civil de Colombia"*

El contenido de la presente ponencia consta de las siguientes partes:

- I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**
- II. OBJETO DE LA INICIATIVA**

- III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**
- IV. MARCO NORMATIVO**
- V. SOPORTE JURISPRUDENCIAL**
- VI. COMENTARIOS DE LA REGISTRADURIA NACIONAL**
- VII. CONSIDERACIONES DEL PONENTE**
- VIII. PROPOSICIÓN**

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley No. 331 de 2020 Cámara "*Por medio del cual se establece la gratuidad en los servicios que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia*", es de autoría de los Honorables Representantes, Milene Jarava Díaz, Astrid Sánchez Montes de Oca, Mónica Liliana Valencia Montaña, Teresa De Jesús Enríquez Rosero, Harold Augusto Valencia Infante, Anatolio Hernández Lozano, Jaime Armando Yépez Martínez, radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 6 de agosto de 2020 y publicado en la Gaceta del Congreso número 821 de 2020

El día 10 de septiembre de 2020 fue recibido en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y por designación de la Mesa Directiva fui nombrado como ponente para rendir Informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes.

II. OBJETO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley tiene como objeto establecer la gratuidad para algunos servicios que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.

La gratuidad se entiende como la exención en el pago por los servicios que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil, para los duplicados y rectificaciones de la cedula de ciudadanía, de la tarjeta de identidad, copias y certificaciones del registro civil y las certificaciones de información que no son objeto de reserva.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

Conforme al texto publicado en la Gaceta del Congreso 821 de 2020, a continuación

se hace una breve descripción de los 6 artículos que componen el proyecto de ley:

- El artículo 1, enmarca el objeto y ámbito de aplicación del proyecto de ley, el cual se dirige a establecer la gratuidad para algunos servicios que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil.
- El artículo segundo determina el alcance de la gratuidad de los servicios que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil, entendido como la exención del pago por los servicios prestados que son inherentes a la identificación de las personas.
- El artículo tercero establece que la Registraduría Nacional del Estado Civil prestará en forma gratuita, a los ciudadanos, por el término de 2 años, prorrogables hasta por 2 períodos iguales de 2 años, los siguientes servicios:
 - ✓ Duplicados y rectificaciones de la cédula de ciudadanía por pérdida, deterioro o corrección de datos a voluntad del titular.
 - ✓ Duplicado o rectificación de la tarjeta de identidad para menores de edad entre 7 y 17 años por pérdida, deterioro o corrección de datos.
 - ✓ Copias y certificaciones de registro civil.
 - ✓ Certificaciones de información que no son objeto de reserva.
- El parágrafo del artículo 3 establece que en caso de no prorrogarse la gratuidad de los servicios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, los ciudadanos accederán a los servicios sufragando únicamente los costos de producción.
- El artículo 4 señala que los costos de producción de los documentos de identidad serán establecidos por la Dirección Nacional de Planeación de acuerdo a un estudio de mercado.
- El artículo 5 señala que los servicios de renovación de la cedula de ciudadanía y la tarjeta de identidad por efectos de modernización del documento serán gratuitos.
- El artículo 6 se refiere a la vigencia y derogatorias.

Aspectos a resaltar de la exposición de motivos del proyecto:

Señalan los autores que el día 5 de febrero de 2020, el Registrador Nacional del Estado Civil expidió la resolución número 1204 *"Por medio de la cual se incrementan las tarifas de los diferentes hechos generadores por los servicios que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil"*

En la mencionada resolución, se fijan las siguientes tarifas por la prestación de servicios así:

SERVICIO	VALOR
Duplicado y rectificaciones de la cédula de la ciudadanía por pérdida, deterioro o corrección de datos a voluntad del titular.	\$ 46.050 Residentes en EEUU \$USD 46.05
Duplicado o rectificación de la tarjeta de identidad para menores de edad entre 7 y 17 años por pérdida, deterioro o corrección de datos.	\$ 45.150 Residentes en EEUU \$USD 45.15
Copias y certificaciones de registro civil.	\$ 7.500 Residentes en EEUU \$USD 7.46
Certificaciones de información que no son objeto de reserva.	\$ 4.250 Residentes en EEUU \$USD 4.25

Posteriormente los autores del proyecto presentan un cuadro comparativo de los costos de los duplicados de la cédula de ciudadanía y tarjeta de identidad en Colombia, Venezuela y Bolivia.

