

CONCEPTO 19863 DE 2017

(Septiembre 8)

<Fuente: Archivo interno entidad emisora>

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Bogotá, D.C., 8 de Septiembre de 2017

PARA: JAVIER DARIO HIGUERA ANGEL  
Director de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano  
DE: CLAUDIA LILIANA PERDOMO ESTRADA Jefe de Oficina Asesora Jurídica  
Interna  
ASUNTO: Consideraciones jurídicas Proyecto de Resolución Pasaportes Respetado  
Embajador,

De la manera más atenta y en consideración a la solicitud efectuada por su digna dependencia mediante Memorando **I-DIMCS-17-018656** de 22 de agosto de 2017, en el cual solicita concepto sobre los Proyectos de Resolución "por el cual se reglamenta el Capítulo 4 y Capítulo 5 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2017 y se deroga la Resolución [5392](#) del 31 de agosto de 2015". le remito las consideraciones jurídicas sobre el particular efectuadas por esta Oficina Asesora Jurídica Interna para los fines pertinentes.

Anexo: lo enunciado en once folios.

**Consideraciones Jurídicas relativas a los proyectos de Resolución "por el cual se reglamenta el Capítulo 4 y Capítulo 5 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2017 y se deroga la Resolución [5392](#) del 31 de agosto de 2015"**

Ministerio de Relaciones Exteriores  
Oficina Asesora Jurídica interna  
Grupo Interno de Asuntos Legales  
Bogotá D.C., agosto de 2017

INTRODUCCIÓN:

El presente concepto jurídico, contiene un análisis de hecho y de derecho, sobre los proyectos de Resolución "por el cual se reglamenta el Capítulo 4 y Capítulo 5 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2017 y se deroga la Resolución [5392](#) del 31 de agosto de 2015", para lo cual se desarrollará el siguiente marco metodológico: I. Análisis Jurídico; II. Técnica Normativa a) Epígrafe de Proyecto de Resolución; b) Definición de Competencias; c) Parte Considerativa o Motiva del Proyecto de Resolución; d) Parte dispositiva; e) Publicación. HE. Conclusiones. IV. Alcance del Concepto.

a) ANALISIS JURIDICO:

El proyecto de Resolución se enfoca en reglamentar el Decreto [1067](#) de 2015 Decreto Único Reglamentario del Sector Relaciones Exteriores en cuanto la regulación de la expedición y trámite de los distintos Pasaportes, los requisitos para la expedición de los documentos de viaje y los demás trámites y procedimientos relacionados con la materia, para lo cual plantea derogar la Resolución [5392](#) de 31 de agosto de 2015.

Por otra parte, luego de hacer una revisión de la Técnica y vigencia normativa de la citada Resolución, esta Oficina Asesora Jurídica Interna, hace las siguientes observaciones referentes al contenido normativo presentado en el proyecto de Resolución de acuerdo a los lineamientos establecidos para la técnica normativa del Decreto [1081](#) de 2015 modificado por el Decreto [1609](#) de 2015 "Por medio del cual se modifican las directrices generales de la técnica normativa de que trata el título 2 de la parte 1 del libro 2 del Decreto [1081](#) de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República",

#### b) EPIGRAFE DE LOS PROYECTOS DE RESOLUCIÓN:

Mediante el Proyecto de Resolución objeto de estudio se plantea Derogar la Resolución [5392](#) de 31 de agosto de 2015, la cual reglamenta los Capítulos 4 y 5 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto [1067](#) Decreto único Reglamentario del Sector Relaciones Exteriores en cuanto a la regulación de la expedición y trámite de los distintos Pasaportes, para lo cual se dispuso el siguiente Epígrafe

"por el cual se reglamenta el Capítulo 4 y Capítulo 5 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2017 y se deroga la Resolución [5392](#) del 31 de agosto de 2015"

