



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 1407

Bogotá, D. C., martes, 1° de diciembre de 2020

EDICIÓN DE 10 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA HONORABLE PLENARIA DE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 33 DE 2020 SENADO

por medio de la cual se crean mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentren en el exterior.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY No. 033 DE 2020 SENADO 'Por medio de la cual se crean mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentren en el exterior'.

En atención a la designación realizada por la Presidencia de la Comisión Tercera del Honorable Senado de la República, me permito rendir INFORME DE PONENCIA para darle SEGUNDO DEBATE al proyecto de ley de la referencia, previa las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

La presente iniciativa legislativa, 'Por medio de la cual se crean mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentren en el exterior'. Fue radicada el pasado 20 de julio de 2020, ante la Secretaría General del Senado de la República, por parte del Honorable Representante a la Cámara Juan David Vélez y por el Honorable Senador Fernando Nicolás Araujo Rumié y fue debidamente publicada en la Gaceta Oficial.

Con lo anterior, el asunto fue remitido a la Comisión Tercera de Senado, en donde la presidencia de la Mesa Directiva procedió a designar como único ponente para primer debate, al aquí suscrito Senador David Barguil Assis, quien procedió a rendir informe de ponencia favorable para primer debate, realizando algunas modificaciones frente al texto inicialmente radicado por sus autores, tal y como consta en el pliego correspondiente.

Posteriormente el proyecto fue sometido a discusión y debate en sesión ordinaria de la Comisión Tercera del pasado 9 de noviembre de 2020, siendo aprobado el informe y el texto propuesto incluido el pliego de modificaciones realizado en la ponencia, lo anterior sin variación alguna y sin que hubieren sido presentadas proposiciones de ninguna naturaleza frente a su articulado, motivo por el que tampoco se registran constancias para segundo debate.

Cabe mencionar que el presente proyecto de ley ya había sido objeto de estudio durante las dos legislaturas anteriores, superando sus dos primeros debates ante la Honorable Cámara de Representantes y surtiendo primer debate ante la Comisión Tercera de Senado, pero aunque se presentó el informe de ponencia para último debate en la Plenaria del Senado de la República, no se logró su aprobación por el vencimiento de los términos previstos en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 al haber pasado 2 legislaturas desde su radicación, siendo imposible continuar su trámite, con la consecuencia de su archivo al término de la pasada legislatura que culminó el 20 de junio de 2020.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y CONTEXTO GENERAL DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley 033 de 2020 Senado "Por medio de la cual se crean mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentren en el exterior" se origina en la idea y necesidad a partir de los casos de familias que han tenido que vivir la dolorosa situación de la muerte de un familiar y los diferentes escenarios que se presentan en el momento en que este tipo de circunstancias suceden fuera del territorio Colombia; razón por la cual, se vislumbra la necesidad de crear un mecanismo para repatriar a nuestros connacionales que fallecen en el exterior, de una manera expedita y sin trámites dilatorios.

En este sentido, se han evidenciado múltiples factores como la distancia, las diferencias culturales, las barreras idiomáticas, los diversos procedimientos administrativos y trámites o requerimientos internacionales, que al final dificultan de manera desmedida el proceso de repatriación de cuerpos.

De los casos analizados por el autor y apreciados por el aquí ponente, se tiene conocimiento, tanto por las familias como por las empresas que los acompañaron en estos procesos, de situaciones complejas que identifican una necesidad del orden nacional que puede ser atendida por virtud de la ley, situaciones como: la angustia de las familias, el desconocimiento total de los procesos, la escasez de recursos económicos, la vulnerabilidad a la que quedan expuestos, y las limitaciones del Gobierno para hacer frente a estos casos.

Por ejemplo, en el caso de un connacional que falleció en Estados Unidos, la familia tardó 25 días en repatriar el cuerpo de su ser querido, teniendo en cuenta los procedimientos y la documentación oficialmente requerida, el traslado del cuerpo a las áreas de medicina forense y la remisión a la funeraria para el proceso de cremación para el viaje de repatriación. Nótese que, en ese caso, el proceso se extendió por casi un mes, tiempo en el que una familia colombiana vivió un drama adicional a la muerte de su familiar en un país que relativamente se encuentra cerca de Colombia, con el que se ha tenido una buena relación diplomática y de colaboración mutua, y asumiendo la familia todo el costo económico.