SERVICIO	VALOR		
	COLOMBIA	VENEZUELA	BOLIVIA
Duplicado o rectificación de la tarjeta de identidad para menores de edad entre 7 y 17 años por pérdida, deterioro o corrección de datos a voluntad del titular.	\$46.050	\$ 0	\$ 0

Duplicado o rectificación de la tarjeta de identidad para menores de edad entre 7 y 17 años por pérdida, deterioro o corrección de datos.	\$45.050	\$ 0	\$ 0
---	----------	------	------

Los autores del proyecto enumeran varios decretos expedidos en el marco de la emergencia económica, social y ecológica que reflejan las acciones tomadas por el gobierno nacional para beneficiar a los colombianos afectados por la pandemia del Covid 19, especialmente en los estratos 1,2 y 3, haciendo énfasis en que muchos de ellos no han podido acceder a los beneficios otorgados por carecer de documento de identidad.

Señalan que se hace necesario facilitar a los colombianos el disfrute del derecho fundamental consagrado en las normas superiores, artículos 14 (reconocimiento a la personalidad jurídica) y 40 (ejercicio de derechos políticos) y la gratuidad para el acceso a los servicios que presta el Estado a través de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la cual bajo ninguna circunstancia puede convertirse en un intermediario financiero entre el Estado y la Comunidad.

IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política de Colombia

La Constitución Política de 1991, en su artículo 14 dispone que *"Toda persona tiene derecho al reconocimiento a su personalidad jurídica"*.

Conforme al artículo 266 de la Constitución Política, el Registrador Nacional del Estado Civil ejercerá las funciones relacionadas con la dirección y organización del registro civil y la identificación de las personas.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, consagro en su artículo 16 *"Todo ser humano tiene derecho en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica"*.
- Decreto Ley 2241 de 1986, Código Electoral



Según el artículo 26 del Decreto Ley 2241 de 1996, el Registrador Nacional del Estado Civil, tiene entre otras las funciones de: "4. Señalar y supervisar el trámite para la expedición de las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad" y "11. Dictar las medidas relativas a la preparación, tramitación, expedición de duplicados, rectificación de altas, bajas y cancelación de cédulas y tarjetas de identidad".

- Ley 1163 de 2007, *Por la cual se regulan las tasas para la prestación de servicios de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones*".

"Artículo 1. Obligación Tributaria. *La presente ley regula las tasas por la prestación de los servicios de expedición física del duplicado o rectificación de la cédula de ciudadanía; por pérdida o deterioro de la misma, o corrección de datos a voluntad de su titular; expedición física del duplicado o rectificación de la Tarjeta de Identidad por pérdida o deterioro de la misma, o corrección de datos a voluntad de su titular; expedición física de certificaciones excepcionales de información ciudadana no sujeta a reserva legal; expedición física de certificaciones excepcionales de nacionalidad, con base en la información que reposa en los archivos de la Entidad; expedición física y cruces de información no sujeta a reserva legal de las bases de datos de la Entidad; copias y certificados de Registros Civiles, documentos de identificación solicitados en el exterior; servicios de procesamiento y consulta de datos de identificación.*

Parágrafo. *Cuando se expida el duplicado o rectifique por corrección de datos de cédula de ciudadanía y tarjeta de identidad por error de la Registraduría Nacional del Estado Civil, no se debe cobrar ninguna tasa por la prestación de dicho servicio."*

Igualmente el artículo 3 de la ley 1163 de 2007, establece los elementos de las tasas a que se refiere la presente ley en los siguientes términos:

"a) Hechos generadores. Constituyen hechos generadores los siguientes servicios que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil:

- 1. La expedición física del duplicado o rectificación de la cédula de*

- ciudadanía, por pérdida o deterioro de la misma, o corrección de datos a voluntad de su titular.*
- 2. La expedición física del duplicado o rectificación de la Tarjeta de Identidad por pérdida o deterioro de la misma, o corrección de datos a voluntad de su titular.*
 - 3. La expedición física de certificaciones excepcionales de información ciudadana no sujeta a reserva legal.*
 - 4. La expedición física de certificaciones excepcionales de nacionalidad, con base en la información que reposa en los archivos de la Entidad.*
 - 5. Derogado por la ley 1450 de 2011*
 - 6. Copias y certificados de Registros Civiles.*
 - 7. Documentos de identificación solicitados en el exterior.*

b) Sujeto Activo. El sujeto activo de las tasas será la Registraduría Nacional del Estado Civil, a través del Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional del Estado Civil en los términos de la Ley 96 del 21 de noviembre de 1985 y demás normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan;

c) Sujeto Pasivo. Tendrán la condición de sujetos pasivos, las personas naturales o jurídicas que soliciten cualquiera de los servicios a que se refiere la presente ley que constituyen hechos generadores;