Al respecto la Oficina Asesora Jurídica Interna observa que el Manual para la Elaboración de Textos Normativos Proyectos de Decreto y Resolución, que se encuentra ubicado en el decreto [1081](#) de 2015, modificado por el Decreto [1609](#) de 2015 "Por el cual se modifican las directrices generales de técnica normativa de que trata el título 2 de la parte 1 del libro 2 del Decreto [1081](#) de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República", en el numeral 1,2 del anexo referente al epígrafe, establece el procedimiento y la forma en que debe redactar el mismo, de la siguiente forma:

**"1.2. Epígrafe:** Constituye el título del decreto o resolución. Sirve para indicar el contenido o tema. El epígrafe cumplirá con la siguiente técnica normativa:

1.2.1. indicar el objeto sobre el cual trata el contenido de la norma.

1.2.2. Corto y preciso, subsiguiente al encabezado del decreto o resolución.

1.2.3 Único para cada decreto o resolución, es decir, el título del acto debe ser diferente de los títulos de otros actos vigentes.

1.2.4. No inducir a error sobre el contenido de la parte dispositiva. Debe dar una idea lo más clara posible del contenido del acto" (subrayado fuera de texto).

Al respecto la Oficina Asesora Jurídica Interna observa que el Epígrafe del Proyecto de Resolución, está redactado haciendo mención a la ubicación de la norma que se plantea reglamentar, es decir, los Capítulos 4 y 5 del Título 1 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2017, Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, ahora bien, se aprecia un error de transcripción en el año de expedición de la norma, siendo el correcto el año 2015, así mismo se denota que la redacción es muy general, lo cual no permite dar una idea clara de su contenido, por lo cual se considera que tal como lo establece la técnica normativa es necesario señalar un indicativo sobre el contenido del acto administrativo a expedir, por lo tanto se recomienda la siguiente redacción:

"Por la cual se reglamenta las disposiciones referentes a los Pasaportes y se Deroga la Resolución

[5392](#) de 2015 ".

b) De la definición de la Competencia para expedir la Resolución:

El proyecto de Resolución en su acápite de la Competencia, debe hacer relación a las facultades constitucionales y legales conferidas a la señora Ministra de Relaciones Exteriores para expedir este tipo de Actos Administrativos, para lo cual en el Proyecto de Resolución objeto de estudio, se expuso el siguiente compendio normativo:

- El numeral 3 del artículo [59](#) de la Ley 489 de 1998, que refiere sobre la facultad de la función de la Ministra de dictar en desarrollo de la Ley las normas respectivas

- El numeral 17 del artículo [7](#) del Decreto 869 de 2016 en cuanto la facultad de la Ministra de expedir los Actos Administrativos que correspondan.

- El artículo [2.2.1.4.4.4.](#) del Decreto 1067 de 2015 el cual faculta al Ministerio de Relaciones Exteriores a reglamentar lo referente a Pasaportes.

El artículo [2.2.1.5.2.](#) del Decreto 1067 de 2015 que al parecer se incluyó por error de redacción, por lo cual se recomienda no citar en el acápite de las Competencias.

Sobre el acápite de la Competencia de los Proyectos de Resolución, la técnica normativa establece lo siguiente:

**"1.3. Competencia: Deberá indicarse las disposiciones de orden constitucional o legal que asignan la competencia para expedir el decreto o resolución.**

Cuando se citen normas de distinta jerarquía, deberán mencionarse en primer lugar las constitucionales y luego las legales citando cronológicamente, de la más antigua a la nueva.

Si el fundamento jurídico es un cuerpo normativo (Constitución Política, Ley [489](#), etc.), la cita global de este se acompañará de la fórmula "y en particular"<sup>1</sup> seguido del artículo pertinente.