<p>Quando suceden estas calamidades, una de las grandes problemáticas son los altos costos de las repatriaciones. Para los casos de cremación, los precios pueden llegar a los \$6.000.000 (seis millones de pesos), y para el caso de una repatriación de los cuerpos, los precios van desde los \$12.000.000 (doce millones de pesos) hasta los \$30.000.000 (treinta millones de pesos). Estos valores varían dependiendo del país, el estado, la ciudad y la temporada.</p> <p>Todo lo descrito anteriormente se sustenta en el drama vivido por distintas familias, así como en la información suministrada por empresas que se encargan de esos asuntos; sin embargo, no son los únicos actores en el proceso, ya que el Gobierno Nacional también juega un papel importante, pero con bastantes limitaciones como se mencionó anteriormente.</p> <p>El Ministerio de Relaciones Exteriores reportó 475 solicitudes de repatriación, entre los años 2013 a 2018, discriminadas por tipología de asistencia, dentro de las cuales 104 corresponden a repatriación de cuerpos, que efectivamente fueron retornados. Es importante aclarar que dentro de estas cifras no se tienen en cuenta aquellos casos en los cuales los familiares optaron por el sepelio local, en el país donde ocurrió el evento, así como los que los familiares que repatriaron por cuenta propia. En lo que respecta a los últimos 3 años, con corte a marzo de 2020, 113 repatriaciones de cuerpos habían sido realizadas (31 en 2018, 58 en 2019 y 24 en 2020 hasta el 17 de marzo pasado) según oficio de Cancillería.</p> <p>Para dar respuesta a estos casos, la Cancillería actúa teniendo en cuenta el marco normativo del Decreto 1067 de 2015, artículo 2.2.1.9.3.4 y el Decreto 1743 de 2015, los cuales cuentan con un Fondo Especial para las Migraciones (FEM) que brinda soporte y apoyo económico en casos especiales de vulnerabilidad y razones humanitarias, cuando se requiera asistencia y protección inmediata a los connacionales en el exterior.</p> <p>El FEM tiene un amplio margen de acción, al considerar diversas tipologías como repatriación de connacionales privados de la libertad, presuntas víctimas de trata de personas, repatriaciones de menores de edad, traslado al país de colombianos con enfermedad grave, connacionales afectados por desastres naturales o catástrofe provocada por el hombre, situaciones de violencia intrafamiliar, fallecimiento de un connacional y connacionales en alto grado de vulnerabilidad económica.</p>	<p>Los miembros del FEM se reúnen una vez al mes para analizar todas las solicitudes, las cuales deben ser presentadas con unos requisitos establecidos para evaluación y aprobación o negación del apoyo. Debido a la limitada disponibilidad presupuestal del fondo, son rigurosos en la acreditación de la insolvencia o de la imposibilidad económica del solicitante, conforme al capítulo IV de la resolución 1726 de 2018.</p> <p>Este fondo tiene carácter subsidiario y su funcionamiento se basa en el principio de priorización de casos para sujetos de especial protección constitucional y extrema vulneración económica, limitando la protección de los connacionales que no cumplan con los requisitos establecidos por el FEM, pero que sí necesitan el apoyo del Gobierno Colombiano.</p> <p>Si bien es cierto que el Fondo Especial para las Migraciones ofrece un mecanismo importante para apoyar a nuestros connacionales en el exterior, su naturaleza impide la agilidad necesaria para hacer frente a casos de repatriación de cuerpos, ya que no se establece un tiempo claro de respuesta, en el marco normativo expuesto anteriormente; así mismo, solo se reúne una vez al mes para tratar todos los casos que recibe y su objetivo no es únicamente la repatriación de cuerpos; además, no se puede olvidar que a este procedimiento se le suman otros trámites necesarios para el tema de análisis, como apostillas, permisos en el país receptor, trámites consulares, entre otros.</p> <p>Adicionalmente, es importante mencionar que no existe un programa específico para la repatriación de cuerpos, de acuerdo con la respuesta a un derecho de petición remitido por los autores al Ministerio de Relaciones Exteriores, del mes de agosto del 2018; razón por la cual, los colombianos que realicen alguna solicitud que trate sobre este particular serán asistidos en el marco de las funciones establecidas por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 y el Decreto 869 de 2016 para las misiones consulares, en virtud de los cuales la misión respectiva debe orientar, acompañar, verificar, articular y gestionar con las autoridades del país receptor, ONG, fundaciones, aerolíneas, funerarias o cualquier entidad de carácter privado o público para brindar una asistencia conforme a las solicitudes de sus familiares.</p> <p>Ahora, es fundamental resaltar la voluntariedad de acogerse al mecanismo o al servicio funerario, ya que no existe una justificación constitucional para ordenar por vía legal la creación de un mecanismo contractual de carácter obligatorio; partiendo de aspectos</p>
<p>relacionados con la libertad contractual y el principio constitucional de la libre autonomía de la voluntad privada.</p> <p>Por otra parte, complementando algunas ideas expuestas anteriormente, la Ley 1465 de 2011, en el artículo 4, numeral 16 dispuso como objetivo del Sistema Nacional de Migraciones – SNM: “Proponer la implementación de una póliza de seguro integral para la repatriación de cuerpos de nuestros connacionales fallecidos en el exterior”. No obstante, ante las dolorosas situaciones de los connacionales, las respuestas por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y lo establecido en la ley en mención, hacen que la propuesta de estos mecanismos de repatriación de cuerpos, sea una medida oportuna y que responda a las necesidades de los colombianos.</p> <p>De esta manera tenemos que mediante la solicitud del pasaporte, el titular tenga la posibilidad de adquirir un mecanismo de repatriación o suscribir un contrato de prestación de servicios funerarios cuya vigencia esté ligada a la misma vigencia del pasaporte, el cual es el documento idóneo de identificación personal, reconocido a nivel internacional, que acredita la nacionalidad e identidad del titular tanto en el país de origen como en el extranjero y que permite viajar fuera del territorio colombiano.</p> <p>Para reglamentar los costos, los datos estadísticos de la Cancillería y de Migración Colombia son indispensables para realizar las proyecciones necesarias, por ejemplo:</p> <p>5.875.075 pasaportes fueron expedidos para el cuatrienio 2014-2018; 2.008.560 colombianos salieron del país el segundo semestre del año 2017 y durante el primer semestre del año 2018, salieron 2.108.777 colombianos. En lo que respecta a los datos más recientes sobre la expedición total de pasaportes, correspondientes a los últimos 3 años, mediante oficio S-DGS-20-010604 del 28 de abril de 2020 la Cancillería otorgó las siguientes cifras que reflejan la estadística:</p> <p>En cuanto al número total de pasaportes vigentes en la actualidad, tenemos 9.088.324 pasaportes ordinarios, 343.060 pasaportes fronterizos y 89.841 en otros tipos de pasaportes vigentes. En cuanto al número total de pasaportes expedidos en 2018, 2019 y 2020 tenemos lo siguiente:</p> <p>En 2018, 1.075.887, pasaportes expedidos incluyendo todas las modalidades; en 2019, 1.063.332 pasaportes expedidos y, en lo corrido de 2020 con corte a la fecha del oficio</p>	<p>antes mencionado, 226.427 pasaportes, para un total general en los últimos 3 años de 2.365.646. Finalmente, en cuanto a renovaciones de pasaportes, en el mismo periodo de los últimos 3 años, tenemos un total de 567.023 renovaciones, discriminadas así: 275.790 en 2018, 240.224 en 2019 y 51.009 en lo corrido de 2020 hasta la fecha del oficio.</p> <p>De acuerdo con lo anterior, la creación de estos mecanismos de repatriación tiene como objetivos principales la protección de aquellos connacionales que fallecen en territorios foráneos, pero especialmente alivianar la carga económica y el dolor de las familias colombianas. Es una iniciativa con función social, como manifestación básica del Estado de bienestar, elevando las medidas de protección para los habitantes.</p> <p style="text-align: center;">III. ASPECTOS GENERALES</p> <p>El Proyecto de Ley 033 de 2020 Senado “Por medio de la cual se crean mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentren en el exterior”, fue justificado y expuesto por sus autores de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> Objeto del Proyecto de Ley. El objeto del Proyecto de Ley es crear una solución que permita repatriar a connacionales que fallecen en el exterior de manera expedita y sin procesos dilatorios, creando mecanismos que permitan cubrir los costos y trámites necesarios para la repatriación de cuerpos de colombianos fallecidos en el exterior. Contenido del Proyecto de Ley. El Proyecto de Ley 033 de 2020 Senado “Por medio de la cual se crean mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentren en el exterior”, consta de 6 artículos incluida su vigencia. Justificación de la iniciativa <p>Sea pertinente señalar y resaltar que la necesidad de implementar mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior obedece a lo siguiente:</p>

<p>- Aun cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores reportó que, entre los años 2013 a 2020 (marzo 20), se presentaron 588 solicitudes de repatriación, discriminadas por tipología de asistencia, dentro de las cuales 104 corresponden a repatriación de cuerpos, que efectivamente fueron retornados, lo cierto es que no existe un programa específico para la repatriación de cuerpos.</p> <p>- Por lo anterior, los Colombianos que realicen alguna solicitud que verse sobre este particular serán asistidos en el marco de las funciones establecidas por la Convención de Viena sobre relaciones consulares, en virtud de los cuales la misión respectiva debe orientar, acompañar, verificar, articular y gestionar con las autoridades del país receptor, ONG, fundaciones, aerolíneas o cualquier entidad de carácter privado o público para brindar una asistencia conforme a las solicitudes de los familiares del connacional.</p> <p>- El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia consideró "(...) de vital importancia impulsar iniciativas orientadas a que aquellos connacionales que se trasladen al exterior por cualquier motivo cuenten con una póliza de seguro de vida" para los motivos expresados y perseguidos por esta iniciativa legislativa.</p> <p>- Al conocimiento de experiencias en las cuales ocurre la muerte de un connacional fuera del territorio colombiano se evidencian dificultades para su posible repatriación de manera expedita y sin procesos dilatorios.</p> <p>En este sentido causas como la distancia, diferencias culturales, barreras idiomáticas, escasez de recursos económicos, procedimientos administrativos y trámites con requerimientos internacionales, documentación oficialmente requerida, traslado del cuerpo a las áreas de medicina forense y la remisión a la funeraria para el proceso de cremación para el viaje de repatriación, entre otras circunstancias, dificultan de manera desmedida el proceso de repatriación de cuerpos.</p> <p>Las limitaciones presupuestales y de respuesta por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores para atender los casos de repatriación de connacionales en el exterior. Si bien en el Ministerio de Relaciones Exteriores existe el Fondo Especial para las Migraciones – FEM, lo cierto es que su objetivo no es únicamente la repatriación de cuerpos; además dentro del procedimiento que prescribe los casos de atención por el fondo, no se establece un tiempo claro de respuesta (artículo 2.2.1.9.3.2. Casos evaluados) y hay que tener en cuenta que el Comité Evaluador de casos se reúne una sola vez al mes para tratar todos los casos que recibe. Con ello se demuestra que el Fondo Especial para las Migraciones muestra</p>	<p>dificultades para atender sin dilaciones y trámites administrativos los casos de repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentren en el exterior, situación que busca ser cubierta por los mecanismos perseguidos en esta iniciativa.</p> <p style="text-align: center;">IV. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL:</p> <p>1. Convención de Viena sobre relaciones consulares de 1963 y el decreto 869 de 2016 para las misiones consulares.</p> <p>2. Ley 795 del 14 de enero de 2003.</p> <p><i>“ARTÍCULO 111. No constituyen actividad aseguradora los servicios funerarios, cualquiera sea su modalidad de contratación y pago, mediante los cuales una persona, o un grupo determinado de personas, adquiere el derecho de recibir en especie unos servicios de tipo exequial, cancelando oportunamente las cuotas fijadas con antelación.</i></p> <p><i><Inciso adicionado por el artículo 86 de la Ley 1328 de 2009.> Las entidades de carácter cooperativo o mutual, las entidades sin ánimo de lucro y las sociedades comerciales, con excepción de las empresas aseguradoras, podrán prestar directamente y en especie este tipo de servicios, independientemente de que las cuotas canceladas cubran o no el valor de los servicios recibidos, cualquiera sea la forma jurídica que se adopte en la que se contengan las obligaciones entre las partes.</i></p> <p><i>PARÁGRAFO 1o. Para efectos de lo previsto en el presente artículo se entiende por servicios funerarios el conjunto de actividades organizadas para la realización de honras fúnebres; pueden constar de servicios básicos (preparación del cuerpo, obtención de licencias de inhumación o cremación, traslado del cuerpo, suministro de carroza fúnebre para el servicio, cofre fúnebre, sala de velación y trámites civiles y eclesiásticos), servicios complementarios (arreglos florales, avisos murales y de prensa, transporte de acompañantes, acompañamientos musicales) y destino final (inhumación o cremación del cuerpo).”</i></p> <p><i>PARÁGRAFO 2o. Las empresas que actualmente ofrecen contratos de prestación de servicios funerarios, en sus diferentes modalidades, contarán con un plazo máximo de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para adecuarse a lo previsto en el presente artículo.</i></p>
<p>PARÁGRAFO 3o. <i><Parágrafo adicionado por el artículo 86 de la Ley 1328 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Las empresas aseguradoras autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia o quien haga sus veces, en la explotación del ramo del seguro exequial o cualquiera otro con modalidad de cubrimiento para gastos funerarios, deberán indemnizar únicamente en dinero a favor del tomador o sus beneficiarios, previa comprobación por parte de estos del pago del monto del servicio funerario asegurado, suministrado directamente por entidades legalmente constituidas para prestar este tipo de servicios exequiales; salvo que el servicio funerario se preste con afectación a la Póliza de Seguro Obligatorio en Accidentes de Tránsito (SOAT).”</i></p> <p>3. Ley 1465 del 29 de junio de 2011</p> <p><i>“ARTÍCULO 4. OBJETIVOS DEL SISTEMA. Son objetivos del Sistema Nacional de Migraciones, SNM, los siguientes: (...) 16. Proponer la implementación de una póliza de seguro integral para la repatriación de los cuerpos de nuestros connacionales fallecidos en el exterior. (...)”.</i></p> <p>4. Decreto 1067 del 26 de mayo 2015.</p> <p><i>“ARTÍCULO 2.2.1.9.3.4. CASOS DE ATENCIÓN POR EL FONDO. <Artículo modificado por el artículo 38 del Decreto 1743 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Los casos que podrán ser atendidos por el Fondo Especial para las Migraciones (FEM), una vez revisados por el Comité Evaluador de Casos y previa disponibilidad presupuestal, serán los siguientes:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>1. La repatriación de connacionales procesados y/o sentenciados a pena privativa de la libertad que padezcan una enfermedad grave o incapacidad de imposible tratamiento debidamente certificada por las autoridades competentes del Estado receptor; o vejez, siempre y cuando se establezca que al connacional no se le brindan los cuidados necesarios para su atención.</i> <i>2. Asistencia y traslado al país del connacional víctima del delito de trata de personas o tráfico de migrantes y su núcleo familiar. El Consulado correspondiente brindará las medidas de asistencia de emergencia y</i> 	<p><i>protección necesarias para garantizar los derechos y la integridad de la víctima hasta su repatriación.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <i>3. La repatriación de menores colombianos abandonados en el exterior, expósitos o cuando las circunstancias de vulnerabilidad lo ameriten, siempre y cuando se haya acreditado plenamente la imposibilidad económica de su familia. El Consulado brindará la asistencia correspondiente al menor hasta su repatriación.</i> <i>4. Traslado al país de colombianos con enfermedad grave o terminal, cuando se demuestre plenamente que las mismas carecen de los recursos para su retorno y su vida corra peligro. El Ministerio de Relaciones Exteriores a través del Consulado correspondiente coordinarán la repatriación del enfermo con las autoridades de salud del lugar donde se encuentre y de la ciudad colombiana de destino.</i> <i>5. Cuando un connacional o su núcleo familiar se vean afectados por un desastre natural, se procederá a su asistencia inmediata y a evaluar el deseo y pertinencia de repatriación. En cualquier caso, el Consulado respectivo brindará asistencia o protección inmediata de emergencia.</i> <i>6. Cuando un connacional o su núcleo familiar se vean afectados por una catástrofe provocada por el hombre o por situaciones excepcionales de orden público en el Estado receptor, se procederá a su asistencia y/o repatriación, si así lo desean. En cualquier caso, el Consulado respectivo brindará asistencia o protección inmediata de emergencia.</i> <i>7. Apoyo y acompañamiento de los colombianos que se encuentren en territorio extranjero y requieran protección inmediata por hallarse en un alto estado de vulnerabilidad e indefensión y carezcan de recursos propios para su retorno digno o atención.”</i> <p>5. Decreto 1743 de agosto 31 de 2015</p> <p><i>“ARTÍCULO 2.2.1.3.2.6. Funciones de los Cónsules Honorarios. Son funciones de los cónsules honorarios:</i></p>

<p>H. Gestionar y apoyar la repatriación de cadáveres de colombianos fallecidos;”</p> <p>“ARTÍCULO 2.2.1.9.2.1. Definiciones. Para efectos de la adecuada aplicación del presente capítulo se observarán las siguientes definiciones:</p> <p>Vulnerabilidad. Consiste en la amenaza o riesgo de afectación de los derechos fundamentales de un connacional, ya sea por razones de edad, raza, sexo, condición económica, características físicas, circunstancias culturales o políticas o debido a su condición de migrante. Además, se considerará que la vulnerabilidad no solo está determinada por la situación del individuo sino por las circunstancias particulares del lugar de destino.</p> <p>Repatriación. Proceso de retorno de un connacional y su grupo familiar al territorio nacional, sea por voluntad propia o con colaboración directa de las autoridades locales.</p> <p>Fallecimiento en el extranjero. Se refiere a la muerte de un colombiano en suelo extranjero, bien sea catalogado como muerte natural (derivada de enfermedad) o muerte violenta (derivada por eventos como accidente, homicidio o suicidio). Los restos mortales, su entrega y destinación final se encuentran sujetos a la legislación local.</p> <p>Razones humanitarias. Son motivos fundamentados en la existencia de una situación que atente contra la integridad de un connacional, que amerite la intervención de las autoridades colombianas.</p> <p>Asistencia inmediata. Es el conjunto de acciones adoptadas por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores con el propósito de prestar ayuda o socorro a un connacional que así lo requiera.</p> <p>Protección inmediata. Se refiere a todas las actuaciones que tengan por finalidad obtener la efectiva salvaguarda de los derechos fundamentales de un connacional, mediante el uso de los instrumentos existentes en el ordenamiento jurídico internacional.</p>	<p>Desastre natural. Es el resultado desencadenado por uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige del Estado y del Sistema Nacional de Migraciones ejecutar acciones de respuesta a la emergencia.</p> <p>Catástrofes provocadas por el hombre o situaciones excepcionales en el Estado receptor. Es la alteración intensa en el orden regular de las cosas, las personas, los bienes, los servicios y el medio ambiente, ocasionada por acciones directas o indirectas de los gobiernos receptores, grupos políticos o terceros, entre ellos acciones terroristas, guerras, desastres industriales, revueltas populares, entre otras.”</p> <p>“ARTÍCULO 2.2.1.9.3.4. Casos de atención por el fondo. Los casos que podrán ser atendidos por el Fondo Especial para las Migraciones (FEM), una vez revisados por el Comité Evaluador de Casos y previa disponibilidad presupuestal, serán los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La repatriación de connacionales procesados y/o sentenciados a pena privativa de la libertad que padezcan una enfermedad grave o incapacidad de imposible tratamiento debidamente certificada por las autoridades competentes del Estado receptor; o vejez, siempre y cuando se establezca que al connacional no se le brindan los cuidados necesarios para su atención, y se haya acreditado plenamente la imposibilidad económica del afectado y su familia. 2. Asistencia y traslado al país del connacional víctima del delito de trata de personas o tráfico de migrantes y su núcleo familiar. El Consulado correspondiente brindará las medidas de asistencia de emergencia y protección necesarias para garantizar los derechos y la integridad de la víctima hasta su repatriación.
<ol style="list-style-type: none"> 3. La repatriación de menores colombianos abandonados en el exterior, expósitos o cuando las circunstancias de vulnerabilidad lo ameriten, siempre y cuando se haya acreditado plenamente la imposibilidad económica de su familia. El Consulado brindará la asistencia correspondiente al menor hasta su repatriación. 4. Traslado al país de colombianos con enfermedad grave o terminal, o cuando su vida corra peligro; siempre y cuando se haya acreditado plenamente la imposibilidad económica del afectado y su familia. 5. Cuando un connacional o su núcleo familiar se vean afectados por un desastre natural, se procederá a su asistencia inmediata y a evaluar el deseo y pertinencia de repatriación. En cualquier caso, el Consulado respectivo brindará asistencia o protección inmediata de emergencia. 6. Cuando un connacional o su núcleo familiar se vean afectados por una catástrofe provocada por el hombre, por situaciones excepcionales de orden público o acciones terroristas en el Estado receptor, se procederá a su asistencia y/o repatriación de restos mortales, si así lo desean. En cualquier caso, el Consulado respectivo brindará asistencia o protección inmediata de emergencia. 7. Cuando un connacional o su núcleo familiar sean víctimas de violencia intrafamiliar se procederá a su asistencia y/o repatriación, si así lo desean, siempre y cuando se haya acreditado plenamente la imposibilidad económica del afectado y su familia. En cualquier caso, el Consulado respectivo brindará asistencia o protección inmediata de emergencia. 8. Cuando un connacional fallezca en territorio extranjero, a petición de la familia y siempre y cuando se haya acreditado plenamente la imposibilidad económica de la misma, se evaluará la repatriación de sus restos mortales, el cubrimiento de los gastos asociados a su cremación o en caso de impedimento de autoridad local, el cubrimiento de los gastos de sepelio en el exterior, acatando los principios de Departamento Administrativo de la Función Pública Decreto 1743 de 2015 10 EVA - Gestor Normativo austeridad en el gasto. A petición de la familia podrán repatriarse mediante valija diplomática 	<p>las cenizas de colombianos cremados en el exterior. Dicho servicio se ajustará a la programación de envío de valijas de cada Oficina Consular.</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Apoyo y acompañamiento de los colombianos que se encuentren en territorio extranjero y requieran protección inmediata por hallarse en un alto estado de vulnerabilidad e indefensión y carezcan de recursos propios para su retorno digno o atención. <p>PARÁGRAFO. Mediante resolución ministerial se reglamentarán las condiciones necesarias para presentar y aprobar los casos que considerará el Comité Evaluador de Casos del FEM de que trata este artículo.”</p> <p>6. Resolución 1726 de marzo 5 de 2018.</p> <p>“ARTÍCULO 7o. SISBEN. El sistema de información diseñado por el Gobierno Nacional para identificar a las familias potenciales beneficiarias de programas Sociales (SISBEN), será considerado como fuente principal para efectos de demostrar la insolvencia económica de los solicitantes de apoyo por parte del FEM, hasta el 80% del costo del traslado.</p> <p>Como parámetro de evaluación, para determinar la imposibilidad económica y acceder a ser beneficiario del FEM, se establecerá como medida un rango de puntaje SISBEN que oscila entre niveles 1 y 2 SISBEN de conformidad con los puntajes que se establezcan para estos niveles o las categorías que hagan sus veces, determinadas por parte de la autoridad competente para ello.</p> <p>Se revisará el puntaje de los posibles beneficiarios como referencia y el de sus familiares en primer y segundo grado de consanguinidad, así como primero de afinidad, para obtener un promedio simple.”</p> <p>“ARTÍCULO 8o. BASE DE DATOS ÚNICA DE AFILIADOS. La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), ostenta la competencia para actualizar y verificar la información suministrada a la Base de Datos Única de Afiliados – BDU, es la base que contiene la información de los afiliados plenamente identificados, de los distintos regímenes del Sistema General de Seguridad</p>

Social en Salud (régimen contributivo, régimen subsidiado, regímenes de excepción y especiales y entidades prestadoras de planes voluntarios de salud).

Como parámetro de evaluación adicional, para determinar imposibilidad económica y acceder a ser beneficiario del FEM serán verificadas el tipo de afiliación a cualquier régimen, según lo señalado por la Base de Datos Única de Afiliados – BDU.A.”

“ARTÍCULO 9o. CASOS EXCEPCIONALES. Para los casos que excepcionalmente no se encuentren en SISBEN, deberán acreditarse ingresos familiares inferiores a 2 S.M.M.L.V. a través de declaración juramentada o certificación laboral de ser el caso.

Para el cálculo de los mismos, se tomarán los ingresos de sus familiares en primer y segundo grado de consanguinidad, así como primero de afinidad, para obtener un promedio simple.

PARÁGRAFO. *En atención a situaciones de vulnerabilidad extrema que comprometan de manera inminente la vida y los demás derechos fundamentales del interesado a asistir, podrá eximirse el requisito de demostrar la insolvencia o imposibilidad económica para el estudio, solo si la decisión es adoptada por unanimidad por los miembros del Comité Evaluador de Casos.”*

V. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito muy amablemente al señor presidente y a los honorables senadores dar segundo debate en la Honorable Plenaria del Senado de la República al proyecto de ley N° 033 de 2020 – Senado “Por medio de la cual se crean mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentren en el exterior”, cuyo contenido y articulado no presentan modificaciones en relación al texto aprobado en primer debate.



DAVID BARGUIL ASSÍS
Senador de la República
Ponente

suministrado directamente por entidades legalmente constituidas para prestar este tipo de servicios exequiales.

4. **Empresas Prestadoras de servicios funerarios:** Las cooperativas, mutuales, entidades sin ánimo de lucro y sociedades comerciales –con excepción de las compañías aseguradoras–, constituidas para la contratación y prestación de servicios de repatriación de cuerpos o restos humanos de connacionales que se encuentren en el exterior, debidamente registradas y constituidas en Colombia.
5. **Consentimiento informado:** Es el procedimiento mediante el cual se garantiza que un ciudadano ha expresado voluntariamente su intención de aceptar o no la prestación de un servicio, después de haber comprendido la información que se le ha dado acerca de los objetos de la misma (los beneficios, las molestias, los posibles riesgos y las alternativas, derechos y responsabilidades).
6. **Pasaporte:** Es un documento de identidad, con validez internacional expedido por las autoridades del respectivo país, que acredita un permiso o autorización legal para que salga o ingrese del mismo.

Parágrafo 1º. En los términos del artículo 111 de la Ley 795 de 2003, no constituyen actividad aseguradora los servicios funerarios, cualquiera sea su modalidad de contratación y pago.

Parágrafo 2º. En los términos del artículo 86 de la Ley 1328 de 2009, las aseguradoras autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, en la explotación del ramo del seguro exequial o cualquiera otro con modalidad de cubrimiento para gastos funerarios, deberán indemnizar únicamente en dinero a favor del tomador o sus beneficiarios, previa comprobación por parte de estos del pago del monto del servicio funerario asegurado, suministrado directamente por entidades legalmente constituidas para prestar este tipo de servicios exequiales.

Artículo 3º. De los mecanismos de repatriación de cuerpos para colombianos fallecidos en el exterior. El Gobierno, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, con apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará los mecanismos de repatriación de cuerpos para colombianos fallecidos en el exterior, esto es, lo relativo al contrato de seguro exequial y el contrato de prestación de servicios funerarios, en un lapso no superior a un (1) año, contado a partir de su promulgación.

El contrato de seguro exequial y el de prestación de servicios funerarios para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior, en su reglamentación, deberán establecer:

- a) Naturaleza del contrato de seguro exequial y del contrato de prestación de servicios funerarios.
- b) Titulares y beneficiarios conforme a las leyes vigentes.

VI. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA DE SENADO AL PROYECTO DE LEY 033 DE 2020 SENADO ‘POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN MECANISMOS PARA LA REPATRIACIÓN DE CUERPOS DE CONNACIONALES QUE SE ENCUENTREN EN EL EXTERIOR’.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear los mecanismos que permitan cubrir gastos o trámites y servicios necesarios para la repatriación de cuerpos o restos humanos y la cobertura exequial de colombianos fallecidos en el exterior.

Los beneficiarios de estos mecanismos serán todas aquellas personas que acepten alguno de los mecanismos previstos en esta ley al momento en que se les expida o renueve el pasaporte.

Artículo 2º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por:

1. **Repatriación:** Acción de trasladar los restos humanos de una persona fallecida en el exterior a su país de origen.
2. **Servicios funerarios:** Aquellos mediante los cuales una persona, o un grupo determinado de personas, adquiere el derecho de recibir en especie unos servicios de tipo exequial para la realización de honras fúnebres; pueden constar de servicios básicos (preparación del cuerpo, obtención de licencias de inhumación, cremación o reducción a cenizas, traslado del cuerpo, suministro de carroza fúnebre para el servicio, cofre fúnebre, sala de velación y trámites civiles y eclesiásticos), servicios complementarios (arreglos florales, avisos murales y de prensa, transporte de acompañantes, acompañamientos musicales) y destino final (inhumación o cremación del cuerpo).
3. **Contrato de seguro exequial:** Seguro que busca cubrir los servicios de asistencia exequial, por el fallecimiento de cualquiera de las personas aseguradas designadas en la póliza y, cuya muerte ocurra en la vigencia de esta; en el cual las empresas aseguradoras autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia o quien haga sus veces, en la explotación del ramo del seguro exequial o cualquiera otro con modalidad de cubrimiento para gastos funerarios, deberán indemnizar únicamente en dinero a favor del tomador o sus beneficiarios, previa comprobación por parte de estos del pago del monto del servicio funerario hasta el monto asegurado, con comprobante

- c) Coberturas y exclusiones.
- d) Opciones para acceder a cualquiera de los mecanismos de repatriación, para aquellos connacionales que se desplacen a países donde no sea exigido pasaporte colombiano, como es el caso de las naciones que conforman la Comunidad Andina de Naciones, así como Paraguay y cualquier otra nación que a partir de la entrada en vigencia de esta ley no requiera pasaporte para ingresar a su territorio.
- e) Vigencia de los contratos.

Parágrafo 1º. El contrato de seguro exequial podrá ser ofrecido por aseguradoras legalmente constituidas de carácter privado, público o mixto y vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, para la explotación del ramo de seguro exequial, con cobertura para gastos de repatriación. El contrato de prestación de servicios funerarios de repatriación, podrá ser prestado por empresas que ofrezcan dichos contratos en sus diferentes modalidades.

Parágrafo 2º. La creación de los mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentren en el exterior no implicará tramitar nuevamente el pasaporte de las personas que actualmente lo tienen vigente.

Artículo 4º. Contraprestación por el mecanismo de repatriación de cuerpos de connacionales fallecidos en el exterior. El costo o contraprestación económica por el mecanismo establecido en desarrollo de la presente ley, será causado y pagado en una única oportunidad al momento de la expedición del pasaporte, quedando el mecanismo ligado a la misma vigencia con que fuere expedido el pasaporte. En todo caso, el costo del mecanismo deberá ser marginal, y se reglamentará por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, con apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, obedeciendo a criterios objetivos que analicen las condiciones del mercado.

El costo del pasaporte es independiente al del mecanismo de repatriación de cuerpos, si el connacional decide no adquirir el mecanismo, pagará exclusivamente la tarifa fijada como costo del documento personal a ser expedido; si adquiere el mecanismo, pagará adicionalmente la suma correspondiente a la contraprestación de este.

Artículo 5º. Consentimiento informado. El consumidor o usuario connacional, al momento de decidir sobre la aceptación del mecanismo que cubra su eventual repatriación, deberá ser informado de manera clara y suficiente sobre las características y beneficios que este representa.

Parágrafo. La creación de los mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior, protege la libertad del consumidor o usuario connacional de decidir si desea o no aceptar el mecanismo para cubrir su eventual repatriación. Para el caso de menores de 18 años se actuará por intermedio del

<p>representante legal; para personas mayores de edad con discapacidad, el consentimiento se otorgará por el titular del acto garantizando el acceso al apoyo formal designado, conforme a lo establecido en la ley 1996 de 2019 y las normas que la desarrollen, reglamenten o sustituyan.</p> <p>Artículo 6°. Vigencia y derogatoria. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>  <p>DAVID BARGUIL ASSÍS Senador de la República Ponente</p>	<p>TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISION TERCERA DEL SENADO EN SESIÓN DEL DÍA 09 DE NOVIEMBRE DE 2020 , PROYECTO DE LEY N° 033 DE 2020 SENADO 'POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN MECANISMOS PARA LA REPATRIACIÓN DE CUERPOS DE CONNACIONALES QUE SE ENCUENTREN EN EL EXTERIOR'.</p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</p> <p>D E C R E T A:</p> <p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto crear los mecanismos que permitan cubrir gastos o trámites y servicios necesarios para la repatriación de cuerpos o restos humanos y la cobertura exequial de colombianos fallecidos en el exterior.</p> <p>Los beneficiarios de estos mecanismos serán todas aquellas personas que acepten alguno de los mecanismos previstos en esta ley al momento en que se les expida o renueve el pasaport</p> <p>Artículo 2º. Definiciones. Para los efectos de la presente ley, se entiende por:</p> <p>1. Repatriación: Acción de trasladar los restos humanos de una persona fallecida en el exterior a su país de origen.</p> <p>2. Servicios funerarios: Aquellos mediante los cuales una persona, o un grupo determinado de personas, adquiere el derecho de recibir en especie unos servicios de tipo exequial para la realización de honras fúnebres; pueden constar de servicios básicos (preparación del cuerpo, obtención de licencias de inhumación, cremación o reducción a cenizas, traslado del cuerpo, suministro de carroza fúnebre para el servicio, cofre fúnebre, sala de velación y trámites civiles y eclesiásticos), servicios complementarios (arreglos florales, avisos murales y de prensa, transporte de acompañantes, acompañamientos musicales) y destino final (inhumación o cremación del cuerpo).</p> <p>3. Contrato de seguro exequial: Seguro que busca cubrir los servicios de asistencia exequial, por el fallecimiento de cualquiera de las personas aseguradas</p>
<p>designadas en la póliza y, cuya muerte ocurra en la vigencia de esta; en el cual las empresas aseguradoras autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia o quien haga sus veces, en la explotación del ramo del seguro exequial o cualquiera otro con modalidad de cubrimiento para gastos funerarios, deberán indemnizar únicamente en dinero a favor del tomador o sus beneficiarios, previa comprobación por parte de estos del pago del monto del servicio funerario hasta el monto asegurado, con comprobante suministrado directamente por entidades legalmente constituidas para prestar este tipo de servicios exequiales.</p> <p>4. Empresas Prestadoras de servicios funerarios: Las cooperativas, mutuales, entidades sin ánimo de lucro y sociedades comerciales –con excepción de las compañías aseguradoras–, constituidas para la contratación y prestación de servicios de repatriación de cuerpos o restos humanos de connacionales que se encuentren en el exterior, debidamente registradas y constituidas en Colombia.</p> <p>5. Consentimiento informado: Es el procedimiento mediante el cual se garantiza que un ciudadano ha expresado voluntariamente su intención de aceptar o no la prestación de un servicio, después de haber comprendido la información que se le ha dado acerca de los objetos de la misma (los beneficios, las molestias, los posibles riesgos y las alternativas, derechos y responsabilidades).</p> <p>6. Pasaporte: Es un documento de identidad, con validez internacional expedido por las autoridades del respectivo país, que acredita un permiso o autorización legal para que salga o ingrese del mismo.</p> <p>Parágrafo 1°. En los términos del artículo 111 de la Ley 795 de 2003, no constituyen actividad aseguradora los servicios funerarios, cualquiera sea su modalidad de contratación y pago.</p> <p>Parágrafo 2°. En los términos del artículo 86 de la Ley 1328 de 2009, las aseguradoras autorizadas por la Superintendencia Financiera de Colombia, en la explotación del ramo del seguro exequial o cualquiera otro con modalidad de cubrimiento para gastos funerarios, deberán indemnizar únicamente en dinero a favor del tomador o sus beneficiarios, previa comprobación por parte de estos del pago del monto del servicio funerario asegurado, suministrado directamente por entidades legalmente constituidas para prestar este tipo de servicios exequiales.</p>	<p>Artículo 3º. De los mecanismos de repatriación de cuerpos para colombianos fallecidos en el exterior. El Gobierno, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, con apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reglamentará los mecanismos de repatriación de cuerpos para colombianos fallecidos en el exterior, esto es, lo relativo al contrato de seguro exequial y el contrato de prestación de servicios funerarios, en un lapso no superior a un (1) año, contado a partir de su promulgación.</p> <p>El contrato de seguro exequial y el de prestación de servicios funerarios para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior, en su reglamentación, deberán establecer:</p> <p>a) Naturaleza del contrato de seguro exequial y del contrato de prestación de servicios funerarios. b) Titulares y beneficiarios conforme a las leyes vigentes.</p> <p>c) Coberturas y exclusiones.</p> <p>d) Opciones para acceder a cualquiera de los mecanismos de repatriación, para aquellos connacionales que se desplacen a países donde no sea exigido pasaporte colombiano, como es el caso de las naciones que conforman la Comunidad Andina de Naciones, así como Paraguay y cualquier otra nación que a partir de la entrada en vigencia de esta ley no requiera pasaporte para ingresar a su territorio.</p> <p>e) Vigencia de los contratos.</p> <p>Parágrafo 1º. El contrato de seguro exequial podrá ser ofrecido por aseguradoras legalmente constituidas de carácter privado, público o mixto y vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, para la explotación del ramo de seguro exequial, con cobertura para gastos de repatriación. El contrato de prestación de servicios funerarios de repatriación, podrá ser prestado por empresas que ofrezcan dichos contratos en sus diferentes modalidades.</p> <p>Parágrafo 2º. La creación de los mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentren en el exterior no implicará tramitar nuevamente el pasaporte de las personas que actualmente lo tienen vigente.</p>

<p>Artículo 4º. <i>Contraprestación por el mecanismo de repatriación de cuerpos de connacionales fallecidos en el exterior. El costo o contraprestación económica por el mecanismo establecido en desarrollo de la presente ley, será causado y pagado en una única oportunidad al momento de la expedición del pasaporte, quedando el mecanismo ligado a la misma vigencia con que fuere expedido el pasaporte. En todo caso, el costo del mecanismo deberá ser marginal, y se reglamentará por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, con apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, obedeciendo a criterios objetivos que analicen las condiciones del mercado.</i></p> <p><i>El costo del pasaporte es independiente al del mecanismo de repatriación de cuerpos, si el connacional decide no adquirir el mecanismo, pagará exclusivamente la tarifa fijada como costo del documento personal a ser expedido; si adquiere el mecanismo, pagará adicionalmente la suma correspondiente a la contraprestación de este.</i></p> <p>Artículo 5º. <i>Consentimiento informado. El consumidor o usuario connacional, al momento de decidir sobre la aceptación del mecanismo que cubra su eventual repatriación, deberá ser informado de manera clara y suficiente sobre las características y beneficios que este representa.</i></p> <p><i>Parágrafo. La creación de los mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentran en el exterior, protege la libertad del consumidor o usuario connacional de decidir si desea o no aceptar el mecanismo para cubrir su eventual repatriación. Para el caso de menores de 18 años se actuará por intermedio del representante legal; para personas mayores de edad con discapacidad, el consentimiento se otorgará por el titular del acto garantizando el acceso al apoyo formal designado, conforme a lo establecido en la ley 1996 de 2019 y las normas que la desarrollen, reglamenten o sustituyan.</i></p> <p>Artículo 6º. <i>Vigencia y derogatoria. La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</i></p> <p>Bogotá. D.C. 09 de noviembre de 2020.</p> <p><i>En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer debate del proyecto de Ley N° 033 DE 2020 SENADO "POR MEDIO DE</i></p>	<p>LA CUAL SE CREAN MECANISMOS PARA LA REPATRIACIÓN DE CUERPOS DE CONNACIONALES QUE SE ENCUENTREN EN EL EXTERIOR'. Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por el ponente, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta No. 14 de 09 de noviembre de 2020. Anunciado el día 29 de octubre de 2020, Acta 13 con la misma fecha.</p> <p style="text-align: center;"> Dr. JOSÉ ALFREDO GNECCO ZULETA Dr. DAVID BARGUIL ASSIS <small>Presidente</small> <small>Ponente</small> </p> <p style="text-align: center;">RAFAEL OYOLO OPRDOSGOITIA <small>Secretario General</small></p>
---	--

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2020 SENADO

por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones.

<p>Bogotá. DC, noviembre 30 de 2020</p> <p>Doctor, RAFAEL OYOLO ORDOSGOITIA Secretario General Comisión Tercera Constitucional Permanente Senado de la República</p> <p>Referencia: informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley N° 289 DE 2020 SENADO "por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Respetado señor secretario,</p> <p>Conforme a lo señalado el artículo 150 de la Ley 5ta de 1992, y de acuerdo con las disposiciones de la mesa directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, así como de los artículos 153 y 156 de la misma Ley, en mi calidad de Ponente, radico el presente informe de ponencia para primer debate al proyecto de Ley N° 289 DE 2020 SENADO "por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones"</p> <p>Cordialmente,</p>  <p>Ciro Alejandro Ramirez Cortés Senador de la República Ponente</p>	<p>1. Antecedentes del proyecto de Ley</p> <p>El proyecto de ley que se desarrolla en la presente ponencia es de iniciativa parlamentaria, de autoría del Honorable Senador Carlos Manuel Meisel Vergara, fue radicado el 22 de septiembre de 2020, y publicado el día 13 de octubre de 2020 en la Gaceta del Congreso N° 1093 del mismo año. El 24 de octubre, la Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República, designó como ponente para primer debate al Honorable Senador Ciro Alejandro Ramirez Cortés.</p> <p>De acuerdo con la exposición de motivos del mismo, esta iniciativa se ha presentado en legislaturas pasadas; 2007-2008 surtió primer debate en el Senado de la República, sin embargo, no alcanzó a darse segundo debate por lo que fue archivado, en igual sentido, en la legislatura 2011 – 2012 logró su aprobación en primer y segundo debate de la Cámara de Representantes, no obstante, no surtió los mismos en el senado, por lo cual fue archivado nuevamente por tránsito legislativo, como se detalla en el cuadro 1.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Proyecto de ley</th> <th style="text-align: left;">Autor/es</th> <th style="text-align: left;">publicación</th> <th style="text-align: left;">Estado</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>201 de 2007 senado, 148 de 2007 Cámara "Por la cual se crean las zonas libres de segunda vivienda para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones"</td> <td>Ex Ministro de Hacienda y Crédito Público: Oscar Iván Zuluaga Ex Ministro de Comercio Industria y Turismo: Luis Guillermo Plata Ex Ministro de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial: Juan Lozano Ramirez</td> <td>Gaceta del Congreso N° 479 de 2007</td> <td>Archivado por tránsito de legislatura junio 20 de 2008. Surtió primer y segundo debate.</td> </tr> <tr> <td>Proyecto de Ley 003 de 2011 Cámara "por la cual se crean las zonas libres para segunda vivienda para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones.</td> <td>Ex Senador Juan Lozano Ramirez. Ex Senadora Piedad Zuccardi</td> <td>Gaceta del Congreso N° 529 de 2011</td> <td>Archivado por tránsito de legislatura septiembre 11 de 2012 Surtió primer debate comisión III de Cámara.</td> </tr> </tbody> </table>	Proyecto de ley	Autor/es	publicación	Estado	201 de 2007 senado, 148 de 2007 Cámara "Por la cual se crean las zonas libres de segunda vivienda para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones"	Ex Ministro de Hacienda y Crédito Público: Oscar Iván Zuluaga Ex Ministro de Comercio Industria y Turismo: Luis Guillermo Plata Ex Ministro de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial: Juan Lozano Ramirez	Gaceta del Congreso N° 479 de 2007	Archivado por tránsito de legislatura junio 20 de 2008. Surtió primer y segundo debate.	Proyecto de Ley 003 de 2011 Cámara "por la cual se crean las zonas libres para segunda vivienda para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones.	Ex Senador Juan Lozano Ramirez. Ex Senadora Piedad Zuccardi	Gaceta del Congreso N° 529 de 2011	Archivado por tránsito de legislatura septiembre 11 de 2012 Surtió primer debate comisión III de Cámara.
Proyecto de ley	Autor/es	publicación	Estado										
201 de 2007 senado, 148 de 2007 Cámara "Por la cual se crean las zonas libres de segunda vivienda para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones"	Ex Ministro de Hacienda y Crédito Público: Oscar Iván Zuluaga Ex Ministro de Comercio Industria y Turismo: Luis Guillermo Plata Ex Ministro de Ambiente, vivienda y desarrollo territorial: Juan Lozano Ramirez	Gaceta del Congreso N° 479 de 2007	Archivado por tránsito de legislatura junio 20 de 2008. Surtió primer y segundo debate.										
Proyecto de Ley 003 de 2011 Cámara "por la cual se crean las zonas libres para segunda vivienda para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones.	Ex Senador Juan Lozano Ramirez. Ex Senadora Piedad Zuccardi	Gaceta del Congreso N° 529 de 2011	Archivado por tránsito de legislatura septiembre 11 de 2012 Surtió primer debate comisión III de Cámara.										

<p>2. Consideraciones del Ponente sobre Proyecto de Ley.</p> <p>El proyecto de ley se compone de 18 artículos incluida la vigencia a través de los cuales desarrolla las condiciones de configuración de una zona libre para la adquisición de vivienda por parte de inversionistas extranjeros, rentistas de capital y pensionados, que sin tener lugar de residencia en Colombia, estén interesados en la adquisición urbana de un predio que les permita desarrollar actividades de ocupación transitoria o permanente en el entendido que adquieren un activo en el país, motivado por unas condiciones de beneficios tributarios durante un periodo de 15 años a través de los cuales se desarrollan diferentes proyectos de construcción al interior de las zonas establecidas para su fin.</p> <p>No obstante, de lo anterior, el proyecto se enfoca en una justificación de mediano plazo a través de la cual busca crear las condiciones favorables para la construcción de nuevos proyectos de vivienda con carácter definido en la integración de inversiones para su desarrollo, lo cual implica la movilidad de factores, la expansión del mercado inmobiliario y la consolidación de espacios definidos sobre los cuales persisten beneficios tributarios. Con ello, refleja el interés por promover inversión extranjera que movilice recursos físicos al interior del país en consideración a una opción de recuperación económica dadas las circunstancias de desaceleración que ha afectado al país por cuenta de la pandemia ocasionada por el Virus Covid-19.</p> <p>Aunque es presentada como una iniciativa de alto valor agregado para la economía nacional, persisten restricciones que derivan de la condicionalidad que ejerce el modelo de tributación nacional, por cuanto toca la esfera de la modificación impositiva sobre las obligaciones de los nacionales y extranjeros al momento de invertir en Colombia. Surgen interrogantes estructurales como la correlación entre los beneficios a inversionistas extranjeros y la percepción sobre la adquisición de vivienda para la población colombiana, derivado de un entorno recuperación económica donde en el efecto del principio de bienestar acoge la primacía del interés nacional sobre otros que no afectan directamente la función de elección racional en el sentido de aplicar tratamientos tributarios diferenciales para la población.</p> <p>En principio, la radicación de este tipo de iniciativas que obedeció a dos momentos entre los años 2007 y 2011, siendo presentado ante la Cámara de Representantes desarrollaba las recomendaciones del conpes 3486 de 2007 que contenía la política de promoción del mercado de segunda vivienda y establecía:</p> <p><i>Las características buscadas en una segunda vivienda por los Baby Boomers, y en general por los pensionados y rentistas extranjeros, hicieron de Centroamérica uno de los destinos más atractivos. Desde 1970, los países de esta región comenzaron a ofrecer incentivos para el establecimiento como residentes de pensionados y rentistas extranjeros. Costa Rica fue el primero en crear la figura de residentes pensionados y rentistas, así como en otorgar incentivos para atraerlos a su país.</i></p>	<p><i>Luego le siguieron Nicaragua, Panamá, Honduras y República Dominicana. Las exenciones tributarias son uno de estos incentivos y generalmente aplican para la importación de menaje y artículos personales, la importación de un vehículo y los ingresos generados en el exterior. En algunos casos particulares se ofrecen otras exenciones, como en República Dominicana, donde se exime del pago del impuesto de transferencia inmobiliaria únicamente a la primera compra, así como del pago de impuestos sobre dividendos e intereses. Entre los requisitos que se exigen para acceder a los beneficios se cuentan, demostrar un nivel de ingresos alto, no ejercer actividades remuneradas y permanecer en el país un determinado período de tiempo al año. (conpes 3486: 2007)</i></p> <p>Bajo los supuestos anteriores la fijación del país en una política de segunda vivienda surgió como respuesta a la necesidad de atracción de mayor inversión extranjera, apalancada por los recursos disponibles por parte de la población extranjera objetivo, entendiendo que su procedencia correspondía a ahorros, ganancias y rentas obtenidas legalmente, que deberían demostrar un alto nivel de ingresos para poder participar del mercado en estas circunstancias.</p> <p>La exposición de motivos del proyecto de ley aquí discutido desarrolla los mismos parámetros de selección y criterios de elección de los potenciales inversores tal como aparece en el documento conpes anunciado en párrafos anteriores. Ahora bien, al referirnos a la gaceta del congreso N° 479 de 2007, publicación que corresponde a la radicación del proyecto de ley como se observa en el cuadro al comienzo de esta ponencia, desarrolla un contenido de base sobre el que se elaboró la iniciativa del Proyecto de ley 289 de 2020 Senado en los siguientes términos:</p> <p><i>Proyecto de ley N° 148 de 2007 Cámara "por la cual se crean las zonas libres de segunda vivienda para estimular la inversión y se dictan otras disposiciones"</i></p> <p><i>El presente proyecto de ley que se pone en consideración del H. Congreso de la República tiene como propósito fundamental, tal y como lo dice su propio epígrafe, estimular la inversión extranjera en Colombia a través de la creación de las denominadas "Zonas libres de Segunda Vivienda".</i></p> <p><i>El Conpes, a través del Documento 3486 de 27 de agosto de 2007, denominado "Política de Promoción del Mercado de Segunda Vivienda", dispuso que el Gobierno Nacional presentara a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley en el que se establecieran las normas pertinentes para que el país, dadas sus diferentes condiciones favorables, fuera competitivo en el mercado de la segunda vivienda, el cual, como se verá, genera importantes flujos de inversión extranjera (...)</i></p> <p>En ese momento, la iniciativa contó con un articulado compuesto por 14 artículos incluida la vigencia y fue presentada por iniciativa del Gobierno Nacional en los términos constitucionales establecidos.</p>
<p>El proyecto surtió tránsito legislativo hasta el cuarto debate, pero fue archivado por tránsito de legislatura.</p> <p>Posteriormente, en el año 2011 fue nuevamente radicado por lo honorables senadores de entonces: Piedad Zuccardi y Juan Lozano, a través del proyecto de ley 003 de 2011, surtió primer debate, pero fue archivado en segundo debate. Publicado en la gaceta del congreso N° 509 del mismo año.</p> <p>En esta ocasión el Ministerio de Hacienda Y Crédito Público presentó concepto sobre el proyecto de ley 003 de 2011 en el que se referían a unas recomendaciones y consideraciones generales sobre la estructura el mismo de acuerdo como se cita a continuación:</p> <p>CARTA DE COMENTARIOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 03 DE 2011 CÁMARA por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión de no residentes en Colombia y se dictan otras disposiciones.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Revisar el efecto que tendría en el sector turístico y hotelero del país, ya que, de alguna manera, las personas que quieren invertir probablemente son quienes visitan nuestro país de manera esporádica o regular, ocupando el sector hotelero y, adicionalmente, detallar el perfil de los posibles beneficiarios del proyecto con el fin de evaluar su efectividad, ya que los beneficios podrían recaer en sectores poblacionales que podrían no demandar los mismos. 2. la declaratoria de la Zona Libre para Segunda Vivienda se deja en su totalidad al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, teniendo en cuenta el impacto que los proyectos en sí representan, se considera debería existir un pronunciamiento previo de la DIAN y una evaluación periódica del impacto fiscal por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, que se determine el seguimiento o interventoría en cabeza de quien estaría, ya que resulta necesario para el seguimiento y control al cumplimiento de los compromisos. 3. Los beneficios tributarios propuestos para los inversionistas en Zonas Libre para segunda vivienda se fijan por el término de vigencia de la declaratoria de la misma, y esta establece un término de 15 años contados a partir de la finalización del proyecto. Se considera debe aclararse o darse alcance al concepto de "finalización del proyecto", ya que tratándose de proyectos inmobiliarios los inmuebles pueden ser entregados en diferentes momentos o por etapas y no al mismo tiempo. 4. Frente a la exclusión del IVA tanto de vehículos como de embarcaciones de recreo o deportivas a que se refiere el proyecto de Ley, se recomienda establecer un valor máximo de los mismos en UVT y para las embarcaciones deberá considerarse un valor razonable 	<p>El día 11 de septiembre de 2011 se sometió el proyecto de ley a Segundo Debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, con el inicio de lectura de PROPOSICIÓN DE ARCHIVO presentada por la entonces Honorable Representante Alva Luz Pinilla y otras firmas como se describe a continuación:</p> <p>Proposición: <i>proponemos archivar el Proyecto de ley 003 de 2011 Cámara, por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión de no residentes en Colombia y se dictan otras disposiciones. Firman la proposición los Representantes Alva Luz Pinilla Pedraza, Iván Cepeda Castro, Hernando Hernández, Germán Navas Talero.</i></p> <p>El debate contó con la participación de los Honrables Representantes a la Cámara, quienes tomaron la decisión de APROBAR el ARCHIVO del proyecto en mención, por considerar vacíos respecto de las condiciones fundamentales de la materia tributaria y los alcances de esta en la población colombiana.</p> <p>En las condiciones anteriores y dando alcance al desarrollo de la iniciativa a lo largo del tiempo, la posición del ponente frente al referido trámite del Proyecto de Ley 289 de 2020 SENADO, contemplado y desarrollado por la presente ponencia, es menester otorgar observaciones sobre la materia, encontrando nuevamente los mismos criterios sobre los cuales la iniciativa fue archivada en el año 2011.</p> <p>En estas condiciones, el proyecto de ley tal como está constituido recae en la falta de correcciones y ajustes que pudieran encontrar un mecanismo expedito de justificación para su correspondiente debate. Teniendo en cuenta las recomendaciones anteriores, estaría presentando una estructura igual a la de iniciativas anteriores, sin contar con el respectivo análisis circunstancial que originó el archivo de las dos iniciativas en el pasado.</p> <p>3. Análisis del Contenido del Proyecto de Ley.</p> <p>Como se mencionó anteriormente, el proyecto se compone de 14 artículos incluida la vigencia, contenidos en tres (3) Títulos y dos (2) capítulos. El título primero del capítulo (1) se refiere a las disposiciones generales contempladas en el artículo 1 que contiene la finalidad, estableciendo la creación de zonas libres para segunda vivienda en Colombia.</p> <p>El capítulo 2 contiene las definiciones generales, sobre las zonas libres, la declaratoria de estas, los tipos de inversionistas, desarrollador, acreditación de ingresos, entre otras, que sirven a la estructura del marco general de aplicación de la Ley. El Título II refiere al tratamiento tributario especial y el título III, otras disposiciones.</p> <p>Sobre lo anterior, cabe resaltar que el criterio de unidad de materia establece el juicio legal sobre las disposiciones constitucionales para iniciativas que buscan la</p>

<p>modificación de impuestos en el territorio nacional, así como la aplicación de beneficios ya sean transitorios o permanentes sobre el objeto que recae la figura normativa.</p> <p>En este orden de ideas, en la exposición de motivos del proyecto de Ley N° 289 de 2020 se establece el marco general de las zonas libres para la segunda vivienda a partir de la relación directa con la política definida para tal fin a través del Conpes, no obstante, este tipo de iniciativas pueden mejorarse en la medida que se construyan a partir de un marco conceptual definido acorde con los cambios que ha tenido la aplicación de este tipo de políticas en los últimos años.</p> <p>Desde que se originó la iniciativa en 2007, han pasado 13 años en los cuales los cambios sucedidos implican aportar diferentes fuentes de consulta respecto de materias relevantes como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La ley orgánica de ordenamiento territorial 1454 de 2011 • Las reformas tributarias contempladas y sancionadas en adelante. • La organización de la propiedad a través de las reformas consecuentes con la política de restitución de tierras, territorio y conflicto. • El estado actual de la política de segunda vivienda para extranjeros. • El componente fiscal ajustado al MFMP (ley 819 de 2003) • La política de vivienda y hábitat del Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio. • Actualización tributaria DIAN. • Concepto de los Ministerios de Comercio Industria y Turismo y MHCP <p>Así las cosas, el presente análisis no busca concluir en la inconveniencia del proyecto, siempre que, aconseja al autor de la iniciativa hacer una revisión exhaustiva del estado actual de esta política respecto de los cambios originados por las administraciones presidenciales que sucedieron desde el año 2010 hasta el presente.</p> <p>Concluye el presente análisis que dada la materia del proyecto de ley, este debe revisarse y actualizarse, profundizando en los efectos fiscales que generaría para los ingresos corrientes de la nación, cubrir vacíos sobre la función administrativa de los entes territoriales para la ejecución de este tipo de políticas, profundizar en los mecanismos de ordenamiento territorial, ahondar en la descripción legal a nivel comparativo e incluir algunos estudios que pudieren fortalecer la exposición motiva.</p>	<p>4. Procedimiento legislativo.</p> <p>El proyecto de Ley N° 289 de 2020 senado, se estructura como iniciativa parlamentaria de carácter tributario, cuya competencia resulta inmersa en las comisiones económicas tanto de Senado como de Cámara de Representantes, sin embargo, se encuentra que, al tratar directamente de tributos, la presentación de tal iniciativa debió completarse por medio de su registro en la Cámara de Representantes y no en el Senado de la República, de acuerdo con lo establecido en el artículo 143 de la Ley 5ta de 1992 y 154 de la Constitución Política de Colombia:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Ley 5ta de 1992</u> <p>ARTÍCULO 143. CÁMARAS DE ORIGEN. Los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado.</p> <p>ARTÍCULO 142. INICIATIVA PRIVATIVA DEL GOBIERNO. Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:</p> <p>(...)</p> <p>13. Exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</p> <p><i>Sentencia Corte Constitucional C-678-13</i></p> <p>“...la marginalidad de una norma de carácter tributario no libera de la obligación de que el trámite se inicie en la Cámara Baja por cuanto “El objetivo abstracto de flexibilizar el procedimiento legislativo no puede hacer ineficaz la regla sobre reserva de trámite en materias tributarias”. Así mismo ha indicado que <u>“ya se trate de disposiciones organizadas de manera integral o completa en leyes tributarias o de preceptos de índole tributaria incorporados en leyes que regulen otras materias, el respectivo proyecto debe comenzar su trámite en la Cámara de Representantes</u> por cuanto la marginalidad de las regulaciones tributarias dentro de un Estatuto no exime al Congreso de acatar la regla prevista en el artículo 154 de la Constitución” Esto conlleva a que cuando un proyecto contempla de modo marginal algún tipo de regulación de carácter tributario y se acepta excluir lo establecido en el mencionado art. 154 Superior “el legislador podría incorporar las disposiciones tributarias pertinentes en cada ley que regule una de las actividades económicas gravadas, con el objetivo de flexibilizar el procedimiento, <u>vaciando de hecho el contenido normativo</u></p>
<p><u>de la regla del artículo 154 constitucional, bajo el argumento de que las disposiciones tributarias son marginales dentro del tema general de la ley”</u></p> <p>5. Conclusiones:</p> <p>En virtud de lo anterior, el ponente, solicitó a través de su unidad de trabajo legislativo la revisión del proyecto de ley, en la que se concluyó abstenerse de dar ponencia positiva por las razones ya expuestas, al tiempo que se dio la discusión con la Unidad de Trabajo Legislativo del Autor de esta iniciativa.</p> <p>El proyecto de Ley fue radicado en la Secretaria General del Senado de la República el día 22 de septiembre, publicado el 13 de octubre de 2020 en la Gaceta del Congreso N° 1093/2020. El 24 de octubre de 2020 fue notificado como ponente el Senador Ciro Alejandro Ramírez Cortés, el 19 de noviembre de 2020, se presentó prorroga a la presentación del proyecto de ley una vez evacuado el análisis pertinente de la iniciativa junto con el concepto de la Unidad de Trabajo Legislativo del autor.</p> <p style="text-align: center;">PROPOSICIÓN</p> <p>Con fundamento en la exposición contenida en el presente informe de ponencia para primer debate, rindo PONENCIA NEGATIVA al PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2020 SENADO “por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones” y solicito el archivo del mismo.</p> <p>Cordialmente</p>  <p>CIRO ALEJANDRO RAMPIREZ CORTÉS Senador de la República Ponente</p>	<p>Bogotá D.C., 30 de Noviembre de 2020</p> <p>En la fecha se recibió Ponencia y texto propuesto para primer Debate del Proyecto de Ley No N° 289 DE 2020 Senado “POR LA CUAL SE ESTABLECEN INCENTIVOS PARA LA ADQUISICIÓN DE SEGUNDA VIVIENDA PARA ESTIMULAR LA INVERSIÓN EN COLOMBIA, EL FORTALECIMIENTO DE LA OFERTA TURÍSTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”. Presentada por el H.S., Ciro Alejandro Ramírez Cortés.</p> <p>El señor secretario de la comisión tercera del Senado. Dr. Rafael Oyola.</p> <p>Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia para primer Debate, consta de diez (10) folios.</p> <p>RAFAEL OYOLA ORDOSGOITIA Secretario General Comisión III – Senado.</p>

C O N T E N I D O

Gaceta número 1407 - Martes 1° de diciembre de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de Ponencia para segundo debate en la honorable Plenaria de Senado de la República, texto propuesto y texto definitivo aprobado en Comisión Tercera al Proyecto de ley número 33 de 2020 Senado, por medio de la cual se crean mecanismos para la repatriación de cuerpos de connacionales que se encuentren en el exterior.	1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 289 de 2020 Senado, por la cual se establecen incentivos para la adquisición de segunda vivienda para estimular la inversión en Colombia, el fortalecimiento de la oferta turística y se dictan otras disposiciones.....	7