V. SOPORTE JURISPRUDENCIAL

La Corte Constitucional ha definido la personalidad jurídica como "*un derecho fundamental, que brinda a los seres humanos, y a algunas entidades jurídicas, la posibilidad de individualizarse como sujetos de derechos y obligaciones y les permite hacer uso de los llamados "atributos de la personalidad".*

La Corte Constitucional mediante sentencia C-511 de 1999, Magistrado Ponente doctor Antonio Barrera Carbonell declaró inexecutable el cobro de la renovación de la cédula de ciudadanía, "*en cuanto ella supone que al ciudadano se le deba cobrar un costo por la sustitución de la cédula*",¹ que es obligatoria para todos los ciudadanos, por un cambio de formato del documento.

¹ Corte Constitucional, sentencia C-511 de 1999, Magistrado Ponente, Antonio Barrera Carbonell.

La Corte Constitucional mediante sentencia C-465 de 1993

En la Sentencia C-465 de 1993, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte Constitucional resaltó la definición de las Tasas en los siguientes términos: *"Son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta.*

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él. Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo².

VI. COMENTARIOS DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL

El 7 de octubre de 2020 el doctor Jairo Alonso Mesa Guerra, Registrador Delegado para el Registro Civil y la identificación, remitió comentarios al proyecto de ley 331 de 2020 en los siguientes términos:

1. La inscripción en el registro civil es gratuita, así como la primera copia que se entrega al declarante conforme a los establecido en el decreto 1260 de 1970.

² Corte Constitucional, sentencia C-465, 21 de octubre de 1993, Magistrado Ponente, Vladimiro Naranjo Mesa.

2. No tiene costo alguno las copias del registro civil para el trámite de cédulas de ciudadanía, conforme a lo establecido en el artículo 63 del Código Electoral.
3. La expedición de cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad por primera vez son completamente gratuitas.
4. Igualmente se aplica la gratuidad en las renovaciones del documento de identidad (tarjeta de identidad y cédula de ciudadanía).
5. Cuando se trata de la expedición de duplicados o rectificaciones de los documentos de identificación por circunstancias no imputables al Estado, como la pérdida, destrucción o deterioro de la cédula no resulta razonable que el Estado asuma el costo de dichos trámites.
6. La ley 1163 de 2007 dispone que el Registrador Nacional, en situaciones especiales valoradas y reguladas, podrá autorizar la exoneración del cobro de los trámites de los documentos de identidad. Con base en esta facultad, el Registrador expidió la Resolución 14368 de 2017, modificada por la Resolución 20416 de 2019, en la cual establece los grupos poblacionales que son sujetos de exoneraciones, en trámites de duplicado y rectificación de documentos de identificación (tarjeta de identidad y cédula de ciudadanía) y la expedición de copias y certificaciones de registro civil:
 - a. Población desplaza por la violencia
 - b. Población víctima registrada en el Registro Único de Víctimas
 - c. Población de los niveles 0, 1 y 2 del Sisbén
 - d. Población atendida por la Unidad de Atención a Población Vulnerable (Udapv)
 - e. Personal desmovilizado, en proceso de reincorporación y desvinculado
 - f. Personas pertenecientes a la comunidad LGBTI en condición de vulnerabilidad
 - g. Personas con discapacidad con discapacidad en condición de pobreza
 - h. Habitante de calle
 - i. Personas víctimas de catástrofes o desastres naturales

- j. Personas repatriadas que requieran asistencia y ayuda social del Estado
- k. Personas que se encuentren reclusas en los centros carcelarios y penitenciarios del país o en el exterior
- l. Personas que se encuentren en centros especializados para adolescentes privados de la libertad
- m. Integrantes de las comunidades y/o pueblos indígenas de Colombia.