Ejemplo: "El Presidente de la República de Colombia, en uso de sus atribuciones constitucionales, y en particular, las previstas en el artículo 189, numeral

..". (Negrilla fuera de texto)

Por lo anterior, se recomienda no incluir en el acápite de las competencias el artículo [2.2.1.5.2.](#) del Decreto 1067 de 2015, de igual manera, se advierte que no se citaron las normas de manera correcta en cuanto su jerarquía y orden cronológico, ya que como primera medida se debe mencionar las normas de mayor jerarquía para seguidamente citarlas en orden cronológico de la más antigua a la más nueva, es de esta forma que en el proyecto de Resolución objeto de estudio primero se citó la normativa correspondiente al Decreto [869](#) de 2016 y luego el Decreto [1067](#) de 2015, no estando de esta forma conforme a lo establecido en el numeral 1.3 del Anexo del Manual para la Elaboración de Textos Normativos, por lo cual se recomienda la siguiente redacción:

"En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en particular las conferidas por el numeral 3° del artículo [59](#) de la Ley 489 de 1998, el [2.2.1.4.4.4.](#) del Decreto 1067 de 2015 y el numeral 17 del artículo [7](#)° del Decreto 869 de 2016, y".

c) Parte Considerativa o Motiva del Proyecto de Resolución:

En este punto se denota que se transcribe casi la totalidad de los considerandos de la Resolución [5392](#) de 2015 que ciertamente corresponde a la descripción del asunto a tratar, pues describen los antecedentes y necesidades que llevaron a la elaboración del Proyecto de Resolución objeto de estudio, empero se avizora la necesidad de adecuaciones forma en cuanto modificar la redacción de los nuevos

considerandos, es decir los incisos 10 y 11 en cuanto la idea no es clara, siendo conveniente plasmar y reformular los citados considerandos redactando una explicación razonada de la necesidad de derogar la Resolución [5392](#) de 2015, tal como lo establecen los parámetros para la elaboración de textos normativos que se encuentran en el Decreto [1081](#) de 2015, que para el efecto establece lo siguiente:

"El acápite de los considerandos contiene la motivación del acto administrativo y se ubica entre la competencia y la parte dispositiva. La motivación consistirá en una breve explicación de los antecedentes y las necesidades que llevaron a la elaboración del proyecto de decreto o resolución a efectos de justificar su expedición, cuando a ello haya lugar.

1.4.1. Si bien no existen fórmulas sacramentales que indiquen el contenido de la parte motiva, es recomendable que se incluyan, cuando a ello haya lugar, al menos, los siguientes puntos:

1.4.1.1. Exposición concisa de los elementos de hecho y de derecho que se han tomado en consideración;

1.4.1.2. Si resultare necesario recordar el contexto histórico del acto, el relato seguirá el orden cronológico de los hechos;

1.4.1.3. La justificación del contenido material del proyecto, que corresponde al conjunto de argumentos políticos, económicos, jurídicos o de cualquier orden que sirvan de soporte a la iniciativa.;

1.4.1.4. Los objetivos que pretenden lograrse;

1.4.1.5. La indicación de que se cumplió con el requisito de (a consulta, cuando el ordenamiento jurídico lo exija;

1.4.1.6. Los considerandos deben guardar relación con la parte dispositiva; su orden debe corresponder en la medida de lo posible al de las decisiones que motivan;

1.4.1.7. No es necesario justificar individualmente cada disposición. De ser posible, se recomienda motivarla derogatoria o la supresión;

1.4.1.8. La conclusión de que, por lo tanto, es necesario u oportuno adoptar las medidas contempladas en la parte dispositiva."

d) Parte Dispositiva;

En este aspecto se observa que se hace necesario efectuar una serie de modificaciones con la finalidad de que el Proyecto normativo este acorde con los parámetros establecido por el Decreto [1081](#) de 2015 modificado [1609](#) de 2015 "Por el cual se modifican las directrices generales de técnica normativa de que trata el título 2 de la parte 1 del libro 2 del Decreto [1081](#) de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de la Presidencia de la República", para lo cual se hacen las siguientes recomendaciones:

En atención de que la finalidad del Proyecto de Resolución es derogar la Resolución [5392](#) de 2015, esta Oficina asesora recomienda explorar la posibilidad de que la nueva Resolución precise otros temas que le son inherentes y que pueden ser objeto de futuras modificaciones, como por ejemplo teniendo en cuenta el principio del "deber de calidad formal" establecido en su artículo 2.1.2.1.15 en el sentido de precisar con claridad, sencillez y coherencia el texto normativo, esta oficina asesora considera importante precisar las definiciones de cada uno de los Pasaportes en cuanto sus características, beneficios y destinatarios de cada cual.

