

Bogotá D.C., diciembre 2 de 2020

Representante
Alfredo Deluque
Presidente
Comisión Primera
Cámara de Representantes
La ciudad

Asunto: ponencia Proyecto de Ley 448 de 2020-Cámara

Respetado Presidente,

Atendiendo a la designación hecha por la mesa directiva de la Comisión Primera, me permito rendir ponencia para primer debate del proyecto de ley 448 de 2020 Cámara “por medio del cual se derogan los decretos legislativos 469, 541 y 805 de 2020”.

Cordialmente,

Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY 448 DE 2020-CÁMARA “POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGAN LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 469, 541 Y 805 DE 2020”

TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El 14 de octubre de 2020, la Representante a la Cámara por Bogotá, Juanita Maria Goebertus Estrada, radicó el proyecto de la referencia.

Por decisión de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, del 24 de noviembre de 2020, fue designada ella misma como PONENTE para PRIMER DEBATE.

JUSTIFICACIÓN Y CONTENIDO DEL PROYECTO

La competencia que tiene el Congreso para modificar y derogar los Decretos Legislativos proferidos durante la declaratoria de emergencia busca hacer frente a las necesidades de la población ante la situación que produjo la emergencia y asimismo, limitar aquellos instrumentos en los que el Gobierno Nacional excedió sus competencias de legislador extraordinario. Esto para mantener el equilibrio entre los poderes públicos, al tiempo de brindar una respuesta adecuada y oportuna a la emergencia.

Mediante el Proyecto de Ley 448 de 2020 se ejerce esta competencia considerando que a través de los Decretos legislativos 469, 541 y 805 de 2020, el Presidente de la República, junto a los Ministros y Ministras del despacho, excedió sus competencias de legislador excepcional, pues profirió normas que carecen de conexidad con la atención a las condiciones que originaron la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, o que dan lugar a situaciones permanentes que consolidan situaciones jurídicas más allá de la respuesta a la pandemia de Covid-19, como se muestra a continuación:

Decreto Legislativo 469 de 2020: a través de este Decreto, el Gobierno Nacional habilitó a la Corte Constitucional para el levantamiento de la suspensión de los términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura cuando fuere necesario para el cumplimiento de sus funciones constitucionales. Sin embargo, esta es una medida excesiva respecto a la atención de la pandemia por varios motivos: el primero, porque no tiene como finalidad principal atender a los temas relacionados con la pandemia toda vez que su única y verdadera finalidad es la de llenar un vacío normativo del artículo 48 del Decreto Ley 2067 de 1991 que no previó habilitar a la Corte Constitucional para levantar, durante el cierre del despacho, los términos suspendidos en virtud de lo dispuesto en artículo 48 del Decreto 2067 de 1991. Así, el Decreto busca subsanar normas que no tienen relación directa con la atención de la pandemia.

De otro lado, esta no es la medida idónea si lo que se quiere es garantizar el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Corte en el escenario actual en el que es preferible evitar el funcionamiento presencial para evitar la propagación de la pandemia. En este sentido, resulta más

conveniente implementar las tecnologías de la información y de las comunicaciones que permitan garantizar el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos y el funcionamiento pleno de las Ramas del Poder Público.

Así las cosas, este Decreto no sólo creó una medida que carece de idoneidad sino que además, es una medida excesiva pues a través de ella, el Gobierno Nacional aprovechó sus facultades legislativas para llenar vacíos jurídicos de normas que no tienen relación con la situación que dio lugar a la declaratoria de emergencia y, en gracia de discusión, tampoco resuelve el problema de fondo respecto al acceso a la justicia constitucional.

Decreto Legislativo 541 de 2020: mediante este Decreto se prorrogó el servicio militar obligatorio, hasta por el término de tres (3) meses a partir de la fecha de licenciamiento prevista para los meses de abril, mayo, julio y octubre de 2020 de quienes presten dicho servicio en el Ejército y en la Policía Nacional. Esta medida impone obligaciones desproporcionadas e innecesarias al personal de servicio militar y de policía, sin que ello justifique la manera como su puesta en marcha contribuye a conjurar la crisis que originó la declaratoria del estado de emergencia y la detención de la extensión de sus efectos.

Además, esta prórroga carece de límites temporales por lo que se constituye en una modificación permanente al régimen de prestación del servicio militar obligatorio previsto en la Ley 1861 de 2017; esto porque no se fijaron condiciones específicas y temporales de aplicación de la norma. A su vez, la relación entre la seguridad nacional y la atención de la emergencia es poco clara. La declaratoria de emergencia económica y social no provino de un asunto de seguridad (pues además el Estado de excepción precedente hubiera sido otro) y la prórroga al servicio militar poco o nada ayuda a atender la pandemia.