Respecto del cuadro comparativo de la región, en Venezuela y Bolivia no se cobra por los servicios de duplicado y rectificación de documentos de identidad encontramos que:

En la mayoría de los países de Latinoamérica y España no solo se cobran los duplicados, renovaciones y rectificaciones, sino la expedición de documentos de identidad de primera vez, como se observa en el cuadro, únicamente en Colombia, Venezuela y Argentina es gratuita la expedición por primera vez.

PAIS	SERVICIO	VALOR MONEDA LOCAL	VALOR EN DOLARES
Colombia	Primera Vez	Gratuito	
	Duplicado y rectificación C.C. T.I.	\$46.000	USD \$12,3
	https://www.registraduria.gov.co/tarifas-vigentes.html		
Ecuador	Primera Vez	USD \$5	USD \$5
	Duplicado y rectificación C.C. T.I.	USD \$15	USD \$15
	https://www.gob.ec/dgrcic/tramites/emision-cedula-identidad-primera-vez-renovacion-extranjeros-residencia-temporal-residencia-permanente		
Perú	Primera Vez	\$30-35 Soles	USD \$8,4-9,8
	Duplicado DNI	\$21 Soles	USD \$5,93
	Renovación DNI	\$30 Soles	USD \$8,4
	Corrección DNI	\$16-24 Soles	USD \$4,5-6,78
https://www.gob.pe/215-sacar-dni-por-primera-vez-para-mayores-de-edad			
Chile	Primera vez, Duplicado, Rectificación	\$3.820 Pesos	USD \$4.92
	https://www.registrocivil.cl/principal/canal-tramites/cedula-de-identidad-para-chilenos		
Argentina	Primera Vez DNI	Gratuito	USD \$4.92
	Renovación DNI	\$300 Pesos	USD \$4,01
	https://www.argentina.gob.ar/interior/dni/argentinos-residentes-en-el-pais		

España	Primera vez DNI	\$ 12 Euros	USD\$ 14
	Renovación DNI	\$ 12 Euros	USD\$ 14
	https://citapreviadnipasaporte.es/dni/tasa-renovacion-del-dni-2020#:~:text=Este%20a%C3%B1o%20el%20Bolet%C3%ADn%20Oficial,continua%20siendo%20de%2012%20euros		
Panamá	Primera vez Cédula de identidad	\$ 15 Balboas	USD\$ 15
	Duplicado	\$ 25 Balboas	USD\$ 25
	https://www.tribunal-electoral.gob.pa/sobre-reduccion-de-costos-de-duplicados-y-nueva-vigencia-de-15-anos-para-los-documentos-de-identidad-de-los-mayores-de-edad/		
Bolivia	Primera Vez	\$ 17 Bolivianos	USD\$ 2,4
	Renovación Cedula de Identidad	\$ 17 Bolivianos	USD\$ 2,4
	Duplicado Cédula de Identidad	\$ 17 Bolivianos	USD\$ 2,4
	https://www.segip.gob.bo/inicio/cedulas/		
Venezuela	Primera vez, renovación, duplicado	Gratis	
	http://www.saime.gob.ve/identificacion/cedulacion/primera_vez		

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Frente a lo establecido en la parte final del artículo 2º del proyecto de ley, es importante aclarar que no hay entidades que “presten servicios por orden de la Registraduría Nacional del Estado Civil”, de acuerdo con lo establecido con el artículo 118 del Decreto 1260 de 1970, modificado por el artículo 10 del Decreto 2158 de 1970, modificado por el artículo 77 de la Ley 962 de 2005, la entidad puede “autorizar excepcional y fundadamente, a los Notarios, a los Alcaldes Municipales, a los corregidores e inspectores de policía, a los jefes o gobernadores de los cabildos indígenas, para llevar el registro del estado civil”, quienes prestan el servicio bajo las mismas condiciones en que lo hace la Registraduría, es decir, la inscripción en el registro civil es gratuita y la primera copia también. Es importante aclarar que la expedición de cédula de ciudadanía y tarjeta de identidad la hace exclusivamente la Registraduría Nacional del Estado Civil.³

Resulta fundamental revisar la incidencia fiscal de la medida, para lo cual se expone la cantidad de documentos de primera vez, renovación, rectificación y duplicados producidos; así como, la relación de ingresos y gastos frente a la