En el artículo 10 "DE LOS REQUISITOS PARA LA EXPEDICIÓN DE PASAPORTE A MENORES DE EDAD" en el inciso segundo de su Parágrafo 6° se remite al numeral 2° del mismo artículo, para señalar que cuando la custodia del menor esté a cargo del ICBF o de un tercero, se deberá otorgar poder especial en las condiciones descritas en el citado numeral 2°, el cual no trata sobre el trámite de poderes sino de la captura y procesamiento de datos en la formalización del trámite de pasaportes, por lo cual es menester aclarar en virtud del principio del "deber de calidad formal" establecido en su artículo 2.1.2.1.15 en el sentido de precisar con claridad, sencillez y coherencia el texto normativo para evitar ambigüedades y contradicciones.

Frente al artículo 12, a través del cual se desarrolla lo relativo a la cancelación y anulación de pasaportes, se recomienda que dentro de las causales que se establecen para proceder frente a las mencionadas situaciones administrativas, se incluya dentro del inciso tercero (3) del citado artículo, la cancelación del mismo por las restricciones de salida del país que ordenen las autoridades judiciales, siempre y cuando no se cuente con la debida autorización.

De igual forma, el artículo 13 "DE LAS INCONSISTENCIAS O DETERIORO", es menester esclarecer la redacción de su última frase, que dispone "y en sus bases de datos de Nacionalidad colombiana los datos del solicitante" en cuanto no es clara y la palabra "datos" está repetida innecesariamente.

En cuanto al artículo 20 denominado "**INFORMACIÓN RESERVADA**", se sugiere modificar la redacción de su **título** (puede ser por Confidencial) teniendo en cuenta que de su lectura equivocadamente se puede llegar a concluir que se está sometiendo a una reserva, para lo cual es menester precisar que solo la Constitución o la Ley pueden determinar el carácter de reservado, tal como lo previene el mismo artículo [24](#) de la Ley 1437 de 2011 modificado por el artículo [1°](#) de la Ley 1755 de 2015, que para el efecto fue invocado en el artículo objeto de comentario, **por** lo cual, adicionalmente se sugiere invocarlo señalándolo como una disposición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o la norma que lo modifique.

Se recomienda que en los títulos de los artículos vayan en minúscula salvo la letra inicial, asimismo es conveniente ajustar la lista que contiene los artículos [21](#), [22](#) y [26](#) conviniendo que se diferencie cada elemento de las listas con números de conformidad a lo dispuesto por el No [1.5.2.2.](#) del Decreto 1081 de 2015 modificado [1609](#) de 2015, que para el efecto dispone:

"1.5.2.2. **Numeración.** Los artículos se enumerarán en cardinales arábigos y deberán llevar título. Tras la palabra en negrilla, el cardinal arábigo, seguido de punto y un espacio, sin subrayado, ni cursiva; a continuación, en cursiva y negrilla, el título del artículo en minúscula, salvo la letra inicial, y un punto final.

(Ej.: "**Artículo 2. Ambito de aplicación.**") Los criterios fundamentales para la redacción y división de un artículo son; cada artículo, un tema; cada inciso, un enunciado; cada enunciado, una idea.

Los apartes de un mismo artículo se denominan incisos, menos los que estén enumerados, los cuales se distinguen por su número y hacen parte del inciso que les precede. No es conveniente que un artículo tenga más de cuatro incisos. "

**En los artículos que contengan listas, conviene diferenciar cada elemento de la lista con números (numerales).** Tales subdivisiones, en el caso de ser necesario, iniciarán con cardinales arábigos ("1., 2., 3...") y, excepcionalmente, cuando sea necesaria una nueva subdivisión, se identificarán tantos decimales como sea necesario ("1.1., 1.2., 1.3. (...) 1.1.1., 1.1.2., etc. "). (Negrilla y Subrayado Fuera de Texto).

