



Bogotá, D.C.

170

Doctora:

AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO

Secretaria Comisión Primera

Cámara de Representantes

comision.primer@camara.gov.co

Carrera 7 No 8-68, Edificio Nuevo del Congreso

Ciudad.

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital al Proyecto de Ley 009 de 2020 Cámara, “por la cual se modifican o adicionan los decretos legislativos expedidos en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, y se dictan otras disposiciones”.

Respetada secretaria:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal al Proyecto de Ley indicado en el asunto, y de conformidad con lo señalado en el capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, de manera atenta envió los comentarios de la Administración Distrital sobre dicha iniciativa, realizados por la Secretaría Distrital de Ambiente; Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte; Secretaría Distrital de Desarrollo Económico; Secretaría Distrital de Integración Social; y Secretaría Jurídica Distrital (Anexo).

Sobre el particular, me permito informarle que la Administración Distrital considera viable la iniciativa legislativa y, de manera respetuosa, sugiere que en el estudio y discusión del referido proyecto de Ley se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar una mesa técnica de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar al correo electrónico fernanda.diaz@gobiernobogota.gov.co o al celular 312 433 0348.

Cordialmente,

LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO
Secretario Distrital de Gobierno

Anexo: Lo anunciado (23 folios).

Proyectó: Jessica Andrea Jiménez Polanía, - Profesional Universitario Contratista DRP

Revisó: Jorge Eduardo García - Profesional Universitario Contratista DRP

Andrea Robles Calderón - Profesional Universitario Contratista DRP

María Fernanda Díaz - Profesional Especializada Contratista DRP

Danielson Guevara Villabón - Asesor del Despacho

Aprobó: Jaime Andrés Flórez Murcia - Director de Relaciones Públicas



**SECRETARÍA DE
AMBIENTE**

SECRETARÍA DISTRITAL DE AMBIENTE Folios: 5. Anexos: No.
Radicación #: 2020EE175257 Proc #: 4883742 Fecha: 2020-10-08 15:21
Tercero: 899999098-0 - CAMARA DE REPRESENTANTES
Dep Radicadora: SUBSECRETARIA GENERAL Y DE CONTROL
DISCIPLINARIO
Clase Doc: Salida Tipo Doc: Oficio Enviado

Bogotá DC

Director
JAIME ANDRÉS FLOREZ MURCIA
Director de Relaciones Políticas.
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
Calle 11 No. 8-17
Ciudad

Referencia: Respuesta comentarios Proyecto de Ley 009/2020
Radicado SDA 2020ER163109del 23/09/2020
Radicado SDG 20201700879901 del 22/09/2020

Respetado Director:

En el ámbito de las atribuciones otorgadas a esta Autoridad Ambiental mediante los Decretos 109 de 2009 "Por el cual se modifica la estructura de la Secretaría Distrital de Ambiente y se dictan otras disposiciones" y 175 de 2009 "Por el cual se modifica el Decreto 109 de Marzo 16 de 2009", en cumplimiento de los términos legales previstos, de manera atenta se remiten los comentarios al Proyecto de Ley 009/2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN O ADICIONAN LOS DECRETOS LEGISLATIVOS EXPEDIDOS EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA GENERADA POR EL COVID-19, MEDIANTE LOS DECRETOS 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020 Y 637 DEL 6 DE MAYO DE 2020, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", por parte de la Secretaría Distrital de Ambiente, en los siguientes términos:

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS
PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO
DIRECCION DE RELACIONES POLITICAS**

SECTOR QUE CONCEPTÚA: SECTOR AMBIENTE

ENTIDAD QUE CONCEPTÚA: SECRETARÍA DE AMBIENTE

NÚMERO DEL PROYECTO: 009/2020

EN CÁMARA: LEY X ACTO LEGISLATIVO AÑO: 2020
EN SENADO: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: _____

ORIGEN DEL PROYECTO: CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá D.C. Colombia





SECRETARÍA DE
AMBIENTE

TÍTULO DEL PROYECTO

"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN O ADICIONAN LOS DECRETOS LEGISLATIVOS EXPEDIDOS EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA GENERADA POR EL COVID-19, MEDIANTE LOS DECRETOS 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020 Y 637 DEL 6 DE MAYO DE 2020, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

AUTOR (ES)

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS
Representante a la Cámara
Partido Liberal Colombiano

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Citando el autor: "El objeto de la presente ley es modificar o adicionar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y el 637 del 6 de mayo de 2020, a fin de fortalecer las medidas adoptadas para mitigar los efectos causados por la crisis de la pandemia del COVID-19 en el territorio nacional y extender algunos de sus efectos a la nueva realidad que afrontará el país una vez se supere esta crisis."

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR

ES COMPETENTE
Si No

ANÁLISIS JURÍDICO

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá D.C. Colombia



I. ASUNTO PARA TRATAR

En atención a la solicitud realizada por Director de Relaciones Políticas de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, quien, en ejercicio de sus funciones solicitó a la Secretaría Distrital de Ambiente, comentarios al Proyecto de Ley No. 009 de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN O ADICIONAN LOS DECRETOS LEGISLATIVOS EXPEDIDOS EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA GENERADA POR EL COVID-19, MEDIANTE LOS DECRETOS 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020 Y 637 DEL 6 DE MAYO DE 2020, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, la Dirección Legal Ambiental, procedió a analizar la viabilidad jurídica del citado Proyecto, en los siguientes términos.

II. ANTECEDENTES

Una vez revisado el Boletín Legal de la Secretaría Distrital de Ambiente, se tiene que la Dirección Legal Ambiental, no se encontraron pronunciamientos relación con el asunto materia de consulta.

III. CONSIDERACIONES

La Dirección Legal Ambiental debe destacar que, el Proyecto de Ley No. 009 de 2020 de la Cámara de Representantes, se encuentra en consonancia con las necesidades sociales y ambientales que se han venido presentando históricamente a lo largo del territorio nacional pero que se intensificaron debido a la emergencia sanitaria denominada COVID-19.

En primer lugar, la Corte Constitucional en cumplimiento de sus funciones ha venido consolidando a lo largo de los últimos años una posición frente al derecho fundamental al agua que tiene cada habitante del territorio nacional, primero estableciendo una conexidad con la dignidad humana, el medio ambiente sano y la salud y luego enunciando la obligación expresa del Estado a garantizar la disponibilidad, accesibilidad, calidad y distribución del servicio de agua, a pesar que el derecho no se encuentra expresamente en la Constitución Política, dicha provisión del recurso hídrico debe ser ejercida a través del servicio de acueducto a través de los municipios, de no ser posible se está en la obligación de buscar soluciones alternativas a mediano y largo plazo. El proyecto de ley en mención, busca consolidar una solución desde el plano legislativo a una problemática generaliza del Estado.

Actualmente, el derecho al agua puede ser contemplado desde dos ópticas de procedencia legalmente, desde el plano individual con relación al consumo mínimo humano, derecho al que puede accederse desde la tutela y también desde el plano colectivo, entendida como un servicio público asociado su acceso en determinadas ocasiones a las acciones populares¹, dado que no existe una norma legal expresa.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE AMBIENTE

Por otro lado, desde la mirada internacional el Comité de derechos económicos, sociales y culturales en su Observancia General No. 15 de 2002, enunció: *"El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica."*, dejando claro el carácter esencial del recurso.