³ Comentarios al Proyecto de Ley 331 de 2020 Cámara, Registraduría Nacional del Estado Civil, Bogotá, 7 de octubre de 2020.

expedición de los mismos⁴

CANTIDAD DE DOCUMENTOS PRODUCIDOS DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019 Y DEL 1 DE ENERO AL 31 DE AGOSTO DE 2020

	DUPLICADO CC	PRIMERA VEZ CC	RENOVACION CC	RECTIFICACION CC	DUPLICADO TI	PRIMERA VEZ TI	RENOVACION TI	RECTIFICACION TI
2019	1.053.045	1.549.725	182.715	39.952	54.380	994.605	514.332	9.175
2020	400.596	706.843	81.211	14.912	17.692	274.825	120.448	3.223

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

INGRESOS Y GASTOS DOCUMENTOS PRODUCIDOS DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019 Y DEL 1 DE ENERO AL 31 DE AGOSTO DE 2020

AÑO	2019 CEDULAS DE CIUDADANIA			
	DUPLICADO	PRIMERA VEZ	RENOVACION	RECTIFICACION
2019	1.053.045	1.549.725	182.715	39.952
COSTOS DE PRODUCCION C.C.	\$ 69.153	\$ 69.153	\$ 69.153	\$ 69.153
TOTAL COSTOS DE PRODUCCION C.C.	\$72.821.220.885	\$ 107.168.132.925	\$ 12.635.290.395	\$ 2.762.800.656
INGRESOS C.C.	\$ 44.400	\$ 0	\$ 0	\$ 44.400
TOTAL INGRESOS C.C.	\$ 46.755.198.000	\$ 0	\$ 0	\$1.773.868.800
DIFERENCIA COSTO DE PRODUCCION VS INGRESO (SUBSIDIO)	\$ 26.066.022.885	\$ 107.168.132.925	\$ 12.635.290.395	\$ 988.931.856

NOTA: COSTO DE PRODUCCION CEDULA DE CIUDADANIA \$69.152

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

AÑO	2019 TARJETAS DE IDENTIDAD			
	DUPLICADO	PRIMERA VEZ	RENOVACION	RECTIFICACION
2019	54.380	934.605	514.332	9.175
COSTOS DE PRODUCCION T.I.	\$ 62.954	\$ 62.954	\$ 62.954	\$ 62.954
TOTAL COSTOS DE PRODUCCION T.I.	\$3.423.438.520	\$58.837.123.170	\$32.379.256.728	\$577.602.950
INGRESOS T.I..	\$ 43.500	\$ 0	\$ 0	\$ 43.500
TOTAL INGRESOS T.I.	\$ 2.365.530.000	\$ 0	\$ 0	\$399.112.500
DIFERENCIA COSTO DE PRODUCCION VS INGRESO (SUBSIDIO)	\$1.057.908.520	\$ 58.837.123.170	\$ 58.837.123.170	\$ 178.990.450

NOTA: COSTO DE PRODUCCION CEDULA DE CIUDADANIA \$62.954

⁴ Ibid

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

AÑO	2020 CEDULAS DE CIUDADANIA			
	DUPLICADO	PRIMERA VEZ	RENOVACION	RECTIFICACION
CORTE AGOTO 2020	400.596	706.843	81.211	14.912
COSTOS DE PRODUCCION C.C.	\$ 69.919	\$ 69.919	\$ 69.919	\$ 69.919
TOTAL COSTOS DE PRODUCCION C.C.	\$28.009.271.724	\$49.421.755.717	\$5.678.191.909	\$1.042.063.128
INGRESOS C.C.	\$ 46.050	\$ 0	\$ 0	\$ 46.050
TOTAL INGRESOS C.C.	\$18.447.445.800	\$ 0	\$ 0	\$686.697.600
DIFERENCIA COSTO DE PRODUCCION VS INGRESO (SUBSIDIO)	\$9.561.825.924	\$49.421.755.717	\$5.678.191.909	\$355.934.528

