**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_\_ DE 2020**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGAN LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 469, 541 y 805 DE 2020”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

**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.

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

**Juanita Goebertus Estrada**

**Representante a la Cámara**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY \_\_\_\_\_\_ DE 2020**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DEROGAN LOS DECRETOS LEGISLATIVOS 469, 541 y 805 DE 2020”**

Los estados de excepción previstos en los artículos 212-215 de la Constitución buscan poner un conjunto de herramientas a disposición del Poder Ejecutivo del nivel central para hacer frente a situaciones difíciles de prever y que ameritan una intervención particular del Ejecutivo. Las facultades que asume el Ejecutivo central en el marco de los Estados de Excepción da lugar a un desequilibrio entre las Ramas del Poder, por lo tanto, los controles externos son fundamentales para evitar el uso arbitrario de las facultades.

El estado de emergencia económica, social y ecológica previsto en el artículo 215 de la Constitución le otorga facultades al Presidente para proferir decretos con fuerza de ley por el periodo que dure la declaratoria de la emergencia, con observancia de las demás condiciones previstas en el artículo y en la Ley Estatutaria 137 de 1994. Esa facultad implica asumir parcialmente las funciones propias del Congreso de la República y, a manera de contrapeso, el control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional es fundamental.

Si bien ante un Estado de Emergencia el rol protagónico lo desempeña el Ejecutivo, el papel del Congreso también es determinante y no se restringe al control político. En este escenario, la competencia del Congreso para modificar y derogar los Decretos Legislativos proferidos durante la declaratoria de emergencia también tiene una función de control a largo plazo que debe resaltarse y ponerse en práctica.

La modificación y derogación de los Decretos Legislativos debe responder a las necesidades de la población de cara a la situación que produjo la emergencia y también debe limitar aquellos instrumentos en los que el Gobierno Nacional excedió sus competencias de legislador extraordinario. Asumir este rol activo en el marco de una emergencia no tiene como fin competir por las competencias, sino lograr mantener el equilibrio entre los poderes públicos, al tiempo de brindar una respuesta adecuada y oportuna a la emergencia.

Asimismo, el ejercicio de las competencias regulatorias del Congreso no está limitada a la revisión previa de Constitucionalidad hecha por la Corte Constitucional. Una decisión de exequibilidad no petrifica el ordenamiento jurídico, en el sentido de hacer la norma revisada intocable. Por el contrario, la competencia legislativa prevalente del Congreso de la República de adecuar y actualizar la legislación a los desafíos sociales que pretende regular debe ejercerse y, a su vez, está controlada por la posibilidad de ejercer la acción pública de inconstitucionalidad frente al nuevo contenido normativo.

En consecuencia, frente a los decretos legislativos el Congreso de la República debe: (i) ejercer el control político señalado en el artículo 215 de la Constitución y, posteriormente, el que considere relevante en relación con la implementación de las medidas; (ii) modificar las normas que necesitan dar una respuesta más adecuada y oportuna a la situación a regular, en términos fácticos o normativos; o (iii) derogar las normas que deben salir del ordenamiento jurídico por ser inconvenientes.

En el caso 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 dichas 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 pasaremos a ver.

**Decreto Legislativo 469 de 2020**

A través del Decreto Legislativo 469 del 23 de marzo de 2020 *se dictó una medida para garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Específicamente, 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, y como se verá a continuación, el Gobierno Nacional, a través de este decreto, tomó una medida excesiva respecto a la atención de la pandemia; ya que, es una medida cuya finalidad es diferente y no tiene relación directa con el hecho de garantizar la continuidad de las funciones de la jurisdicción constitucional, en el marco de la emergencia actual, existiendo, a su vez, medidas más idóneas para tal fin.

La medida adoptada mediante este decreto, de habilitar 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, 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, siendo esta una norma que se encuentra desactualizada y, en consecuencia, busca subsanar normas que no tienen relación directa con la atención de la pandemia.