Decreto Legislativo 805 de 2020: con este Decreto se estableció un aporte durante cuatro (4) meses para cubrir el 40% del salario mínimo mensual legal vigente de los trabajadores vinculados a las notarías. Estos aportes serían dados a través de los recursos del Fondo Cuenta Especial del Notariado. Sin embargo, en el Decreto no se encuentra ninguna consideración que demuestre que, a causa del Covid-19, las notarías han tenido una grave afectación económica por la disminución en el requerimiento de sus servicios que amerite el tratamiento diferenciado respecto a otros sectores que también han sufrido las consecuencias de la pandemia. De hecho, efectuar el “apoyo económico a todas las notarías del país” necesita una mayor justificación, porque el detrimento patrimonial de este sector, en comparación con los demás, se observa con menos claridad, en tanto los servicios notariales fueron exceptuados de las medidas de aislamiento obligatorio; en consecuencia, las notarías nunca dejaron de ejecutar sus labores.

Además, el artículo 4 del Decreto que consagra los requisitos para obtener el apoyo económico, no impuso a los notarios la obligación de demostrar el perjuicio económico. De esta manera, se

configura un trato desigual e injustificado respecto de los demás particulares, a quienes mediante el Decreto legislativo 639 de 2020 (modificado por el Decreto legislativo 677 de 2020) que creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF se les exige que certifiquen una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos.

En consecuencia, en este Proyecto se derogan los Decretos legislativos 469, 541 y 805 de 2020 pues se advierten como normas que deben salir del ordenamiento jurídico por exceder las facultades del Presidente como legislador extraordinario durante un estado de emergencia.

CONSIDERACIONES DE LA PONENTE

Artículos nuevos

Al presente Proyecto de Ley se considera necesario incluir la derogación de los artículos 5 y 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020. De conformidad con lo dispuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-242/20, la ampliación de los términos de los que hablan dichos artículos obedece a que tanto las entidades públicas, como las privadas pudieran adecuarse a los retos logísticos y técnicos que implica la implementación del paradigma virtual para la efectiva comunicación con los ciudadanos. Sin embargo, al día de hoy dichos artículos resultan desproporcionados y poco razonables al prever que ya hubo tiempo suficiente para la adecuación de las entidades a la virtualidad. Asimismo, resultan ser perjudiciales al hacer la comunicación entre los ciudadanos y las entidades públicas y privadas más lenta e ineficaz.

El artículo 5 Decreto Legislativo 491 de 2020 que extiende los términos para resolver las distintas modalidades de peticiones (fijados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011) se adoptó bajo la consideración de que los términos establecidos en el precitado artículo resultaban insuficientes dadas las medidas de aislamiento social tomadas por el Gobierno durante la emergencia y las insuficientes capacidades técnicas y logísticas de las entidades para garantizar a los ciudadanos una respuesta efectiva mediante el trabajo en casa de sus funcionarios.

La Corte en revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 491 de 2020 dispuso en la Sentencia C-242/20 la exequibilidad condicionada de dicho artículo 5 al considerar que “la ampliación de los términos para atender las peticiones le otorga tiempo de gracia a las autoridades a fin de que puedan retomar de forma organizada sus actividades”. No obstante, después de más de seis meses de adecuación a la virtualidad se puede prever objetivamente que las entidades tanto públicas como privadas ya tuvieron tiempo de sobra para organizar sus actividades sin necesidad de que se mantenga la ampliación del término.

Ahora bien, el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020 dispone la suspensión de términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa y se adoptó de manera similar a las consideraciones del artículo 5 de este mismo decreto. Es decir, el artículo 6 otorgó la posibilidad de interrumpir algunos procesos a las autoridades administrativas a fin de que puedan

retomar de forma organizada sus actividades, tal y como lo dispone la Corte Constitucional mediante Sentencia C-242/20.

En ese orden de ideas, lo cierto es que si durante el principio de la emergencia y en el confinamiento más estricto hubo necesidad de suspender los términos de las actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa (artículo 6) y de extender los plazos para resolver las distintas modalidades de peticiones (artículo 5) a efectos de que tanto las entidades públicas como privadas tomarán las medidas técnicas y logísticas necesarias para adecuarse al paradigma virtual, al día de hoy dichas medidas resultan desproporcionadas y poco razonables, en el entendido de que las entidades públicas ya han retomado sus actividad. Por lo tanto, es exigible, tanto a los particulares como a las entidades públicas, que en el transcurso de todo este tiempo hayan realizado los cambios necesarios para superar las dificultades que conlleva la virtualidad y su efectiva implementación, máxime cuando las medidas previstas afectan de manera considerable el relacionamiento entre los ciudadanos y la administración.