Por último, se avizora que en varios apartes del proyecto de resolución se exigen copias auténticas del registro civil de nacimiento en el trámite para la expedición de pasaporte tanto de personas mayores de edad como de menores de edad (literal a) del numeral 3 del artículo [9](#) y los numerales 3.1 y 3.2 del artículo [10](#)), al respecto es menester precisar lo dispuesto por el Decreto 019 de 2012 "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública", establece una serie de parámetros o pautas que las autoridades administrativas deben dar aplicación con el objetivo de propender por actuaciones rápidas, económicas y eficientes para el usuario, al respecto, establece el artículo 5 de citada norma:

**"ARTICULO 5. ECONOMIA EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS.** Las

normas de procedimiento administrativo deben ser utilizadas para agilizar las decisiones; los procedimientos se deben adelantar en el menor tiempo y con la menor cantidad de gastos de quienes intervienen en ellos; las autoridades administrativas y los particulares que cumplen funciones administrativas no deben exigir más documentos y copias que los estrictamente necesarios, **m autenticaciones ni notas de presentación personal sino cuando la ley lo ordene en forma expresa,** o tratándose de poderes especiales. En tal virtud, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, **procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.**"

(subrayado y negrilla fuera de texto)

De igual manera el inciso 3° del artículo [18](#) del citado Decreto, determina el procedimiento a seguir cuando se trate de la identificación de una persona menor de siete (7) años, al respecto indica la norma citada:

Cuando por razones físicas la persona que pretenda identificarse no pueda imponer la huella dactilar o esta carezca de calidad suficiente para identificarla, la verificación de la identidad se hará mediante la comparación de su información biográfica con la que reposa en la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. De igual forma se procederá para identificar a personas menores de siete (7) años, caso en el cual deberá acompañarse **copia del Registro Civil de Nacimiento.**" (subrayas y negrilla fuera de texto)

Aunado a lo anterior el artículo [19](#) del Decreto 019 de 2012, determina el procedimiento para la verificación de la identidad de una persona mayor de siete años, indicando el citado artículo en cuanto al registro civil los siguiente:

**"ARTÍCULO 19. VERIFICACION DE LA IDENTIDAD DE PERSONAS MAYORES DE SIETE (7) AÑOS QUE NO HAYAN CUMPLIDO LA MAYORÍA DE EDAD.** La



verificación de la identidad de personas mayores de siete (7) años que no hayan cumplido la mayoría de edad se hará mediante la exhibición de la tarjeta de identidad y la obtención de la huella dactilar, en los términos del artículo anterior. No obstante, en los trámites que se realicen en el exterior, no se les exigirá la tarjeta de identidad, **sino el registro civil de nacimiento.**"

(subrayas y negrilla fuera de texto)

Así mismo, el artículo [25](#) del Decreto 019 de 2012, determina la eliminación del requisito de autenticación y reconocimiento para cierto tipo de trámites que se adelanten ante las entidades administrativas; por su parte menciona el artículo citado:

**'Artículo 25. Eliminación de autenticaciones y reconocimientos. Todos los actos de funcionario público competente se presumen auténticos. Por lo tanto no se requiere la autenticación en sede administrativa o notarial de los mismos.** Los documentos producidos por las autoridades públicas o los particulares que cumplan funciones administrativas en sus distintas actuaciones, siempre que reposen en sus archivos, tampoco requieren autenticación o reconocimiento.