En efecto, como lo expone el magistrado ponente Antonio José Lizarazo Ocampo en la sentencia C-156/20, *el artículo 48 del Decreto 2067 de 1991 establece que los términos señalados para la tramitación de los asuntos de constitucionalidad de competencia de la Corte Constitucional se suspenderán en los días en los que por cualquier circunstancia no se abra el despacho al público, suspensión legal que, como consecuencia de las medidas sanitarias de aislamiento y consecuencial cierre de los despachos judiciales, restringe la tramitación de los juicios y actuaciones de competencia de la Corte Constitucional mientras se mantenga dicho cierre.* ***La norma objeto de control viene entonces a llenar un vacío normativo al 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 (...).***

Ahora bien, si se quieren adoptar medidas dirigidas a garantizar el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Corte Constitucional en el escenario actual donde es preferible evitar el funcionamiento presencial para evitar la propagación de la pandemia, otras medidas son más idóneas. Por ejemplo, aquellas acciones relacionadas con la implementación de 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.

En consecuencia, la medida tomada en el decreto en cuestión, además de no ser idónea para garantizar el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Corte Constitucional, en el escenario actual de funcionamiento virtual de la Rama Judicial, es excesiva; ya que, el Gobierno Nacional, en vez de atender los temas relacionados con la pandemia 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.

**Decreto Legislativo 541 de 2020**

A través del Decreto Legislativo 541 del 13 de abril de 2020 *se adoptaron medidas especiales en el Sector Defensa en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.* Específicamente, se dirigieron a prorrogar 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, durante ese término, en el Ejército y en la Policía Nacional.

No obstante, y como se verá a continuación, la prórroga del período de prestación del servicio militar 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.

La medida dispuesta en el decreto en cuestión, sobre la prórroga del período de prestación del servicio militar, no supera el juicio de conexidad material al regular un tema que debe garantizarse necesariamente en todo momento y que, por tanto, no es exclusivo a la crisis actual provocada por el nuevo coronavirus COVID-19. Lejos de ser una acción para responder a la pandemia, incluye una modificación indefinida en la Ley 1861 de 2017. La prórroga a la fecha de licenciamiento además de no contar con un sustento suficiente que permita dar cuenta de su relación con el manejo de la emergencia, carece de límites temporales por lo que se constituye en una modificación permanente al régimen de prestación del servicio militar obligatorio.

En gracia de discusión, si la intención era responder a las dificultades logísticas propias de la incorporación al servicio militar y así reducir las posibilidades de contagio de las personas incorporadas, la medida debería contemplar dentro de sus condiciones de aplicación que responde a la contingencia de la emergencia. Al respecto, las condiciones de aplicación de la norma son claras; el Decreto señala:

“**Artículo 1***.* ***Servicio militar obligatorio.*** Adiciónese un parágrafo al artículo 13 de la Ley 1861 de 2017 “Por la cual se reglamenta el servicio de reclutamiento, control de reservas y la movilización”, en los siguientes términos:

**Parágrafo 5.** Prorróguese el servicio militar obligatorio del personal que actualmente se encuentra en servicio, hasta por el término de tres (3) meses contados a partir de la fecha prevista para el licenciamiento. Durante el término de la prórroga, el personal conscripto tendrá derecho a la consagrado en el artículo 44 de esta ley”

En ese sentido se observa que al no haber ningún condicionamiento, se desprende de la lectura de la norma que quienes estén prestando el servicio militar en cualquier momento se les prorrogará esa situación por tres meses más a partir de la fecha del licenciamiento; tal situación se predica tanto del momento en que fue expedida la norma (abril 13 de 2020), como de su lectura hoy.

El Presidente al no fijar condiciones específicas y temporales de aplicación de la norma, utilizó las competencias especiales en el marco de la emergencia social y económica para introducir una modificación con vocación de permanencia.

A su vez, la relación entre la seguridad nacional y la atención de la emergencia poco están relacionadas. La declaratoria de emergencia económica y social no provino de un asunto de seguridad (pues además el Estado de excepción procedente hubiera sido otro) y la prórroga al servicio militar poco o nada ayuda a atender la pandemia.