En virtud de las anteriores consideraciones, la permanencia de los artículos 5 y 6 como medidas adoptadas en el marco del estado de emergencia carece de relación con la superación de las condiciones que dieron lugar a la emergencia sanitaria y sí constituye una carga desproporcionada que deben asumir los ciudadanos.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Texto original	Texto propuesto	Justificación
“POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGAN LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 469, 541 y 805 DE 2020”	“POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGAN LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 469, 541 y 805 DE 2020 <u>Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES</u>”	La modificación atiende a la inclusión de otras medidas dentro del proyecto

<p>ARTÍCULO 1. Objeto. Esta Ley busca derogar los Decretos Legislativos 469, 541 y 805 de 2020 proferidos durante las declaratorias de estado de emergencia económica, social y ecológica por causa de la pandemia de COVID-19</p>	<p>ARTÍCULO 1. Objeto. Esta Ley busca derogar los Decretos Legislativos 469, 541 y 805 de 2020, <u>y modificar el Decreto Legislativo 491 de 2020</u> proferidos durante las declaratorias de estado de emergencia económica, social y ecológica por causa de la pandemia de COVID-19</p>	<p>Responde a la inclusión de un artículo nuevo que deroga el artículo 5 del Decreto legislativo 491 de 2020</p>
<p>ARTÍCULO 2. Deróguese el Decreto Legislativo 469 de 2020.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p>ARTÍCULO 3. Deróguese el Decreto Legislativo 541 de 2020.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	
<p>ARTÍCULO 4. Deróguese el Decreto Legislativo 805 de 2020</p>	<p>Sin modificaciones</p>	

	<p>Artículo 5. Deróguese el artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020.</p>	<p>El artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020 extiende los términos fijados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 en el siguiente sentido:</p> <p>“Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.</p> <p>Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:</p> <p>(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.</p> <p>(ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.”</p> <p>Si bien dicha medida era razonable teniendo en cuenta el confinamiento obligatorio decretado en el primer semestre de 2020, las condiciones han cambiado y se ha retomado un nivel de normalidad similar al previo a la declaratoria de la emergencia sanitaria. Por lo tanto, la medida prevista en el artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020 resulta desproporcionada y poco razonable a la luz de las</p>
--	--	--

		<p>circunstancias actuales. Contrario a ser una medida que permita responder a la crisis sanitaria causada por la pandemia de Covid-19, la extensión en los plazos para responder las peticiones ciudadanas afecta la calidad y eficiencia de la relación entre las autoridades administrativas y los ciudadanos.</p> <p>En consecuencia, no se justifica mantener una medida que dilata la atención a las solicitudes ciudadanas, incluso si estas no se refieren a temas relacionados con los derechos fundamentales.</p>
--	--	---

	<p>Artículo 6. Deróguese el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020.</p>	<p>El artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020 dispone la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. De forma similar a las consideraciones del artículo 5, la medida era razonable en un escenario de confinamiento estricto, en el que tanto los funcionarios como los ciudadanos estaban imposibilitados para adelantar los procedimientos administrativos. Sin embargo, ante la flexibilización de las restricciones de movilidad y en vista de la reapertura de distintos sectores y el retorno a plenas funciones por parte de la administración, esta medida resulta desproporcionada e inconducente para atender la situación producto de la pandemia de Covid-19. Por el contrario, afecta el funcionamiento eficiente de la administración y, en consecuencia, la relación con los ciudadanos.</p>
<p>ARTÍCULO 5. Vigencia. La presente ley rige a partir del día siguiente a su promulgación</p>	<p>ARTÍCULO 7. Vigencia. La presente ley rige a partir del día siguiente a su promulgación</p>	<p>Se ajusta la numeración por la inclusión de dos artículos nuevos.</p>

DECLARATORIA DE CONFLICTOS DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que el presente proyecto de ley **no genera conflictos de interés** en atención a que se trata de un proyecto que no produce un beneficio particular, actual y directo a la autora y ponente del proyecto, la Representante Juanita María Goebertus Estrada, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de una derogatoria de decretos legislativos proferidos durante el actual Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que deben salir del ordenamiento jurídico por ser inconvenientes, lo cual, además, de enmarcarse dentro del ejercicio de control político del Congreso de la República, dispuesto en el artículo 215 de la Constitución, sirve de contrapeso a efectos de limitar los excesos del ejecutivo durante el Estado de emergencia, por tanto, el beneficio no puede ser particular.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado *“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”¹.*

PROPOSICIÓN

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicación número: PI. 01180-00 (C. P. Martha Teresa Briceño de Valencia).

Con fundamento en las anteriores consideraciones, le solicitamos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley No. 448 de 2020 Cámara “Por medio del cual se derogan los Decretos Legislativos 469, 541 y 805 de 2020”.

Cordialmente,

Juanita Goebertus Estrada

Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY 448 DE 2020 CÁMARA

“POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGAN LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 469, 541 y 805 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. Esta Ley busca derogar los Decretos Legislativos 469, 541 y 805 de 2020, y modificar el Decreto Legislativo 491 de 2020 proferidos durante las declaratorias de estado de emergencia económica, social y ecológica por causa de la pandemia de COVID-19.

ARTÍCULO 2. Deróguese el Decreto Legislativo 469 de 2020.

ARTÍCULO 3. Deróguese el Decreto Legislativo 541 de 2020.

ARTÍCULO 4. Deróguese el Decreto Legislativo 805 de 2020.

ARTÍCULO 5. Deróguese el artículo 5 del Decreto Legislativo 491 de 2020.

ARTÍCULO 6. Deróguese el artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020.

ARTÍCULO 7. Vigencia. La presente ley rige a partir del día siguiente a su promulgación.

Juanita Goebertus Estrada

Representante a la Cámara