Ninguna autoridad administrativa podrá exigir la presentación, suministro o entrega de documentos originales autenticados o copias o fotocopias autenticados, sin perjuicio de los controles o verificaciones que dichas entidades deban realizar^ salvo para el reconocimiento o pago de pensiones." (subrayas)

De la norma citada, se colige que en virtud de los principios establecidos en la ley anti trámites está vedado a las Entidades exigir autenticaciones, por lo cual, en caso de ser necesario y en coordinación y colaboración con la Registraduría Nacional del Estado Civil, se podrán verificar los datos requeridos, y es de esta forma que esta Oficina Asesora Jurídica recomienda concertar con la citada entidad la expedición de un instructivo dirigido tanto a las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores como a las Misiones

Diplomáticas y Consulares de Colombia en el exterior encargadas de tramitar y expedir pasaportes, en donde se precisen los procedimientos con la finalidad de efectuar todos los controles y verificaciones en caso de requerirse.

e) Publicación:

En el caso que nos ocupa, se recomienda dar cumplimiento a lo establecido en la Circular No. C-DSG- OAJI-17-000023 del 4 de abril de 2017, dirigida a manera de instructivo para todas las dependencias de la entidad, la cual busca garantizar el efectivo cumplimiento del Decreto No [270](#) de 14 de febrero 2017 modificatorio del Decreto 1081 de 2015 en lo que respecta con el deber de publicidad frente a la ciudadanía o los grupos de interés para garantizar su participación en los procesos de regulación, señalando las siguientes obligaciones inherentes al deber de publicidad de Proyecto de Resolución:

7. Los plazos de publicación de los proyectos de regulación expedidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que no lleven la firma del Presidente de la República, deberán publicarse entre cinco (5) a diez (10) días hábiles, atendiendo a criterios como el interés general, la naturaleza del asunto, la complejidad de la materia a regular y el número de artículos del proyecto.

Así las cosas, se tiene que mediante Memorando I-DIMCS-17-018656 de 22 de agosto de 2017

adicional a la solicitud de concepto, se indaga sobre los días en que debe estar publicado el presente Proyecto de Resolución al tenor de transcrita circular, para lo cual considera esta Oficina Asesora basado en los criterios establecidos, que es conveniente la publicación por un espacio de 10 días, dado lo sensible del tema.

Por último, es imperativo tener en cuenta que todo Proyecto normativo para la firma de la Ministra de Relaciones Exteriores debe acompañarse de una "ayuda de memoria", la cual deberá ser elaborada por la dependencia encargada de tramitarla al interior de la entidad.

### III. CONCLUSIONES:

Efectuado el estudio correspondiente de Viabilidad Jurídica, se encuentra que los Proyectos de Resolución puestas a consideración de esta Oficina Asesora Jurídica son viables en su contenido sustantivo por

encontrarse ajustado a la Constitución Política y a la Ley, empero muy respetuosamente se recomienda realizar las gestiones necesarias en aras de que el Proyecto de Resolución quede acorde a las disposiciones de la Ley [0019](#) de 2012 en cuanto limitar la exigencia de Registro Civil de Nacimiento auténticos.

Por otra parte se sugiere efectuar las modificaciones de forma sugeridas en desarrollo del presente concepto jurídico, en especial en las observaciones efectuadas en el Acápito del Epígrafe, Competencias, Considerativas y Motiva de los respectivos Proyectos de Resolución, ajustando y corrigiendo los posibles errores a los parámetros claramente fijados para la elaboración de textos normativos que se encuentran en el Decreto [1081](#) de 2015, modificado por el Decreto [1609](#) de 2015 "Por el cual se establecen directrices de técnica normativa", para que de esta forma la dependencia competente pueda adoptar el acto administrativo pertinente según las valoraciones políticas del caso.

### IV. ALCANCE AL CONCEPTO.

Este concepto no compromete la responsabilidad de la Oficina Asesora Jurídica Interna, ni es de obligatorio cumplimiento o ejecución, esto en virtud a lo dispuesto en el artículo [28](#) de la Ley 1755 de 2015, en concordancia con el artículo [230](#) de la Constitución Política.

Atentamente,

CLAUDIA LILIANA PERDOMO ESTRADA

Jefe de Oficina Asesora Jurídica Interna

Anexos: SIN ANEXOS

Copia: Carlos Eduardo Barranco Caicedo/ANDRES LEONARDO MENDOZA PAREDES



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 15 de enero de 2024 - (Diario Oficial No. 52.621 - 27 de diciembre de 2023)