NOTA: COSTO DE PRODUCCION CEDULA DE CIUDADANIA IPC (1.18) \$69.919

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

AÑO	2020 TARJETAS DE IDENTIDAD			
	DUPLICADO	PRIMERA VEZ	RENOVACION	RECTIFICACION
CORTE AGOSTO DE 2020	17.692	274.825	120.448	3.223
COSTOS DE PRODUCCION T.I.	\$ 63.652	\$ 63.652	\$ 63.652	\$ 63.652
TOTAL COSTOS DE PRODUCCION T.I.	\$1.126.131.184	\$17.493.160.900	\$7.666.756.096	\$205.150.396
INGRESOS T.I..	\$ 45.150	\$ 0	\$ 0	\$ 45.150
TOTAL INGRESOS T.I.	\$ 798.793.800	\$ 0	\$ 0	\$399.112.500
DIFERENCIA COSTO DE PRODUCCION VS INGRESO (SUBSIDIO)	\$327.337.384	\$17.493.160.900	\$7.666.756.096	\$59.631.946

NOTA: COSTO DE PRODUCCION CEDULA DE CIUDADANIA \$63.652

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

Como se observa en los cuadros anteriores **los costos de producción de cédulas de ciudadanía de primera vez expedidas entre el 1 de enero de 2019 y lo que va corrido de 2020 alcanza la cifra de \$156.589.888.642 y la de expedición de tarjetas de identidad de primera vez alcanza una cifra de \$76.330.284.070, para un total de \$232.920.172.712, valor que es asumido en su totalidad por el Estado colombiano.**⁵

Así mismo, aunque se cobra una tasa por la expedición de los duplicados y rectificaciones, se advierte que esta no es suficiente para cubrir el costo total de los

⁵ Ibid.

documentos de identidad. **En caso de aprobarse el proyecto de ley, el Estado también deberá asumir el valor que están pagando los colombianos por dichos conceptos, que para el periodo comprendido entre 1 de enero de 2019 y lo que va corrido de 2020 fue de \$65.202.643.800 por duplicados de cédulas de ciudadanía, \$2.460.566.400 que corresponden a rectificaciones de cédulas de ciudadanía, \$4.549.569.704 por duplicados de Tarjeta de identidad y \$544.630.950 por rectificaciones de tarjeta de identidad, para un total de \$75.757.410.851, lo que generaría problemas para la sostenibilidad fiscal.**⁶

Es importante mencionar, que **el valor que se cobra por la expedición de duplicados y rectificaciones de cédulas de ciudadanía es de \$46.050, cuando el costo de producción es de \$69.954, el faltante es asumido por el Estado Colombiano.**⁷

Concluye la Registraduría Nacional del Estado Civil que "... en Colombia la inscripción en el registro civil, la expedición de la primera copia del mismo, así como la expedición de la cédula de ciudadanía y tarjeta de identidad de primera vez no generan ningún costo para los colombianos, así mismo, se han tomado medidas que otorgan un trato diferencial en favor de grupos poblacionales que se encuentran en situación de vulnerabilidad, los cuales están exentos de pagar las copias y certificados de registro civil y los duplicados y rectificaciones de documentos de identidad."

VII. CONSIDERACIONES DEL PONENTE

La Constitución Nacional y la ley han asignado a la cédula de ciudadanía tres funciones principales: identificar a las personas, ejercer sus derechos civiles, asegurar la participación política de los ciudadanos.

La Ley 1163 de 2007, "Por la cual se regulan las tasas por la prestación de servicios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, facultó al Registrador Nacional del Estado Civil para establecer las tarifas por los servicios que presta la Registraduría

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

Nacional del Estado Civil, en atención con el método y el sistema para la determinación del costo de los servicios y la forma de reparto entre los usuarios.

Conforme a lo establecido en la mencionada ley el sujeto activo de las tasas es la Registraduría Nacional del Estado Civil y uno de los hechos gravados lo constituye la expedición de copias y certificados de registros civiles.

De acuerdo a la ley 1163 de 2007 los cobros que realiza la Registraduría Nacional del Estado Civil por concepto de duplicado o rectificación de la cédula de ciudadanía y las tarjetas de identidad, se está en presencia de una tasa por concepto de la prestación de los servicios del estado, que representa una contraprestación directa por parte de los usuarios a un beneficio concreto derivado de la entidad pública, su producto, hace parte del presupuesto general de la nación, comoquiera que se consigna a favor del tesoro nacional, y, no es de carácter obligatorio, pues sólo opera en el evento en que voluntariamente las personas utilizan tales servicios y los recursos que se recaudan son aplicados al mismo servicio.