**Decreto Legislativo 805 de 2020**

De conformidad con la facultad prevista en el artículo 215 de la Constitución Política ponemos a consideración del Congreso esta iniciativa legislativa, encaminada a derogar el Decreto Legislativo 805 del 4 de junio de 2020, por los siguientes motivos:

Mediante el Decreto Legislativo 805 de 2020 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.

Según el Decreto, esta medida se justifica en la “flagrante disminución en los usuarios del servicio público notarial, que ha conllevado a una grave afectación en la actividad económica de las Notarías, poniendo en riesgo la prestación del servicio público notarial, así como el cumplimiento de las obligaciones de sus trabajadores” y que por tanto, es “necesario proteger el empleo de los trabajadores vinculados a las notarías y promover que puedan cubrir los gastos necesarios para su sostenimiento y de su familia [...]”

Sin embargo, en el Decreto legislativo en cuestión 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 primer lugar, se advierte que los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril del 2020, 593 del 24 de abril de 2020, 636 del 6 de mayo de 2020, 749 del 28 de mayo de 2020, 990 del 9 de julio de 2020 además de considerar que “el servicio público notarial contribuye a garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y a la supervivencia” y en virtud de esa conexidad, exceptuaron de las medidas de aislamiento obligatorio las actividades notariales. Es decir que las notarías, lejos de ser uno de los sectores más afectados podrían verse como uno de los sectores más favorecidos puesto que nunca dejó de ejecutar sus labores.

De otro lado, según el Estado de la Situación Financiera de la Superintendenciade Notariado y Registro con corte al 30 de junio comparado 2019-2020[[1]](#footnote-2), los activos y los pasivos son superiores para este año casi en la misma proporción. Esto, también pone en duda la disminución del requerimiento de servicios notariales.

Sin embargo, lo más grave de esta falta de justificación para adoptar la medida diferenciada reside en que 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:

Artículo 2.3 Demuestren la necesidad del aporte estatal al que se refiere el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, certificando una disminución del veinte por ciento (20%) o más en sus ingresos.

Con esta omisión, se desconocieron los principios que deben guiar el gasto público impidiendo así, la distribución racional del gasto entre aquellos destinos que son prioritarios sobre todo en un estado de emergencia como el actual. Con este Decreto se permite entonces que las notarías, independientemente de sus ingresos, reciban el mismo apoyo económico para sus empleados, aún cuando no se hayan visto afectadas de la misma manera.

Si bien es cierto que las destinaciones establecidas para los recursos del Fondo Cuenta Especial de Notariado administrado por la Superintendencia de Notariado y Registro, tienen como objetivo, entre otros, “permitir que los notarios de insuficientes ingresos puedan prestar el servicio público notarial en las mejores condiciones para los usuarios”, es por esa precisa razón que no se explica que la medida adoptada por este Decreto Legislativo no establezca como requisito para acceder al beneficio demostrar la disminución del ingreso.

En suma, en el Decreto Legislativo 805 de 2020 no se fundamentó por qué era necesario establecer un régimen especial para otorgar el apoyo económico a las notarías cuando el Gobierno Nacional, a través del Decreto Legislativo 677 de 2020 ya había reglamentado la manera de acceder al beneficio. Asimismo, el Decreto Legislativo tampoco justificó por qué no exigir a los notarios demostrar la necesidad del aporte con una disminución en el porcentaje de sus ingresos, y en ese sentido, tampoco especificó por qué otorgar a todas las notarías el mismo beneficio sin considerar que hay unas que pueden verse mucho más afectadas que otras.

Cordialmente,

**Juanita Goebertus Estrada**

**Representante a la Cámara**

1. Superintendencia de Notariado y Registro. <https://www.supernotariado.gov.co/files/estados_contables/daf-1226-20200828171554.pdf> [↑](#footnote-ref-2)