



**MINISTERIO DE HACIENDA Y
CRÉDITO PÚBLICO**

2. Despacho del Viceministro General
1.1. Oficina Asesora de Jurídica.

Bogotá D.C.,

Honorable Representante
AGMETH JOSÉ ESCAF TIJERINO
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad



Radicado: 2-2022-047637

Bogotá D.C., 13 de octubre de 2022 18:01

Radicado entrada
No. Expediente 40783/2022/OFI

Asunto: Comentarios al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley 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”.

Respetado Presidente:

De manera atenta, en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹ y en respuesta a la solicitud de emitir concepto de impacto fiscal elevada por el Secretario General de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, Ricardo Alfonso Albornoz Barreto, se presentan los comentarios y consideraciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al texto aprobado en segundo debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto crear y regular “*el funcionamiento de un mecanismo de búsqueda inmediata nacional, estandarizado, multicanal y de difusión masiva y pública, de niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres desaparecidas, a efecto de garantizar su vida, libertad, seguridad, integridad y dignidad, así como, 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 género*”². La propuesta se fundamenta en la necesidad de implementar un sistema efectivo y estandarizado que viabilice la problemática de desaparición de niñas y mujeres en el país y se basa en el modelo estadounidense denominado “*Amber Alert*”³.

El proyecto de ley plantea las siguientes propuestas:

¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

² Gaceta 1051 de 2022. Página 8.

³ Gaceta 932 de 2022. Página 16.



- Ejecución de la alerta rosa como sistema de emergencia nacional unificado, formal y oficial, para la desaparición de niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres. Además, desarrollo del registro de mujeres desaparecidas, el cual deberá estar consignado en la página web de la alerta rosa.
- Creación del Comité de Coordinación Nacional de Alerta Rosa, con su respectiva Secretaría Ejecutiva, conformada, entre otros, por la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Regulación de Comunicaciones, entidades que contarán con el personal de apoyo que estimen necesario.
- Funcionamiento del Comité de Coordinación Nacional de Alerta Rosa y para la reparación de los daños de las víctimas, a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de los aportes financieros o en especie que proporcione la iniciativa privada, cooperación nacional e internacional o de personas particulares.
- Asignación de recursos adicionales por parte de la Fiscalía General de la Nación, de forma directa de su presupuesto, para el funcionamiento de las unidades de servicio de atención a víctimas, unidades de investigación, entre otras, que desarrollen las acciones previstas en el proyecto de ley.
- Asignación de los recursos necesarios adicionales por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores para las unidades que presten asistencia a niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres que hayan sido localizadas fuera del país.

1. Creación de nuevos sistemas de información.

El literal d) del artículo 2 del proyecto de ley define la alerta rosa como una alerta masiva multicanal que funcionará como un sistema de emergencia nacional unificado, formal y oficial, para el reporte de la desaparición de niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres, la cual será enviada a las entidades, medios de comunicación y la sociedad civil en forma de mensaje masivo de texto a sus dispositivos móviles, hasta que evolucione a una notificación simultánea en todos los dispositivos que usen datos, la televisión, la radio satelital y los medios digitales.

A su turno, el artículo 21 determina que el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses adoptará dentro del Registro Nacional de Desaparecidos una sección especial en el módulo de consultas públicas, para niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas a nivel nacional, que deberá ser de dominio público a manera de página web oficial de la Alerta Rosa y funcionará como base de datos de las alertas activas y las alertas inactivas. De igual manera, el artículo establece que dentro de la página web oficial de la Alerta Rosa reposará un registro privado de las acciones realizadas a nivel local, nacional e internacional por el Comité Nacional de la Alerta Rosa que podrá ser consultado por los familiares, con el objeto de apoyar a las familias en la localización de las víctimas.

Finalmente, el artículo 24 señala que las plataformas, aplicativos y registros desarrollados en el proyecto de ley, podrán articularse con los existentes que tengan relación con la materia.

Sobre estas propuestas, sea lo primero advertir que en la actualidad funciona el Registro Nacional de Personas Desaparecidas creado por la Ley 589 de 2000⁴ y reglamentado por el Decreto 4218 de 2005⁵, el cual se encuentra definido como *“un sistema de información referencial de datos suministrados por las entidades intervinientes de acuerdo con sus funciones, que constituye una herramienta de información veraz, oportuna y útil para identificar cadáveres sometidos a necropsia medicolegal en el territorio nacional, orientar la búsqueda de personas reportadas como víctimas de desaparición forzada y facilitar el seguimiento de los casos y el ejercicio del Mecanismo de Búsqueda Urgente.”*⁶ (Subrayas fuera del texto original).

⁴ Por medio de la cual se tipifica el genocidio, la desaparición forzada, el desplazamiento forzado y la tortura; y se dictan otras disposiciones.

⁵ Por el cual se reglamenta el artículo 9° de la Ley 589 de 2000.

⁶ Artículo 2. *Ibidem*.



Este registro está a cargo del Instituto Nacional de Medicina Legal, y se alimenta con los reportes elaborados por las autoridades encargadas de tomar las respectivas denuncias⁷, tales como la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Defensa o un delegado de la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos o su delegado permanente, el Instituto de Medicina Legal o su delegado permanente, la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y las Organizaciones no gubernamentales de Derechos Humanos.

Ahora bien, dentro del Registro Nacional de Desaparecidos se encuentran varios aplicativos que se diferencian dependiendo de los módulos de acceso abierto a la comunidad⁸ y los que son de acceso restringido⁹. Para el caso de interés, se precisa la existencia del Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres (SIRDEC) como un mecanismo de información donde se almacenan los datos de las personas desaparecidas y de cadáveres en Colombia.

Una vez realizado el reporte de persona desaparecida por parte del interesado, la entidad receptora de la información tendrá la obligación de alimentar el SIRDEC para permitir su posterior consulta por parte de otras entidades que se puedan ver involucradas en el proceso de búsqueda y localización, así como el seguimiento de la comunidad en general¹⁰.

Por otro lado, la Ley 971 de 2005¹¹ reglamentó el Mecanismo de Búsqueda Urgente, cuyo objetivo se concreta en permitir que las autoridades judiciales adelanten de forma inmediata las diligencias necesarias tendientes a la localización de las personas que se presumen desaparecidas, como mecanismo efectivo para prevenir la comisión del delito de desaparición forzada, mecanismo que puede ser solicitado por cualquier persona que tenga conocimiento de una persona presuntamente desaparecida, sin que se requiera de un término de espera prudencial para su activación.

De conformidad con lo anterior, en la actualidad existen diferentes herramientas de registro de información y no queda claro en el proyecto de ley si lo que se pretende está limitado a la adopción de una sección especial dentro del Registro Nacional de Desaparecidos o si va más allá, teniendo en cuenta la amplitud del concepto “alerta rosa”, además de que en el artículo 24 se hace referencia a la reglamentación de las plataformas, aplicativos y registros desarrollados en el proyecto de ley.

En consecuencia, este Ministerio considera importante que en el marco del debate de esta iniciativa, se evalúe la pertinencia de su aprobación, teniendo en cuenta la existencia del sistema de información y la ruta institucional prevista actualmente para el caso de personas desaparecidas, y en todo caso, de insistirse en el trámite legislativo del proyecto de ley, podría evaluarse la necesidad de determinar de manera detallada cuáles serán las plataformas, aplicativos y registros objeto de implementación, así como la manera como podría adelantarse la articulación de la propuesta con las herramientas y mecanismos existentes, en aras de la eficiencia de la administración pública, la seguridad jurídica y no profundizar la proliferación de leyes segregadas respecto de un mismo asunto.

2. Personal de apoyo para la Secretaría Ejecutiva del Comité de Coordinación Nacional de la Alerta Rosa.

El artículo 14 determina que la Secretaría Ejecutiva del Comité de Coordinación Nacional de la Alerta Rosa estará a cargo de la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Regulación de Comunicaciones y contará con el personal de apoyo que se considere necesario.

⁷ Artículo 8. *Ibidem*.

⁸ SICLICO - Consultas Públicas. LIFE – (Localización de Información Forense Estadística). HOPE – (Hagamos Obligatorio Poder Encontrarlos).

⁹ SIRDEC (Sistema de Información Red de Desaparecidos y Cadáveres). SICOMAIN (Sistema de Información Consulta Masiva Internet). SINEI (Sistema Nacional de Estadística Indirectas).

¹⁰ Para mayor información, consultar el siguiente link: <https://www.icrc.org/es/document/ruta-de-atencion-para-los-familiares-de-desaparecidos-en-colombia>. La consulta se hace mediante el acceso al siguiente link: <https://siclico.medicinalegal.gov.co/consultasPublicas/>.

¹¹ Por medio de la cual se reglamenta el mecanismo de búsqueda urgente y se dictan otras disposiciones.



Conforme a lo anterior, es necesario que la iniciativa aclare si la ejecución de las obligaciones establecidas en cabeza de la Secretaría Ejecutiva del Comité de Coordinación Nacional de la Alerta Rosa se realizará a través de la asignación de funciones a las dependencias de las entidades que la conforman, sin que implique la creación de nuevos cargos o aumento en la planta de personal.

Es menester recordar que, en atención a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019, las modificaciones a los gastos de personal de las entidades públicas nacionales no podrán afectar programas y servicios esenciales a cargo de la respectiva entidad, y deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo del respectivo sector, y garantizar el cumplimiento de la regla fiscal establecida en la Ley 1473 de 2011¹², para lo cual este Ministerio verificará el cumplimiento de estas condiciones y otorgará la viabilidad presupuestal.

En el mismo sentido, el artículo 14 de la Ley 2159 de 2021¹³ consagra que cualquier modificación a las plantas de personal requerirá la aprobación del Departamento Administrativo de la Función Pública, previo concepto o viabilidad presupuestal de este Ministerio. Y en todo caso, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 397 de 2022, solo están permitidas las modificaciones de plantas de personal de las entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación y que pertenecen a la Rama Ejecutiva del Poder Público del orden nacional, únicamente cuando dicha reforma sea a costo cero o genere ahorros en los gastos de la entidad, salvo cuando sean consideradas como prioritarias para el cumplimiento de las metas de Gobierno.

3. Funcionamiento del Comité Nacional de la Alerta Rosa y reparación de los daños a las víctimas.

Por su parte, el artículo 23 de la iniciativa consagra que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público propenderá por el funcionamiento de la Alerta Rosa, estando el manejo de los recursos a cargo de la Fiscalía General de la Nación (FGN), bajo la fiscalización del Comité de Coordinación Nacional de la Alerta Rosa, para lo cual la Fiscalía deberá asignar recursos adicionales directamente de su presupuesto, a las unidades de servicio de atención a víctimas, unidades de investigación, entre otras, que desarrollen tales funciones.

El artículo también señala que 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.

Al respecto, es importante aclarar que de acuerdo con los objetivos y funciones que le fueron asignados a este Ministerio¹⁴, no es compatible la asignación de funciones relacionadas con el funcionamiento de la Alerta Rosa, máxime cuando la misma consiste en un sistema de emergencia nacional unificado, formal y oficial, para la desaparición de niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres, según reza el mismo proyecto de ley; luego se estaría desnaturalizando el objeto de este Ministerio como cabeza del Sector Hacienda y Crédito Público, de manera que se solicita eliminar del artículo 23 del Proyecto la referencia que dice “*el Ministerio de hacienda y crédito público propenderá por el funcionamiento de la Alerta Rosa*”.

En lo que corresponde a la Fiscalía General de la Nación, es importante tener presente la Ley 2159 de 2021¹⁵, que dispuso:

“ARTÍCULO 34. La Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea y la Unidad Nacional de Protección, deben cubrir con cargo a sus respectivos presupuestos, los gastos del personal vinculado a dichos órganos y que conforman los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal (Gaula), a que se refiere la Ley 282 de 1996.

¹² Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹³ Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.

¹⁴ Decreto 4712 de 2008 “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”, y los decretos que la modifican.

¹⁵ Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2022.



PARÁGRAFO. La Unidad Nacional de Protección o la Policía Nacional cubrirán con sus respectivos presupuestos, los gastos de viaje y viáticos causados por los funcionarios que hayan sido asignados al Congreso de la República para prestar los servicios de protección y seguridad personal a sus miembros.” (Negrilla fuera del texto original).

Así las cosas, tratándose de la Fiscalía General de la Nación, todo gasto de personal para las actividades relacionadas con la búsqueda de personas desaparecidas deberá ser cubierto con cargo a su propio presupuesto. Respecto del Ministerio de Relaciones Exteriores, los gastos necesarios para la implementación de esta iniciativa deberán consultar las metas estipuladas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector.

En todo caso, cabe recordar que de acuerdo con el Estatuto Orgánico de Presupuesto (EOP)¹⁶, los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones. **De suerte que se hace necesario modificar el artículo 23 del proyecto de ley y dejar en términos potestativos la asignación de recursos por parte de la Fiscalía General de la Nación y del Ministerio de Relaciones exteriores, quitando en ambos casos la palabra “adicionales”, en aras de no contravenir lo dispuesto en el EOP, el cual recoge normas de naturaleza orgánica.**

Adicionalmente, debe dejarse expreso en la iniciativa que el Gobierno nacional dará cumplimiento a las competencias establecidas en éste, con ajuste a la situación fiscal del país, en aplicación de los lineamientos de disponibilidad presupuestal establecidos en las leyes orgánicas de presupuesto y en consonancia con las previsiones respectivas en el Plan Nacional de Desarrollo, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y Marco de Gasto de los respectivos sectores.

Lo anterior, además, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003¹⁷, que señala que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y debe incluir 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 respectivo financiamiento¹⁸.

Por último, se recuerda que actualmente en el Congreso de la República se encuentra radicado y cursa trámite legislativo el Proyecto de Ley 088 de 2022 Cámara, 088 de 2022 Senado “*Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2023*”, **que contiene la totalidad de los gastos que la Nación pretende realizar durante la vigencia fiscal 2023, incluyendo los correspondientes a la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Relaciones Exteriores**, iniciativa que deberá ser aprobada por esa Corporación en el marco del debate democrático parlamentario.

Del mismo modo, se debe tener presente que el actual Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y otros actores, y presentará el respectivo proyecto de ley a consideración del Congreso, para su trámite, debate y aprobación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 339 y siguientes de la Constitución Política y la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo¹⁹, el cual tendrá por principales ejes temáticos: i) ordenamiento territorial, ii) seguridad humana, iii) seguridad alimentaria, iv) transformación de la matriz energética, v) convergencia social-regional y vi) la estabilidad fiscal²⁰.

¹⁶ Decreto 111 de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

¹⁷ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹⁸ Es preciso señalar que la H. Corte Constitucional mediante la sentencia C-075 de 2022, declaró la inexecutable de la Ley 2075 de 2022, por vulnerar el artículo 7 de la Ley Orgánica 819 de 2003 y los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, al incumplir el deber de considerar en el Proyecto de Ley: i) el impacto fiscal de las medidas de gasto; ii) los efectos fiscales del PL; y iii) su fuente de financiación, por lo cual, la inobservancia de lo anterior, podría conllevar un riesgo de inconstitucionalidad.

¹⁹ Ley 152 de 1994 “Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.

²⁰ <https://www.dnp.gov.co/Paginas/DNP-presento-los-seis-ejes-tematicos-que-seran-la-base-del-plan-nacional-de-desarrollo.aspx>



Bajo ese contexto y particularmente respecto al asunto y las preocupaciones de que trata la iniciativa, sobre la protección de niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres desaparecidas y víctimas de la violencia de género, este Ministerio debe destacar que desde el Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno nacional buscará desplegar un plan de choque para el desarrollo y la prevención y eliminación de todas las formas de violencia contra las mujeres, construyendo una cultura de igualdad y respeto a los derechos humanos. Así, se propenderá por un plan de acción integral contra el feminicidio y toda forma de violencia, creando un sistema nacional de alertas tempranas e instancias especializadas y capacitando funcionarios públicos del sistema judicial, la fuerza pública, y de los sistemas nacionales de salud y educación, entre otros, para facilitar la denuncia, la investigación, reducir la impunidad y la revictimización, protegiendo los derechos de las víctimas²¹.

Por todo lo expuesto, este Ministerio solicita se tengan en cuenta las anteriores consideraciones y manifiesta la voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

DIEGO GUEVARA

Viceministro General
DGPPN/ OAJ

UJ-1062/2022

Elaboró: María Camila Pérez Medina

Revisó: German Andrés Rubio Castiblanco

Con copia a: Dr. Ricardo Alfonso Alborno Barreto. Secretario Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

ELABORÓ:

²¹ Colombia potencia mundial de la vida. Plan de Gobierno 2022-2026. Página 10.

Firmado digitalmente por: DIEGO ALEJANDRO GUEVARA CASTANEDA

VICEMINISTRO CÓDIGO 0020

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (57)601 3811700

Relación con el Ciudadano (57)601 6021270-Línea Nacional:018000910071

relacionciudadano@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C-38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co