La doctrina ha señalado que la tasa es un gravamen que cumple con las siguientes características:

- ✓ Constituyen el precio que el Estado cobra por un bien o servicio y, en principio, no son obligatorias, toda vez que el particular tiene la opción de adquirir o no dicho bien o servicio, pero lo cierto es que una vez se ha tomado la decisión de acceder al mismo, se genera la obligación de pagarla;
- ✓ -Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio;
- ✓ Ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales;

Al tratarse de una tasa es fundamento revisar la incidencia fiscal de la medida, y debemos acudir al artículo 7 de la ley 819 de 2003 que dispone lo siguiente:

"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.

"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.

"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." (Negritas fuera de texto).

La Dirección General del Presupuesto Público Nacional, debe efectuar el estudio del impacto fiscal de cada uno de los proyectos de ley que son remitidos por la Oficina Asesora de Jurídica, para determinar si los mismos son compatibles con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y si vienen acompañados de los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, tal y como lo prevé la norma. También se verifica que los proyectos de ley no afecten la sostenibilidad fiscal, tal como lo dispone el inciso tercero del artículo 334 de la Constitución Política.

Para efectos de lo establecido en el artículo 5 del proyecto de ley y conforme a lo señalado por la Circular Única de registro Civil e identificación, versión 5, expedida por el señor Registrador Delegado para el Registro Civil y la Identificación la *"Renovación Se presenta cuando existe un cambio en el formato del documento de identificación aplicable a todos los colombianos y que implique la aplicación de nuevas características tecnológicas y/o información contenida en el nuevo documento, la cual no tiene ningún costo para el ciudadano".*

Así mismo hay que resaltar que con el fin de regular las tasas por la prestación de los servicios de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Congreso de la República

expidió la Ley 1163 de 2007. La ley indicó que existía una carga monetaria en cabeza de los ciudadanos que solicitan ante la entidad el trámite de diversos asuntos, dentro de los cuales está la expedición física del duplicado o rectificación de la cédula de ciudadanía, por pérdida, deterioro o la corrección de datos.

Por lo tanto para establecer la gratuidad en los servicios que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil, debe modificarse la ley 1163 de 2007, *Por la cual se regulan las tasas por la prestación de servicios de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras disposiciones.*

Adicionalmente el decreto 620 de mayo de 2020 en su artículo 2.2.17.1.3. Estableció la Identificación por medios digitales en los siguientes términos: *“La identificación por medios digitales, a través de la cédula de ciudadanía digital y por biometría se regirá por las disposiciones que para tal efecto expida la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el marco de sus competencias”*

En desarrollo de dicha disposición desde la primera semana de diciembre los ciudadanos podrán agendar cita en las Registradurías del país habilitadas para la expedición de este documento de identidad.

La cédula digital permite dar cumplimiento a los planes de desarrollo y las políticas públicas que buscan hacer más eficientes y accesibles los servicios a cargo del Estado.

La cédula digital será imposible de robar, falsificar o usurpar y los beneficios para la ciudadanía se materializan en varios aspectos: blindará los procesos democráticos, combatirá la suplantación y el fraude electoral, protegerá la información y datos de los ciudadanos, mejorará la calidad de vida, cuidará el medio ambiente, servirá para prevenir el crimen, entre otros.

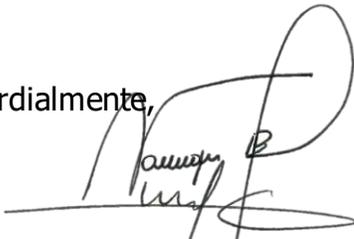
Esta cédula digital podrá ser habilitada en dispositivos móviles inteligentes, En la aplicación se encuentran las instrucciones a seguir para establecer su identidad y poder habilitar su cédula de ciudadanía digital. De acuerdo al registrador nacional, este documento tendrá la misma validez que el físico y podrá ser verificado por las autoridades.

Gracias al salto tecnológico de la cédula, será posible avanzar en el camino de la unificación, en un solo espacio digital, de documentos como el registro civil, la licencia de conducción, la libreta militar, la historia clínica, entre otros.

VIII. PROPOSICIÓN

Por las consideraciones anteriormente expuestas solicitó a los Honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, **archivar** el Proyecto de Ley No. 331 de 2020 Cámara *"Por medio de la cual se establece la gratuidad en los servicios que presta la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia"*.

Cordialmente,



JORGE ENRIQUE BURGOS LUGO

Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba