



Interior CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEGUNDA



Al contestar cite Radicado 2024-2-003201-047179 Id: 406386

Folios: 8 Fecha: 16-09-2024 16:23:35

Anexos: 0

Remite: DIRECCION DE ASUNTOS LEGISLATIVOS

Destinatario: JUAN CARLOS RIVERA PEÑA

Bogotá, D.C.,

Nombre: Margodila Sánchez

Fecha: 17-09-24 Hora: 9:51 a.m.

Radicado: 232

Doctor

JUAN CARLOS RIVERA PEÑA

Secretario

Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Defensa y Seguridad Nacional

Cámara de Representantes

debates.comisionsegunda@camara.gov.co ; comision.segunda@camara.gov.co

Ciudad

Asunto: Respuesta Proposición No. 10 – Honorable Representante Juana Carolina Londoño Jaramillo

Id: 392262

Respetado Secretario, Cordial saludo.

En atención a la proposición No. 10 suscrita por la Honorable Representante Juana Carolina Londoño Jaramillo, aprobada en sesión de la Comisión el día 21 de agosto de 2024, mediante la cual cita a debate de Control Político a este Ministerio sobre "*Las posibles irregularidades en la producción y distribución de cédulas de extranjería en Colombia*", me permito, de conformidad con las competencias del Ministerio del Interior y de acuerdo con la información suministrada por el despacho del Ministerio del Interior, dar respuesta al requerimiento en los siguientes términos:

PREGUNTAS MINISTERIO DEL INTERIOR.

1. ¿Qué acciones está tomando el Ministerio del Interior para coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores y garantizar la continuidad en la expedición de pasaportes durante el periodo de transición entre contratistas?

Con el fin de dar respuesta al interrogante planteado, desde este Ministerio se aclara, conforme lo dispuesto en el ARTÍCULO 2.2.1.4.1. del Decreto 1067 de 2015[1], la definición de pasaporte, así:



Al contestar cite Radicado 2024-2-003201-047179 Id: 406386
Folios: 8 Fecha: 16-09-2024 16:23:35
Anexos: 0
Remite: DIRECCION DE ASUNTOS LEGISLATIVOS
Destinatario: JUAN CARLOS RIVERA PEÑA

“DEFINICIÓN DE PASAPORTE. (...) El
pasaporte es el documento que identifica a los colombianos en el exterior. Todo colombiano que viaje fuera del país deberá estar provisto de un pasaporte válido, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados e instrumentos internacionales vigentes. El pasaporte será expedido únicamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores directamente o a través de convenios suscritos para tal efecto”.
(Subrayado fuera del texto).

De lo anterior se desprende que la expedición de pasaportes hace parte de las competencias funcionales del Ministerio de Relaciones exteriores. En este sentido, mediante los artículos 2.2.1.4.4 y 2.2.1.5.2 del Decreto 1067 de 2015 modificado y adicionado por el artículo 19 del Decreto 1743 del 31 de agosto de 2015, se estableció que el Ministerio de Relaciones Exteriores reglamentará todo lo concerniente a la expedición de pasaportes colombianos.

Además, el Decreto 869 de 2016 “*Por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones.*”, en su artículo 4 dispone:

“ARTÍCULO 4º. FUNCIONES. *El Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: (...) 23. Expedir los pasaportes y autorizar mediante convenios con otras entidades públicas, su expedición, cuando lo estime necesario”.*

Teniendo en cuenta la normatividad citada, es claro que no corresponde a las funciones del Ministerio de Interior, contenidas en el artículo 59 de la Ley 189 de 1998, y en particular en el artículo 2 del Decreto 2893 de 2011, acción alguna respecto de la expedición de pasaportes.

Dicho sea de paso, se resalta que el Ministerio del Interior respeta la personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonial del Ministerio de Relaciones Exteriores-MRE, así como el ejercicio de su misionalidad a través de los mecanismos que decida dicha Cartera para garantizar la continuidad en la expedición de pasaportes. Por esta razón, y dentro del marco del principio de coordinación contenido en la Ley 489 de 1998[2], este Ministerio prestará su colaboración para facilitar el ejercicio de las funciones que en materia de expedición de pasaportes desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores.

2. ¿Cómo va a asegurar el Ministerio del Interior que no se vulneren los derechos de los ciudadanos durante el periodo en que no habrá un contrato formal para la impresión de pasaportes?

En respuesta a este interrogante, se precisa que el Ministerio del Interior no es la entidad contratante, ni supervisora del contrato de impresión de pasaportes. En efecto, el



Interior



Al contestar cite Radicado 2024-2-003201-047179 Id: 406386
Folios: 8 Fecha: 16-09-2024 16:23:35
Anexos: 0
Remitente: DIRECCION DE ASUNTOS LEGISLATIVOS
Destinatario: JUAN CARLOS RIVERA PEÑA

Decreto 869 de 2016[3], en su artículo 18, numeral 10, establece como función de la Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores, la siguiente:

“(...) 10. Dirigir la programación, elaboración y seguimiento a la ejecución de los planes de contratación y de adquisición de bienes, servicios y de obra pública de la Entidad y el Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, así como la elaboración de contratos y su correspondiente liquidación, de manera articulada con los instrumentos planeación y presupuesto. (...)”

Es así como no le es dable a esta Cartera intervenir en la ejecución del mencionado contrato, en el sentido que el interrogante expone.

De otra parte, se resalta que, considerando las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores para la expedición de pasaportes[4], corresponde a dicha entidad buscar la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos en relación con la expedición de pasaportes, de conformidad con los principios, finalidades y cometidos consagrados en nuestro marco constitucional, legal y reglamentario para el ejercicio de la función administrativa[5], y ser garante de los fines de la contratación estatal en el marco de la Ley 80 de 1993, y sus modificaciones, que sobre la materia disponen:

“ARTÍCULO 3.- De los Fines de la Contratación Estatal. Los servidores públicos tendrán en consideración que al celebrar contratos y con la ejecución de los mismos, las entidades buscan el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines (...)”.

3. ¿Qué medidas ha tomado el Ministerio del Interior para prevenir y mitigar posibles riesgos de seguridad nacional asociados a la emisión de pasaportes durante el cambio de empresa encargada?

Con el propósito de atender al interrogante planteado, es necesario aclarar que el ministerio del Interior no tiene dentro de sus funciones normativas la prevención y mitigación de posibles riesgos de seguridad nacional. En efecto, corresponde al Ministerio de Defensa, formular políticas y programas en materia de seguridad nacional[6], así como el seguimiento a posibles riesgos que puedan comprometerla[7].

Ahora bien, a pesar de que dentro de las funciones del Ministerio del Interior no se encuentra la prevención o mitigación de riesgos de seguridad nacional, tomando como referencia lo mencionado en respuesta de los numerales anteriores en relación con las funciones en materia de emisión o impresión de pasaportes en Colombia, se manifiesta que esta cartera prestará su colaboración para facilitar el ejercicio de las funciones que



en materia de expedición de pasaportes desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores, y en ese sentido estará atento a la existencia de un requerimiento en este sentido.

4. ¿Cómo se prepara el Ministerio del Interior para manejar un posible incremento en la demanda de pasaportes debido a la incertidumbre generada por el cambio de proveedor?

Por tratarse de un asunto propio de la competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio del Interior no puede ir al encuentro de la autonomía administrativa y las directrices normativas funcionales, ni mucho menos atribuirse una función que está fuera de sus facultades.

No obstante lo anterior, en el marco de sus competencias y conforme al principio de coordinación, el Ministerio del Interior estará atento a prestar su colaboración cuando así se requiera.

5. ¿Ha contemplado el Ministerio del Interior algún plan de contingencia para situaciones en las que el proceso de expedición de pasaportes se vea interrumpido o ralentizado?

En respuesta a este interrogante, ruego a usted estarse a lo ya señalado sobre la falta de competencia del Ministerio del Interior para decidir, tomar acción o medida alguna en relación con la expedición de pasaportes.

6. ¿Qué garantías ofrece el Ministerio del Interior respecto a la transparencia y la legalidad del nuevo proceso de contratación, considerando las preocupaciones pasadas sobre posibles casos de corrupción?

Se resalta que el Ministerio del Interior entiende la importancia de la continua y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados. Es así que desde esta Cartera se promueve el cumplimiento de los principios de la contratación estatal, entre ellos el principio de transparencia.

Dicho lo anterior, es necesario aclarar que, en virtud de lo expuesto en la respuesta a la pregunta número 2, el Ministerio del Interior no tiene competencia en materia de contratación en el asunto de la proposición de la referencia.

7. ¿Cómo se está involucrando el Ministerio del Interior en la supervisión del proceso para asegurar que se cumpla con los principios de la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 durante la transición hacia la Imprenta Nacional?



Con el propósito de atender al interrogante planteado, es preciso anotar que el artículo 2 del Decreto 2893 de 2011 establece las funciones generales del Ministerio del Interior. En este articulado normativo no se menciona que esta Cartera desarrolle una supervisión sobre sus entidades adscritas. En efecto, la Imprenta Nacional es una entidad adscrita del sector Administrativo del Interior, no obstante, de ninguna manera, implica que exista un control jerárquico o de supervisión en relación con dicha entidad, sus funcionarios o sus procesos contractuales. Sobre el particular, se resalta que el artículo 1° de la Carta Política establece que Colombia es un estado unitario descentralizado. Sobre esta figura, la Corte Constitucional, en Sentencia C-727 de 2000, estableció lo siguiente:

“La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968”.

Lo anterior quiere decir que, en relación con las entidades descentralizadas como lo es IMPRENTA NACIONAL, no existe, en el caso concreto, una jerarquía respecto del Ministro del Interior; por el contrario, lo que se materializa es lo que la jurisprudencia constitucional denomina como el “control de tutela” y que ha sido expuesto por el máximo tribunal de nuestra Jurisdicción Constitucional en los siguientes términos:

“La descentralización involucra entre nosotros, desde 1968, el concepto de vinculación del ente funcionalmente descentralizado a un ministerio o departamento administrativo, el cual ejerce un control de tutela sobre el primero, con miras a obtener la coordinación de la función administrativa. Así las cosas, el control de tutela parte de la base de la distinción entre organismos superiores e inferiores dentro de la estructura administrativa.

(..)

La descentralización por servicios siempre ha tenido como presupuesto una relación que implica un poder de supervisión y orientación que se ejerce para la constatación de la armonía de las decisiones de los órganos de las entidades descentralizadas on las políticas generales adoptadas por el sector, y que es llevado a cabo por una autoridad sobre otra, o sobre una entidad, control que el



constituyente avaló cuando acogió esta forma de organización administrativa. Por ello no resulta extraño ni contrario al espíritu de la Carta, que la ley hable de que los representantes legales de las entidades descentralizadas tengan un superior inmediato, tal y como lo hace la norma sub examine. Ello no supone que dicho superior ejerza un control jerárquico. Significa tan solo, que ese superior inmediato ejerce el control administrativo propio de la descentralización. (...)

Para la Corte la presencia de un superior inmediato que ejerce un control administrativo, no implica que en su cabeza se radiquen las facultades de nombramiento y remoción del representante legal de las entidades descentralizadas, ni toca con la toma de decisiones que operen dentro de las competencias legales del organismo, pues una interpretación contraria desvirtuaría el mecanismo de la descentralización. Hace referencia, más bien y sobre todo, a la armonización y coordinación de políticas administrativas, como lo ordena la Constitución. En este sentido, tal control administrativo desarrolla plenamente el artículo 208 superior”.

Así las cosas, en lo que refiere a la descentralización administrativa, se materializan relaciones de coordinación más no de vigilancia entre las entidades adscritas.

8. ¿Qué comunicación ha habido entre el Ministerio del Interior y las autoridades migratorias para asegurar que el cambio en la expedición de pasaportes no afecte los controles fronterizos ni los flujos migratorios?

Para dar respuesta al interrogante planteado, resulta pertinente precisar que, en virtud del artículo 8 de la Ley 2136 de 2021[8], corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores, como autoridad rectora en materia migratoria, formular, orientar, ejecutar y evaluar la Política Integral Migratoria (PIM) del Estado colombiano. Es este sentido, se aclara que es el Ministerio de Relaciones Exteriores el ente a cargo de la formulación y ejecución de la PIM en general; por lo cual, no es de resorte del Ministerio del Interior adelantar acciones para evitar una posible afectación a los controles fronterizos y a los flujos migratorios derivada del cambio en la expedición de pasaportes.

Sumado a lo anterior, de acuerdo con el artículo 7 de la ley precitada, las autoridades de pasaportes se definen como oficinas autorizadas para la expedición de pasaportes y/o documentos de viaje. En el territorio colombiano corresponden a las oficinas de Pasaportes del Ministerio de Relaciones Exteriores de Bogotá o las Gobernaciones autorizadas para ello; en el exterior: los Consulados de Colombia o secciones consulares de las Embajadas de Colombia. De tal suerte que la normatividad es clara en determinar la competencia sobre la expedición de pasaportes. Con ello se reafirma que no compete al Ministerio del Interior adoptar medidas en materia de controles fronterizos ni con relación a los flujos migratorios.



Al contestar cite Radicado 2024-2-003201-047179 Id: 406386
Folios: 8 Fecha: 16-09-2024 16:23:35
Anexos: 0
Remitente: DIRECCION DE ASUNTOS LEGISLATIVOS
Destinatario: JUAN CARLOS RIVERA PEÑA

9. ¿De qué manera el Ministerio del Interior plantea manejar la percepción pública sobre el cambio de contratista para evitar la desconfianza o el pánico entre los ciudadanos que necesitan expedir o renovar su pasaporte?

En virtud de lo ya expuesto, se tiene que el pasaporte en Colombia es expedido únicamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, directamente o a través de convenios suscritos para tal efecto; por lo cual no corresponde al Ministerio del Interior dar instrucción respecto al manejo de los asuntos de que trata el presente interrogante.

10. ¿Qué papel tiene el Ministerio del Interior en la supervisión y monitoreo de la calidad de los pasaportes emitidos por la Imprenta Nacional para asegurar que cumplan con los estándares internacionales?

Por las consideraciones antes expuestas, en particular las referidas en la respuesta a la pregunta número 7, al Ministerio del Interior no corresponden labores de vigilancia y/o supervisión de la IMPRENTA NACIONAL como entidad adscrita.

Respetado Secretario, en los anteriores términos, este Ministerio, en aras de garantizar una respuesta eficaz y de fondo, da por resueltos los interrogantes planteados y se suscribe atento a cualquier requerimiento que en función de la labor congressional se solicite a esta cartera.

Cordialmente,


IVONNE GONZÁLEZ RODRÍGUEZ
Directora de Asuntos Legislativos
Ministerio del Interior

Proyectó: Despacho Ministerio del Interior.

Revisó: Manuel Felipe Díaz Chicuasique – Contratista DAL.

Revisó: Suzy Sierra Ruiz - Contratista Despacho del Ministro. 

Revisó: Andrés Orlando Peña Andrade - Asesor del Ministro.

Aprobó: Ivonne González Rodríguez – Directora de Asuntos Legislativos.

[1] Decreto 1067 de 2015. "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores"



Al contestar cite Radicado 2024-2-003201-047179 Id: 406386
Folios: 8 Fecha: 16-09-2024 16:23:35
Anexos: 0
Remitente: DJRECCION DE ASUNTOS LEGISLATIVOS
Destinatario: JUAN CARLOS RIVERA PEÑA

[2] Ley 1489 de 1998. Artículo 6- "**Principio de coordinación.**

En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales.

En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares."

[3] Decreto 869 de 2016, por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones.

[4] Decreto 869 de 2016. Artículo 4°. "**FUNCIONES.** (...) 23. Expedir los pasaportes y autorizar mediante convenios con otras entidades públicas, su expedición, cuando lo estime necesario."

[5] Ley 489 de 1998. Artículo 4.

[6] Decreto 1874 de 2021. Artículo 10.

[7] Decreto 1874 de 2021. Artículo 8.

[8] Ley 2136 de 2021. Por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del Estado colombiano – PIM, y se dictan otras disposiciones.