El documento también hace énfasis en aspectos de especial interés para el presente asunto: *"Lo adecuado del agua no debe interpretarse de forma restrictiva, simplemente en relación con cantidades volumétricas y tecnologías. El agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico. El modo en que se ejerza el derecho al agua también debe ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras"*. Este fundamento denota un carácter no solamente sostenible, sino también sustentable, que se ve marcado por la necesidad de desarrollar de las acciones afirmativas que permitan llegar a las comunidades o poblaciones más vulnerables, o procesos legales con enfoques diferenciales, razón por la cual, en el numeral 15 y 16 del documento en mención se también expresó: *"Por lo que se refiere al derecho al agua, los Estados Partes tienen la obligación especial de facilitar agua y garantizar el suministro necesario de agua a quienes no disponen de medios suficientes, así como de impedir toda discriminación basada en motivos sobre los que internacionalmente pesen prohibiciones en lo referente al suministro de agua y a los servicios de abastecimiento de agua. Aunque el derecho al agua potable es aplicable a todos, los Estados Parte deben prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular las mujeres, los niños, los grupos minoritarios, los pueblos indígenas, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los trabajadores migrantes, los presos y los detenidos."*

Por consiguiente, el presente proyecto tiene un carácter vital para cumplir con la obligación internacional en materia acceso al derecho al agua desde sus elementos: disponibilidad, calidad, accesibilidad (física y económica), no discriminación y acceso a la información.²

Consecuentemente, el proyecto de ley pretende cumplir con las tres obligaciones legales específicas de los Estados referentes a todos los derechos humanos:

1. Respetar, es decir, abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad.
2. Proteger, es decir, adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros denieguen el acceso

Secretaría Distrital de Ambiente

Av. Caracas N° 54-38

² ~~PNK 072899~~ Observancia General N° 15 (2002) del Comité De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales.

www.ambientebogota.gov.co

Bogotá D.C. Colombia





SECRETARÍA DE AMBIENTE

al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua.

3. Cumplir, es decir, reconocer en grado suficiente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, de preferencia mediante la aplicación de las leyes; adoptar una estrategia y un plan de acción nacional en materia de recurso hídrico para el ejercicio de este derecho; y facilitar un acceso mayor y sostenible al agua, en particular en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas.³

En síntesis, para poder pensar en una vida digna para los habitantes del territorio nacional es necesario que las leyes consagren explícitamente el derecho al mínimo vital de agua potable por la relación que tiene con la salud, la alimentación, el medio ambiente y demás derechos.

IV. CONCLUSIÓN

Con base en lo expuesto en las consideraciones antes señaladas, para la Dirección Legal Ambiental de esta Secretaría el Proyecto de Ley No. 009 de 2020, es **JURÍDICAMENTE VIABLE**.

ANÁLISIS TÉCNICO

Previo a presentar observaciones o comentarios a este proyecto de Ley, se realiza una contextualización o síntesis del contenido del mismo, en los siguientes términos:

- El objeto de la iniciativa consiste en fortalecer las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través de algunos Decretos Legislativos para mitigar los efectos causados por la crisis de la pandemia del COVID-19 en el territorio nacional y extender algunos de sus efectos a la nueva realidad que afrontará el país una vez se supere esta crisis, mediante la inclusión de modificaciones, algunas de estas orientadas a garantizar de forma permanente garantías y/o derechos constitucionales como el mínimo al agua potable y el medio ambiente para el caso que nos atañe.

- El proyecto de iniciativa de Ley Estatutaria consta de 4 Títulos (Título I DE LOS DERECHOS Y SU DESARROLLO, TÍTULO II DE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, TÍTULO III DEL NOTARIADO, y TÍTULO IV DE LAS MEDIDAS ECONÓMICAS Y TRIBUTARIAS).

- Los asuntos objeto de comentarios del mencionado Proyecto de Ley se hallan contenidos en los Capítulos I DERECHO AL MÍNIMO VITAL DE AGUA POTABLE y IV MEDIDAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A UN AMBIENTE SANO del título I.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE AMBIENTE

- En este contexto, los decretos legislativos que para el caso que nos ocupa según el ámbito de nuestra competencia se pretenden modificar mediante la mencionada iniciativa parlamentaria corresponden a los números 441 del 20 de marzo de 2020 "*Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020*" y 575 del 15 de abril de 2020 "*Por el cual se adoptan medidas para mitigar los efectos económicos generados por la pandemia Coronavirus COVID-19 en el sector transporte e infraestructura, en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica*", ambos declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante Sentencias C-154/20 (Magistrado Ponente: José Fernando Reyes Cuartas) y C-294/20 (Magistrado Ponente: Alejandro Linares Castillo) respectivamente.

En el proyecto de iniciativa legislativa se pretende modificar el artículo 2º del primero de los decretos legislativos mencionados, en el sentido de volver permanente el derecho al mínimo vital de agua potable (no solamente durante el término de declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, en los términos y condiciones que se han señalado y las prórrogas que pueda determinar el Ministerio de Salud y Protección Social), en aquellos sitios en donde no sea posible asegurar el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto y/o los esquemas diferenciales, los municipios y distritos deberán garantizarlo a través de medios alternos de aprovisionamiento como carrotanques, agua potable tratada envasada, tanques de polietileno sobre vehículos de transporte, tanques colapsibles, entre otros, siempre que se cumpla con las características y criterios de calidad del agua para consumo humano señalados en el ordenamiento jurídico (no de manera excepcional).

En el inciso 2º del párrafo 1º se hacen unas inclusiones de forma para dar mayor claridad y alcance a lo que regulado inicialmente en el Decreto Legislativo, y se adiciona un nuevo párrafo, el segundo, en el sentido de determinar que, de manera permanente deberá garantizarse por parte de los municipios y distritos el suministro del mínimo vital de agua potable a ciertos sectores de la población (que por condiciones sociales o étnicas se encuentran en su territorio en situaciones de vulnerabilidad), por tanto, no puede ser suspendido y/o cortado, ni por el no pago, otorgándole un plazo de seis (6) meses a la reglamentación por parte del Gobierno Nacional.

En el segundo de los decretos legislativos que con el proyecto de iniciativa legislativa se pretende hacer extensivo de manera permanente alguno de sus efectos a la nueva realidad que afrontará el país a raíz del Coronavirus (Covid-19), consiste en la inclusión de un párrafo al artículo 1º, encaminado a que, el Ministerio de Transporte genere mecanismos que permitan que los municipios y distritos puedan acceder a los recursos retirados de los programas de

PBX: 3778899

www.ambientebogota.gov.co
Bogotá D.C. Colombia

BOGOTÁ

reposición (hasta un 85% en virtud del Decreto Legislativo 575 de 2000), garantizando no afectar la reposición del parque automotor y el derecho a gozar de un ambiente sano, durante los tres (3) primeros años de su entrada en vigencia, y de esta manera efectuar la reposición gradual del parque automotor.

En relación con el derecho al mínimo vital de agua potable, en la exposición de motivos se reconoce que si bien es cierto, en la Constitución Política de 1991 no se consagra el derecho fundamental al agua, desde el año 1992, la jurisprudencia constitucional ha venido generando o construyendo una línea conceptual en tal sentido, reconociéndolo como un derecho fundamental orientado a proteger de manera especial a las personas en situación de manifiesta vulnerabilidad, que conforme al proyecto de iniciativa parlamentaria se concreta "... a la población que, en razón a su condición social o étnica se encuentren en situación de vulnerabilidad en su territorio, ...".

En tal sentido, en criterio de esta Dirección es pertinente indicar que, efectivamente el Proyecto de Ley Estatutaria 009/2020 guarda correspondencia con instrumentos jurídicos de índole internacional (p. ej. obligaciones deducibles de los artículos 11⁴ y 12⁵ del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales) y con la jurisprudencia colombiana allí citada y demás elementos tenidos en cuenta, que procuran garantizar su valor fundamental como seres humanos al no contar con las condiciones que les permitan llevar una existencia digna.

Así mismo es importante indicar que, en aras a asegurar el mencionado derecho desde la jurisprudencia constitucional colombiana, se ha determinado en las Sentencias de Tutela números 578/92, 232/93 y 891/14, entre otras, el abastecimiento de agua potable debe cumplir con los siguientes términos, condiciones y/o requisitos: **(i)** cantidad suficiente; **(ii)** disponibilidad; **(iii)** de calidad adecuada; **(iv)** ser accesible físicamente; y **(v)** ser asequible para los usuarios.

Ahora bien, la reglamentación que expida el Gobierno Nacional con base en la reglamentación que plantea el párrafo 2º del precitado artículo, debe cubrir los vacíos que conlleva la pretensión de garantizar el derecho al mínimo vital de agua para la población indicada en el proyecto de iniciativa con la de los prestadores del servicio público de acueducto debido a las inversiones que realizan para garantizar la calidad, la continuidad y

⁴ "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (...)."

⁵ "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. (...)."
Av. Caracas N° 54-36
PBX: 3778899
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá D.C. Colombia

su cobertura, más aún cuando se establece que, el servicio "... *no podrá ser suspendido y/o cortado, ni siquiera en los casos de impago.*"

Frente a la mención que hace el párrafo incluido en el artículo 1° del Decreto Legislativo 575 de 2000 "... *así que no se afecte la reposición del parque automotor y el derecho a gozar de un ambiente sano*", es preciso determinar que, lo único que se está haciendo es, reiterar que cualquier actividad económica como la de reposición del parque automotor debe ser armónica y respetuosa con el derecho constitucional colectivo a gozar de un ambiente sano (art. 79).

Con fundamento en las razones esbozadas y con sujeción a los comentarios realizados, el Proyecto de Ley Estatutaria 009/2020 "*Por la cual se modifican o adicionan los decretos legislativos expedidos en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, y se dictan otras disposiciones*", presentado por el Representante a la Cámara por Bogotá D.C. Juan Carlos Lozada Vargas del Partido Liberal Colombiano, se considera **VIABLE**.

COMENTARIOS O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Los comentarios señalados en el acápite de análisis jurídico y técnico.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si _____ No X _____

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cuál

Si _____ No _____

En lo correspondiente al impacto fiscal del Proyecto de Ley, es preciso indicar que éste no generaría gasto adicional alguno a la Secretaría Distrital de Ambiente, dado que no requiere realizar incrementos presupuestales, ni recursos adicionales, para la ejecución del proyecto.

En este contexto, y desde la competencia de la Subdirección Financiera, se considera que el Proyecto de Ley No. 009 de 2020 es **VIABLE**.

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá D.C. Colombia



SECRETARÍA DE
AMBIENTE

Apoya la iniciativa legislativa:

NO _____

SI TOTAL _____ PARCIAL: _____

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

_____ NINGUNA _____

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS: SI _____ NO

Atentamente,

Carolina Urrutia

CAROLINA URRUTIA VASQUEZ
SECRETARIA DISTRITAL DE AMBIENTE

Elaboró: CRISTIAN ALONSO CARABALY CERRA – DIRECTOR LEGAL AMBIENTAL
ALEJANDRA SÁNCHEZ ABRIL – DIRECCIÓN DE GESTIÓN AMBIENTAL
GUIOMAR PATRICIA GIL ARDILA – SUBDIRECTORA FINANCIERA

Proyectó: MAGALY FERNANDA PAJOY VILLA

Secretaría Distrital de Ambiente
Av. Caracas N° 54-38
PBX: 3778899
www.ambientebogota.gov.co
Bogotá D.C. Colombia





Bogotá D.C., lunes 19 de octubre de 2020

Doctor
JAIME ANDRÉS FLÓREZ MURCIA
Director de Relaciones Políticas
SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO
cdi.radicador8@gobiernobogota.gov.co
Calle 11 No. 8 - 17 - 3387000 Bogotá, D.C.

ASUNTO: Comentarios al Proyecto de Ley 009 de 2020 *"Por la cual se modifican o adicionan los decretos legislativos expedidos en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, y se dictan otras disposiciones"*.

Estimado doctor Flórez:

En respuesta a la comunicación con radicado número 20207100093722, mediante la cual solicita comentarios al primer debate del Proyecto de Ley 009 de 2020 *"Por la cual se modifican o adicionan los decretos legislativos expedidos en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, y se dictan otras disposiciones"* me permito presentar los siguientes comentarios conforme en los pronunciamientos realizados por el Instituto Distrital de Recreación y Deporte -IDRD- y Dirección de Arte, Cultura y Patrimonio de esta entidad, así:

- **TÍTULO DEL PROYECTO**

"Por la cual se modifican o adicionan los decretos legislativos expedidos en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, y se dictan otras disposiciones"

- **AUTOR (ES)**

Representante Juan Carlos Lozada Vargas

- **OBJETO DE LA LEY**

"El objeto de la presente ley es modificar o adicionar los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y el 637 del 6 de mayo de 2020, a fin de fortalecer las medidas adoptadas para mitigar los efectos causados por la crisis de la pandemia del COVID-19 en el territorio nacional y extender algunos de sus efectos a la nueva realidad que afrontará el país una vez se supere esta crisis."



- **COMPETENCIA**

La Constitución Política de Colombia consagró, a través de sus artículos 114 y 150, que corresponde al Congreso de la República, entre otras funciones, hacer las leyes. Es así como, la Carta Política estableció que, mediante ley estatutaria el Congreso de la República regulará las materias referentes a: a) Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; b) Administración de justicia; c) Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales; d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana. e) Estados de excepción. f) La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.

Por su parte, el artículo 152 numeral. 1° ibídem, establece que los derechos fundamentales deben ser concretados por el Legislador a través de leyes estatutarias. Esta cláusula ha sido estudiada por la Corte Constitucional en diferentes oportunidades, en las cuales determinó, al menos, dos reglas. La primera consiste en que serán objeto de reglamentación los derechos incluidos en el capítulo I del Título II. La segunda es, que la reglamentación debe atender a criterios de: a) integralidad del Derecho fundamental; b) reglamentación directa de objeto; c) cuando se trate de un mecanismo de protección constitucional ésta debe ser integral; y, d) la reglamentación implique la afectación o desarrollo de los elementos estructurales de un derecho fundamental (Sentencia C-223 de 2017).

El proyecto de ley estatutaria, que tiene por objeto mantener algunas medidas ordenadas a través de los decretos legislativos expedidos en el marco de las declaratorias del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, establece disposiciones que influyen, regulan, dan alcance y desarrollan derechos fundamentales, derechos sociales, económicos y culturales, derechos colectivos, y procedimientos y garantías de acceso a la administración de justicia, tales como el derecho al mínimo vital de agua potable, lo dispuesto sobre el desarrollo de los derechos a la información, a la educación y al trabajo en casa, las medidas para garantizar el acceso de la ciudadanía a la justicia, y lo concerniente a garantizar el derecho a un ambiente sano, entre otros.

Así las cosas, el presente proyecto acierta al señalar su trámite como Ley Estatutaria, con lo cual no hay observaciones al respecto dado que el trámite de este es el pertinente conforme el marco constitucional y legal vigente.

No obstante, este poder detenta un carácter reglado, excepcional y limitado¹, en aras de mantener los pilares del estado democrático establecido por la Constitución. Así las cosas, los Decretos Legislativos se encuentran sujetos a un control de constitucionalidad automático por parte de la Corte Constitucional, a un control político en cabeza del Congreso de la República y a una eventual revisión, modificación o derogatoria de su contenido por parte del Órgano Legislativo, en los términos del artículo 215 de la Constitución.

De esta forma, estamos de acuerdo que sea el Congreso que tiene la potestad de reformar en todo tiempo aquellos Decretos Legislativos que desarrollen materias de iniciativa legislativa y, a su vez, tiene el término de un año para modificar los que desarrollen materias legislativas de iniciativa gubernamental.

¹ Sentencia C-466 de 2017, Corte Constitucional.



Se resalta además, que para aquellos decretos legislativos según la facultad excepcional mencionada que establezcan tributos temporales durante el periodo de emergencia, la Carta Política prevé una vigencia general, que solo puede ser modificada por el Congreso de la República, como acontece en el presente proyecto de ley.

Sobre este asunto, la Corte Constitucional ha resaltado que *“las limitaciones y restricciones constitucionales derivan del querer del constituyente de 1991 de fortalecer el principio de separación y control de los poderes, ya que en la experiencia histórica de la Constitución de 1886 se había verificado el abuso de las medidas de excepción por intermedio del artículo 121 de la C.P sobre el Estado de Sitio².”*

- **ANÁLISIS TÉCNICO**

La Oficina Asesora Jurídica de la Fundación Gilberto Alzate Avendaño, efectuó el siguiente pronunciamiento:

“El proyecto señala que las normas dictadas por el Gobierno Nacional no son suficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos generados por la pandemia del COVID-19, luego se hace necesario modificar o adicionar algunos de ellos, en particular, los Decretos-Ley: 441 de 2020, 460 de 2020, 464 de 2020, 475 de 2020, 518 de 2020, 537 de 2020, 540 de 2020, 545 de 2020, 568 de 2020, 575 de 2020, 579 de 2020, 771 de 2020, 806 de 2020 y 814 de 2020, a fin de hacer extensivo de manera permanente algunos de sus efectos a la nueva realidad social, económica y ambiental que afrontará el país post COVID-19.

No obstante lo anterior, en el análisis de constitucionalidad de la Corte, pueden presentarse serias observaciones por tramitarse en un mismo proyecto asuntos de mínimo vital al agua potable; desarrollo de los derechos constitucionales a la información, al trabajo, a la familia, y la educación pública desde casa; derecho de acceso a la justicia; medidas para garantizar el derecho a un ambiente sano; medidas para la virtualidad en la contratación estatal; insinuación para donaciones; medidas económicas y tributarias dentro de las que se encuentra la que ahora interesa al Sector Cultura.

En consecuencia, se sugiere desligar el tema de los recursos y medidas para el sector Cultura del trámite de los demás asuntos señalados”.

La Dirección de Arte, Cultura y Patrimonio -DACP de esta Secretaría realizó el siguiente análisis:

“Ante las condiciones de emergencia de salud pública y económica, se generó la suspensión en la realización de eventos de todo tipo afecta a toda la cadena de valor que se articula alrededor de los espectáculos públicos de las artes escénicas y de la exhibición cinematográfica. Acorde a ello, importantes actores del sector cultura se encuentran enfrentando situaciones no previstas, por lo cual, se hizo necesaria la implementación de medidas que contrarrestaran la situación para evitar afectaciones mayores, tendientes a mantener la liquidez del sector, protegiendo empleos y trazando un camino de reactivación económica sostenida inmediateamente se supere la crisis actual.

² Sentencia C-216 de 2011, Corte Constitucional.



En ese orden de ideas, y dada la imposibilidad de realizar espectáculos públicos y la consecuente afectación económica de la población dedicada a estas actividades, a través del Decreto Legislativo 475 de 2020 se ordenó reorientar la destinación de los recursos de la construcción parafiscal de los espectáculos públicos de las artes escénicas de que trata la Ley 1493 de 2011 para apoyar al sector en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación en cualquier modalidad, sea presencial o virtual.

Acorde a lo anterior, el Artículo 2 del Decreto Legislativo 475 de 2020 dispuso: *Destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas. Los recursos derivados de la contribución parafiscal cultural a la boletería de los espectáculos públicos de las artes escénicas girados o que se giren al 31 de diciembre de 2020 a los municipios y distritos por el Ministerio de Cultura y que a la fecha de expedición de este decreto no hayan sido comprometidos, ni obligados, ni ejecutados, podrán destinarse transitoriamente, hasta septiembre 30 de 2021, para apoyar al sector cultural de las artes escénicas, en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en cualquier modalidad (presencial o virtual). Las secretarías de cultura o quien haga sus veces en los municipios y distritos podrán implementar mecanismos ágiles de selección de los proyectos que no deberán superar los 30 días calendario a partir de la vigencia de este decreto.* (Negrilla por fuera del texto inicial)

En la parte motiva del Decreto Legislativo 475 de 2020, la justificación para adoptar estas medidas se circunscribe a comentar que "artistas, productores, promotores, escenarios, gestores culturales, exhibidores y máangers, se encuentran enfrentando situaciones calamitosas no previstas", por la suspensión en la realización de eventos de todo tipo, "que afecta toda la cadena de valor que se articula alrededor de" estas actividades, dada la cuarentena y el aislamiento social decretado para contrarrestar la pandemia. Por lo tanto, "se requieren medidas tendientes a mantener la liquidez del sector, protegiendo empleos y trazando un camino de reactivación económica sostenida inmediatamente se supere la crisis actual".

Ahora bien, el documento que contiene el presente proyecto de Decreto pretende modificar el artículo en mención, el cual quedaría así:

"Artículo 2. Destinación de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas. Los recursos derivados de las artes escénicas girados o que se giren al 31 de diciembre de 2021 a los municipios y distritos por el Ministerio de Cultura que no hayan sido comprometidos, ni obligados, ni ejecutados, podrán destinarse, hasta septiembre 30 de 2022, para apoyar al sector cultural de las artes escénicas, en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en cualquier modalidad (presencial o virtual). (Negrilla por fuera del texto inicial)

Observase, que con relación a las artes escénicas, el presente proyecto de Ley pretende reorientar la destinación de los recursos parafiscales de los espectáculos públicos (inicialmente dispuestos para financiar la construcción, adecuación, mejoramiento y dotación de la infraestructura de escenarios), y reconducirla hacia el fomento de actividades de creación, formación virtual, producción y circulación en cualquier modalidad, sea presencial o virtual de tales artes, hasta septiembre 30 de 2022 .



Sobre la modificación anunciada, me permito indicar que el Decreto Legislativo 475 de 2020 que se pretende modificar, contiene considerandos, que explica la necesidad y pertinencia de las medidas para conjurar la crisis relacionada directa y específica en desarrollo del estado de excepción previamente declarado y se expidió con ocasión del Decreto Legislativo 417 de 2020. Es decir fue expedido dentro del término de vigencia del estado de emergencia el 25 de marzo de 2020, esto es, en vigencia del estado de emergencia del Decreto 417 de 2020. Ahora bien como quiera la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se extendió a todo el territorio nacional, las medidas adoptadas por el decreto legislativo en mención deberán tener el mismo ámbito de aplicación y alcance mientras dure el estado de emergencia.

La destinación transitoria de recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas concebida en el Decreto Legislativo 475 de 2020 para apoyar dicho sector en actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos (presenciales o virtuales) cumple, según la Sentencia No 153 del 28 de mayo de 2020 de la Corte Constitucional con los criterios de conexidad material y de finalidad requeridos, pues son medidas que "buscan solucionar o conjurar las causas de la emergencia y mitigar sus consecuencias", especialmente las de índole económico, en el sector cultural, debe tenerse en cuenta que la regulación constitucional y estatutaria de los estados de excepción se funda en el carácter reglado, excepcional y limitado de los mismos. Al respecto La Carta establece un complejo sistema de controles que supone "el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia"

Ahora bien, si se pretende ampliar el plazo de la destinación transitoria hasta septiembre 30 de 2022 debe tener en cuenta que a la fecha, en el marco del aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable, La SCRCD, ha venido trabajando en la reactivación de las actividades de exhibición cinematográfica y artes escénicas en música, magia, teatro, danza y circo, discriminadas en la Clasificación Internacional Industrial Uniforme CIIU 5914 y 90, realizadas en autocines, autoeventos, salas de cine, teatros y en otras infraestructuras de las artes escénicas, en articulación con el Gobierno Nacional, entidades del sector y otras Secretarías de la Administración Distrital, acogiendo los lineamientos dados y las condiciones particulares que rodean a cada una de las actividades.

Asimismo, se recomienda que se tenga en cuenta que atendiendo los procesos de reactivación del sector cultural que se vienen generando a nivel nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No 1746 de fecha 01 de octubre, que adopta el protocolo de bioseguridad en la realización de actividades de exhibición cinematográfica y artes escénicas en música, realizadas en auto cines, auto eventos, salas de cine, teatros y en otras infraestructuras de las artes escénicas"

• ANÁLISIS JURÍDICO

Establece la exposición de motivos que dicho proyecto surge de la revisión minuciosa de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno nacional en ejercicio de su función de legislador excepcional, concluyendo que estos no son suficientes para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos generados por la pandemia del COVID-19, de ahí que se hace necesario modificar o adicionar algunos de ellos, en particular, los Decretos-Ley: 441 de 2020, 460 de 2020, 464 de 2020, 475 de 2020, 518 de 2020, 537 de 2020, 540 de 2020, 545 de 2020, 568 de 2020, 575 de 2020, 579 de 2020,



771 de 2020, 806 de 2020 y 814 de 2020, a fin de hacer extensivo de manera permanente algunos de sus efectos a la nueva realidad social, económica y ambiental que afrontará el país post COVID-19.

De igual forma, se menciona que habiendo analizado los soportes que justificaron el Decreto 417 de 2020, el Alto Tribunal Constitucional concluyó que en la actualidad existe una emergencia de salud pública de importancia internacional que inició el 31 de diciembre de 2019 con la notificación realizada por China ante la OMS y que hasta la fecha, no tiene una solución clara o próxima. Adicionalmente, consideró válidos y soportados los argumentos referentes a una crisis económica derivada no solo de los efectos de la pandemia ocasionada por el COVID-19, sino además por las medidas necesarias para contener la enfermedad, por lo que la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Ecológica y Social se encuentra fundamentada en lo que respecta a los asuntos relacionados con salud pública.

Se resalta que fue declarada la exequibilidad de la declaratoria de la Emergencia Económica, Ecológica y Social, por parte de la Corte Constitucional, y por tanto, ha procedido al estudio de constitucionalidad de cada uno de los decretos legislativos que han sido proferidos por el Gobierno Nacional, amparado en las facultades que le asisten, según lo previsto en el artículo 215 de la Carta Política. A la fecha de presentación del proyecto de ley, la mayoría de las decisiones del Gobierno han surtido el examen constitucional correspondiente, sin embargo ante el alto número de decretos legislativos y la diversidad de materias de los que tratan, algunos aún continúan bajo el análisis del Alto Tribunal Constitucional.

En el curso de este proceso, la Corte ha declarado la inconstitucionalidad de algunas de las medidas al no encontrarlas necesarias o por no existir una relación directa con la emergencia declarada y las disposiciones adoptadas. Otras, por el contrario, han estado ajustadas al ordenamiento constitucional, a juicio del Alto Tribunal.

En lo que respecta a este sector, el proyecto de ley bajo estudio contempla en su artículo 20 una modificación del artículo 2 del Decreto- Ley 475 de 2020, en los siguientes términos:

Proyecto de Ley 009 de 2020	<u>Decreto-Ley 475 de 2020.</u>
ARTÍCULO 2. Destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas. Los recursos derivados de la contribución parafiscal cultural a la boletería de los espectáculos públicos de las artes escénicas girados o que se giren al 31 de diciembre de 2020 a los municipios y distritos por el Ministerio de Cultura y que a la fecha de expedición de este decreto no hayan sido comprometidos, ni obligados, ni ejecutados, podrán destinarse transitoriamente, hasta septiembre 30 de 2021, para apoyar al sector cultural de las artes escénicas, en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en cualquier modalidad (presencial o virtual) .	ARTÍCULO 2. Destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas. Los recursos derivados de las artes escénicas girados o que se giren al 31 de diciembre de 2020 2021 a los municipios y distritos por el Ministerio de Cultura y que a la fecha de expedición de este decreto no hayan sido comprometidos, ni obligados, ni ejecutados, podrán destinarse transitoriamente , hasta septiembre 30 de 2021 2022 , para apoyar al sector cultural de las artes escénicas, en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en cualquier modalidad (presencial o virtual).



Tales medidas³ fueron declaradas exiguibles mediante Sentencia C-153/20 con ponencia de la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, bajo el siguiente argumento de orden constitucional según el comunicado de sentencias de la Corte Constitucional C-150, C-152 y C-153, mayo 28/20 que se transcribe a continuación:

"Las medidas adoptadas para mitigar los efectos económicos y sociales que en el sector cultura ha producido la pandemia del coronavirus (covid-19) y aliviar algunas obligaciones tributarias y financieras, determinadas en este decreto, son compatibles con las normas constitucionales y de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, explicó la Corte Constitucional, por medio del comunicado sobre la Sentencia C-153.

Según el alto tribunal constitucional, la norma cumple con los juicios de finalidad, conexidad material, motivación, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad, no discriminación y proporcionalidad, por no ser una medida arbitraria, no restringir derechos, no afectar derechos intangibles, no ser abiertamente desproporcionada y no comprometer prima facie el ordenamiento jurídico.

El magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo aclaró su voto reiterando su postura acerca del alcance del control de constitucionalidad de los requisitos formales y materiales de las medidas de emergencia que se adoptan por el Gobierno en esta particular situación de excepción". (Negrillas y rayas nuestras).

Como se observa, el propósito de la modificación a través del proyecto de ley versa especialmente en la fluctuación del campo temporal de tales medidas al establecer que la disminución del 11% al 4% de la tarifa de retención en la fuente para actividades culturales y creativas, se aplicaría hasta el 31 de junio de 2021.

A este incentivo se suman 27 actividades de inclusión total de la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja del DANE, entre las que se cuentan: distribución y exhibición de películas cinematográficas y videos; creación cultural, literaria, musical y teatral; actividades de fotografía, de bibliotecas y archivos, entre otros.

El Decreto 818 de 2020, señala además que no estarán sujetos a retención en la fuente sobre el pago o abono en cuenta, los estímulos públicos culturales otorgados por el Ministerio de Cultura; entidades departamentales, municipales y distritales responsables de la cultura; y el Fondo de Desarrollo Cinematográfico (Ley 814 de 2003).

- 3 Corresponden de manera concreta a las siguientes medidas: Teniendo en cuenta la imposibilidad de realizar espectáculos públicos y la consecuente afectación económica de la población dedicada a estas actividades, en el marco de la emergencia sanitaria originada por el coronavirus (covid-19), el Ministerio de Cultura, a través del Decreto 475, el pasado 25 de marzo, adicionó un parágrafo transitorio al artículo 38-1 de la Ley 397 de 1997, sobre destinatarios de la estampilla pro cultura.
- Así, la norma dispone que los gobernadores y alcaldes de las entidades territoriales deberán realizar la apropiación y el giro de los recursos correspondientes a la seguridad social de los creadores y gestores culturales a más tardar el 30 de abril del 2020.
 - De otra parte, la disposición estableció la destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas, hasta el 30 de septiembre del 2021, para apoyar al sector.



También excluye del pago de IVA los servicios artísticos para la realización de producciones audiovisuales de espectáculos públicos de las artes escénicas entre el 1 de julio de 2020 y el 30 de junio de 2021; y amplía los plazos para la declaración y el pago de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas, correspondiente a la venta de boletería y entrega de derechos de asistencia que se realice con corte al 31 de diciembre de 2020, y hasta el treinta 30 de marzo de 2021.

Como parte de los alivios tributarios anunciados a través de esta medida, se contempla el reembolso o devolución por venta de boletería y derechos de asistencia a espectáculos públicos de las artes escénicas cancelados, aplazados o reprogramados.

Además, determina que los productores ocasionales de espectáculos públicos de las artes escénicas no estarán obligados a constituir las pólizas para amparar el pago de la contribución parafiscal cultural. Esto aplica para eventos que realicen hasta el 30 de septiembre de 2021, siempre y cuando la venta de boletería y entrega de derechos de asistencia se realice a través de un operador de boletería con autorización vigente otorgada por el Ministerio de Cultura.

Tales medidas a juicio de la misma Corte Constitucional, son acordes a nuestro ordenamiento jurídico y acordes *"con los juicios de finalidad, conexidad material, motivación, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, incompatibilidad, no discriminación y proporcionalidad, por no ser una medida arbitraria, no restringir derechos, no afectar derechos intangibles, no ser abiertamente desproporcionada y no comprometer prima facie el ordenamiento jurídico"*.

Lo anterior permite concluir que al ser competente el Congreso de la República para modificar aquellos decretos legislativos respecto de los tributos temporales durante el periodo de emergencia, en el ámbito constitucional es competente y viable dicha modificación, dada la vigencia general con que cuenta para tales efectos el legislador, como acontece en el presente proyecto de ley, por lo que es viable dicho proyecto, por lo menos en lo que respecta a la norma que impacta el sector cultura, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el análisis técnico relacionados con la posible falta de unidad de materia en trámite de un mismo proyecto de ley.

Sin otro particular,

NICOLÁS FRANCISCO MONTERO DOMÍNGUEZ

Secretario de Despacho

Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte

Aprobó: Andrés Camilo Reynosa – Asesor Despacho
Revisó: Juan Manuel Vargas Ayala – Jefe Oficina Asesora de Jurídica.
Proyectó: Diego Fernando Rodríguez Vásquez – Abogado OAJ

Documento 20201100093961 firmado electrónicamente por:



SECRETARÍA DE
CULTURA, RECREACIÓN
Y DEPORTE



Al contestar, citar el número.
Radicado: **20201100093961**
Fecha: 19-10-2020

Juan Manuel Vargas Ayala, Jefe de Oficina Asesora de Jurídica, Oficina Asesora de Jurídica, Fecha firma: 19-10-2020 16:06:59

Diego Fernando Rodriguez Vasquez, Jurídico, Oficina Asesora de Jurídica, Fecha firma: 19-10-2020 11:25:37

Andrés Camilo Reynosa Carrero, Asesor, Despacho Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Fecha firma: 19-10-2020 16:44:39

Nicolás Francisco Montero Domínguez, Secretario de Despacho, Despacho Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte, Fecha firma: 19-10-2020 16:57:26



41a1f39224f33828b79eede539d9fec15b064d420fcdc701ae2bfefa7bc6393c





ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría de Gobierno

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS
PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO
FECHA: 20 de julio de 2020**

SECTOR QUE CONCEPTÚA: DESARROLLO ECONÓMICO (DISTRITO CAPITAL)

NÚMERO DEL PROYECTO: 009 de 2020

EN CÁMARA: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: 2020
EN SENADO: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: _____

ORIGEN DEL PROYECTO: CONGRESO DE LA REPÚBLICA – PARTIDO LIBERAL

FECHA DE RADICACIÓN: 20 de julio de 2020

COMISIÓN:

ESTADO DEL PROYECTO:

TÍTULO DEL PROYECTO

“Por la cual se modifican o adicionan los decretos legislativos expedidos en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, y se dictan otras disposiciones”

AUTOR (ES)

H.R. Juan Carlos Lozada Vargas

OBJETO DEL PROYECTO

Modificar o adicionar los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y el 637 del 6 de mayo de 2020, a fin de fortalecer las medidas adoptadas para mitigar los efectos causados por la crisis de la pandemia del COVID-19 en el territorio nacional y extender algunos de sus efectos a la nueva realidad que afrontará el país una vez se supere esta crisis.

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR

ES COMPETENTE
Si No
Con fundamento en el artículo 215 de la constitución política el Congreso de la Republica es competente para tramitar este proyecto especialmente lo descrito en el párrafo 6 del texto que reza: “El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.



El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo..."

En concordancia con lo anterior, el congreso es competente para tramitar esta iniciativa de conformidad a su función legislativa de elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.

fundamento normativo:

Constitución Política de Colombia.

Artículo 114 - Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el Gobierno y la administración. El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

Ley 3 de 1992. Por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Ley 5ta de 1992 Reglamento del Congreso.

ANÁLISIS JURÍDICO

De conformidad con el artículo 1° del Decreto Distrital No 437 de 2016 la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico es un organismo del Sector Central con autonomía administrativa y financiera que tiene por objeto: *"orientar y liderar la formulación de políticas de Desarrollo Económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo del Distrito Capital, que conlleve a la creación o revitalización de empresas, y a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital"*.

En concordancia con lo anterior, el artículo 2 ibídem establece entre otras funciones la descrita en los literales: "a. Formular, orientar y coordinar las políticas, planes, programas y proyectos en materia de desarrollo económico y social de Bogotá relacionados con el desarrollo de los sectores productivos de bienes y servicios en un marco de competitividad y de integración creciente de la actividad económica (...).d. Coordinar con las autoridades competentes la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes, programas y estrategias en materia de desarrollo económico sostenible tanto urbano como rural, en los sectores industrial, agropecuario, de comercio y de abastecimiento de bienes y servicios y de turismo de pequeña y gran escala...

Por su parte, el artículo 4° del mismo Decreto Distrital establece a cargo del despacho de la Secretaría entre otras funciones, las descritas en los literales: "a. Orientar, para adopción del Alcalde o Alcaldesa Mayor, la formulación de las políticas y estrategias en materia de desarrollo económico y social en el Distrito Capital que propicien el desarrollo de los sectores productivos de bienes y servicios en un marco de competitividad y de integración de la actividad económica tendiente a un crecimiento económico sostenible, b. Orientar la formulación de políticas y estrategias de fomento de la red empresarial de la ciudad que fortalezca el tejido productivo y la participación de la micro y pequeña empresa al desarrollo económico del Distrito Capital. c. Diseñar las políticas y estrategias para el Distrito Capital que permitan consolidar y fomentar la red empresarial de la ciudad, promoviendo el mejoramiento de la base productiva. (...) h. Adelantar las gestiones ante el nivel nacional y regional para articular la política, los planes, programas y proyectos de Desarrollo



Económico del Distrito Capital con los del nivel nacional y proponer los ajustes a la política y normativa nacional que sean necesarios y convenientes.

Acorde con lo anterior, mediante Decreto Distrital No. 64 de 2011 "Por el cual se formula la política de Productividad Competitividad y Desarrollo Socioeconómico de Bogotá" en su eje temático Macroeconomía, Productividad y Competitividad artículo 11 "Integración y coordinación" plantea que, "el crecimiento económico de Bogotá D.C. y de la región, será el resultado de la armonización de la competitividad, basada en los precios básicos de la economía nacional", pero también con los esfuerzos locales y regionales por crear las condiciones de productividad requeridas por las unidades económicas

Por otra parte, mediante Acuerdo Distrital No. 761 del 11 de junio de 2020, se adoptó el Plan Distrital de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas Del Distrito Capital 2020-2024, "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI" el cual constituye el marco de acción de las políticas, programas, estrategias y proyectos de la Administración Distrital, para lograr una redistribución más equitativa de los costos y beneficios de vivir en Bogotá, impulsar la recuperación de la actividad socioeconómica y cultural asociada al control de la pandemia del Covid-19 y capitalizar sus aprendizajes al poner de manifiesto necesidades que obligan a fortalecer o abordar nuevos programas en el marco de la "Nueva Normalidad".

En el marco de la adopción del Plan Distrital de Desarrollo, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico tiene a cargo metas sectoriales relacionadas con la reactivación económica, dichas metas deben estar alineadas con las disposiciones nacionales, en ese orden de ideas esta Secretaría resalta la importancia del propósito principal de este Proyecto de Ley que, como bien se indica en la exposición de motivos, es modificar o adicionar los decretos legislativos expedidos en el marco de las declaratorias del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, dicta disposiciones que influyen, regulan, dan alcance y desarrollan derechos fundamentales, derechos sociales, económicos y culturales, derechos colectivos, y procedimientos y garantías de acceso a la administración de justicia.

Sin embargo, si bien en el marco de la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 215 de la Constitución Nacional fueron expedidas normas para eliminar, mitigar o contrarrestar los efectos negativos generados por la pandemia por Covid-19, muchos de esos aspectos adoptados una vez superada la crisis tienen vocación de permanencia, en especial aquellos enfocados a propender por la reactivación económica del país.

De acuerdo con lo anterior, la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico coadyuva todas las iniciativas legislativas que conlleven a la reactivación y al crecimiento económico, no obstante, frente al presente Proyecto de Ley, se abstiene de pronunciarse por cuanto los temas contemplados en la iniciativa no hacen parte de la misionalidad y competencia de esta Secretaría.

ANÁLISIS FINANCIERO

N/A

ANÁLISIS TÉCNICO

N/A

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría de Gobierno

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si _____ No _____

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

Si _____ No _____

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

NO _____

SI _____

TOTAL _____

PARCIAL: _____

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS: _____

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS: SI _____ NO _____

Cordialmente;

MARÍA CAROLINA DURÁN PEÑA
Secretaría Distrital de Desarrollo Económico.

NOMBRE, CARGO O CONTRATO		FIRMA
Revisó:	Oswaldo Andrés González Barrera / Jefe Oficina Asesora Jurídica	OAGB
Consolidó:	Leyla Andrea Gómez Alarcón / Contrato 477-20/ DS-SDDE	LAGA
Revisó	Ángela María Artunduaga Tovar / Asesora DS-SDDE	

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 1 de 13

Bogotá D.C.

Doctor

JAIME ANDRÉS FLÓREZ MURCIA

Director de Relaciones Políticas

Secretaría Distrital de Gobierno

cdi.radicador8@gobiernobogota.gov.co, jessica.jimenez@gobiernobogota.gov.co

eduardo.garcia@gobiernobogota.gov.co

Calle 11 No. 8 -17

Ciudad

Asunto: Alcance comentarios al Proyecto de Ley 009 de 2020 de Cámara

Respetado Doctor Flórez:

De manera atenta y de acuerdo con el procedimiento establecido por el Decreto Distrital 438 de 2019, se da alcance al concepto emitido por esta Secretaría al Proyecto de Ley 009 de 2020 de Cámara, *“Por la cual se modifican o adicionan los decretos legislativos expedidos en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, y se dictan otras disposiciones”*, de acuerdo con la reunión llevada a cabo el día 11 de noviembre de 2020, en los siguientes términos:

- I. **SECTOR QUE CONCEPTÚA:** Sector Integración Social
- II. **ENTIDAD QUE CONCEPTÚA:** Secretaría Distrital de Integración Social
- III. **NÚMERO DEL PROYECTO:** Proyecto de Ley 009 de 2020

EN CÁMARA: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: 2020

- IV. **ORIGEN DEL PROYECTO:** CÁMARA **FECHA DE RADICACIÓN:** 31 de julio de 2020
- V. **COMISIÓN:** Comisión Primera Constitucional Permanente
- VI. **ESTADO DEL PROYECTO:** Publicado el 4 de agosto de 2020 para trámite en Comisión de la Cámara de Representantes
- VII. **TÍTULO DEL PROYECTO**

“Por la cual se modifican o adicionan los decretos legislativos expedidos en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, y se dictan otras disposiciones”

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 2 de 13

VIII. AUTORES

Honorable Representante JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

IX. OBJETO DEL PROYECTO

Según el artículo 1 del Proyecto de Ley 009 de 2020, el mismo tiene por objeto "(...) modificar o adicionar los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y el 637 del 6 de mayo de 2020, a fin de fortalecer las medidas adoptadas para mitigar los efectos causados por la crisis de la pandemia del COVID-19 en el territorio nacional y extender algunos de sus efectos a la nueva realidad que afrontará el país una vez se supere esta crisis".

X. FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR

ES COMPETENTE

Sí **parcialmente** No

Según lo establecido por el artículo 26 del Decreto 607 de 2007, "Por el cual se determina el Objeto, la Estructura Organizacional y Funciones de la Secretaría Distrital de Integración Social", la Subdirección para la Familia de esta entidad tiene la función de: "Dirigir la gestión de las Comisarías de Familia a fin de que estas garanticen el acceso a la justicia familiar y la aplicación de medidas de protección de acuerdo con las competencias legales de prevención, protección y policivas, en el marco de la legislación vigente de infancia y de familia".

Por lo anterior, la Secretaría Distrital de Integración Social sólo se pronunciará sobre la viabilidad del artículo 6°, puesto que el resto del articulado es competencia de otras secretarías de despacho del Distrito Capital.

XI. ANÁLISIS JURÍDICO

Funcionamiento de las Comisarías de Familia con anterioridad a la pandemia por el COVID 19

Las Comisarías de Familia fueron creadas mediante el Decreto 2737 de 1989, antiguo Código del Menor, que en su artículo 296 estableció que tendrían "El objetivo principal de (...) colaborar con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y con las demás autoridades competentes en la función de proteger a los menores que se hallen en situación irregular y en los casos de conflictos familiares".

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 3 de 13

El artículo 42 de la Constitución Política de 1991, establece que la familia es el núcleo básico de la sociedad, que el Estado deberá velar por la igualdad y respeto entre todos sus miembros y que cualquier forma de destrucción de la armonía familiar será sancionada según la Ley. Con ello, si bien es cierto que los niños siguen siendo sujetos relevantes en la atención e intervenciones de las Comisarías de Familia, cualquier forma de violencia al interior de esta, contra cualquiera de las personas que conformen el núcleo familiar y no sólo contra las niñas y los niños, pasa a ser competencia de los comisarios y comisarías de familia.

En este mismo contexto, el artículo 116 de la Constitución Política de 1991 establece: "(...) *excepcionalmente la ley podrá atribuir función jurisdiccional en materias precisas a determinadas autoridades administrativas. Sin embargo, no les será permitido adelantar la instrucción de sumarios ni juzgar delitos*". **Con base en dicha disposición, los comisarios de familia tienen excepcionalmente funciones jurisdiccionales**

La Ley 294 de 1996 "Por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar", en su artículo 18 establece que serán aplicables al procedimiento previsto para las Medidas de Protección "(...) *las normas procesales contenidas en el Decreto número 2591 de 1991, en cuanto su naturaleza lo permita*" y teniendo en cuenta esa remisión normativa, el artículo 39 del Decreto Nacional en mención establece: "(...) *El juez deberá declararse impedido cuando concurren las causales de impedimento del Código de Procedimiento Penal so pena de incurrir en la sanción disciplinaria correspondiente*

El artículo 83 de la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia define las Comisarías de Familia como. "*entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley*".

Según la definición anterior, el Código de Infancia y Adolescencia establece las siguientes atribuciones en cabeza de las Comisarías y Comisarios de Familia:

"Artículo 86. Funciones del comisario de familia. *Corresponde al comisario de familia:*

1. *Garantizar, proteger, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar.*
2. *Atender y orientar a los niños, las niñas y los adolescentes y demás miembros del grupo familiar en el ejercicio y restablecimiento de sus derechos.*
3. *Recibir denuncias y adoptar las medidas de emergencia y de protección*

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 4 de 13

necesarias en casos de delitos contra los niños, las niñas y los adolescentes.

4. Recibir denuncias y tomar las medidas de protección en casos de violencia intrafamiliar

5. Definir provisionalmente sobre la custodia y cuidado personal, la cuota de alimentos y la reglamentación de visitas, la suspensión de la vida en común de los cónyuges o compañeros permanentes y fijar las cauciones de comportamiento conyugal, en las situaciones de violencia intrafamiliar.

6. Practicar rescates para conjurar las situaciones de peligro en que pueda encontrarse un niño, niña o adolescente, cuando la urgencia del caso lo demande.

7. Desarrollar programas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.

8. Adoptar las medidas de restablecimiento de derechos en los casos de maltrato infantil y denunciar el delito.

9. Aplicar las medidas policivas que correspondan en casos de conflictos familiares, conforme a las atribuciones que les confieran los Concejos Municipales”.

Por otro lado, el artículo 119 de la Ley 1098 de 2006 señala:

“Artículo 119. Competencia del Juez de Familia en Única Instancia. Sin perjuicio de las competencias asignadas por otras leyes, corresponde al juez de familia, en única instancia:

1. La homologación de la resolución que declara la adoptabilidad de niños, niñas o adolescentes.

2. La revisión de las decisiones administrativas proferidas por el Defensor de Familia o el comisario de familia, en los casos previstos en esta ley.

3. De la restitución internacional de niños, niñas y adolescentes.

4. Resolver sobre el restablecimiento de derechos cuando el defensor o el Comisario de Familia haya perdido competencia.

Parágrafo. Los asuntos regulados en este código deberían ser tramitados con prelación sobre los demás, excepto los de tutela y habeas corpus, y en todo caso el fallo deberá proferirse dentro de los dos meses siguientes al recibo de la demanda, del informe o del expediente, según el caso. El incumplimiento de dicho término constituye causal de mala conducta” (Negrilla es nuestra).

En el marco de la disposición se comprende el carácter excepcional de las funciones

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 5 de 13

jurisdiccionales de las Comisarias y Comisarios de Familia puesto que si bien en ejercicio de sus funciones avocan el conocimiento de materias que no son ajenas a la Jurisdicción de Familia, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley 1285 de 2009, por la excepcionalidad de estas atribuciones, las decisiones adoptadas en el marco de las mismas pueden ser objeto del recurso de homologación ante los jueces de familia.

Adicionalmente, mediante Acuerdo Distrital 229 de 2006, modificado por el Acuerdo 662 de 2016, el Concejo de Bogotá amplió en el territorio del Distrito Capital de Bogotá, a treinta y seis (36) Comisarias de Familia fijas y dos (2) móviles y adicionalmente, en su artículo 2, le asignó a la Secretaría Distrital de Integración Social la facultad de establecer el procedimiento de reparto y la cobertura de las Comisarias de Familia.

Adicionalmente, dicho Acuerdo Distrital establece el horario actual de las Comisarias de Familia, y de dicho horario se desprende la modalidad de su funcionamiento diurna, semipermanente, permanentes y la atención especial en la localidad de Sumapaz, atendiendo a su ubicación geográfica en territorio rural del Distrito Capital.

El Decreto Nacional 4840 de 2007 reglamentó la creación organización y composición de las Comisarias de Familia, y sus disposiciones fueron compiladas y armonizadas con las de otros decretos reglamentarios por el Decreto Nacional 1069 de 2015 *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho"*.

En armonía con esa reglamentación del nivel nacional y en virtud del Decreto Distrital 607 de 2007, artículo 26 literal d), corresponde a la Secretaría Distrital de Integración Social, a través de la Subdirección para la Familia, la función de *"Dirigir la gestión de las Comisarias de Familia a fin de que estas garanticen el acceso a la justicia familiar y la aplicación de medidas de protección de acuerdo con las competencias legales de prevención, protección y policivas, en el marco de la legislación vigente de infancia y de familia"*.

Adicionalmente en relación con el trámite de los impedimentos de Comisarios de Familia, se debe dar aplicación a la Ley 1564 de 2012 Código General del Proceso, especialmente a los artículos 21, numeral 16, 139 y 140 de, que señalan respectivamente, en resumen:

1. La atribución de los jueces de familia en única instancia para conocer de los conflictos de competencia entre los comisarios de familia (artículo 21, numeral 16)
2. La regla según la cual, cuando un funcionario se declara impedido y quien recibe el caso manifiesta a su vez otro impedimento, debe resolver el mismo el superior funcional común a ambos (artículo 139)
3. Los deberes de quien se declare impedido de poner los hechos en conocimiento del que le sigue en turno y de la autoridad encargada de resolver,
4. La disposición de tramitar conjuntamente y resolver en un mismo acto todos los impedimentos, cuando sean varios los funcionarios que se declaren impedidos (artículo 140).

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 6 de 13

Por otro lado, teniendo en cuenta que en los términos del artículo 83 de la Ley 1098 de 2006, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es una de las entidades encargadas de dar lineamientos técnicos para el ejercicio de competencias por las Comisarias de Familia, mediante Concepto 144 de 2012 de la Oficina Asesora Jurídica, esa entidad precisó la naturaleza jurídica y tipos de funciones de las Comisarias y Comisarios de Familia, en los siguientes términos:

"(...) Son entidades que forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público del respectivo municipio o distrito. Tienen funciones y competencias de Autoridad Administrativa con funciones judiciales, de autoridad administrativa de orden policivo y Autoridad Administrativa de Restablecimiento de Derechos, entre otras.

Como Autoridad Administrativa con funciones Judiciales le corresponde a las Comisarias de Familia recibir y tramitar las solicitudes de protección que formulen los ciudadanos o ciudadanas por hechos de violencia intrafamiliar, de conformidad con las Leyes 294 de 1996, 575 de 2000 reglamentada por el Decreto 652 de 2001 y Ley 1257 de 2008 y lo dispuesto en los numerales 1, 4 y 5 del Artículo 86 de la Ley 1098 de 2006, y en la Resolución número 3604 del 3 de noviembre del 2006 de la Fiscalía General de la Nación, por medio de la cual se otorgan transitoriamente funciones de Policía Judicial a las Comisarias de Familia en todo el Territorio Nacional.

Como autoridad Administrativa de orden policivo ejercen la vigilancia, protección, promoción, control y sanción en relación con las normas protectoras de la familia, la niñez, la mujer, la juventud y la tercera edad, de conformidad con el numeral 9 del artículo 86, en concordancia con los arts. 106 y 190 de la Ley 1098 de 2006 (...) de acuerdo a las funciones o a las competencias que en cada caso particular le asigne los Concejos municipales o distritales.

Como Autoridad Administrativa de Restablecimiento de Derechos y en cumplimiento de esta competencia al Comisario le corresponde procurar y promover la realización y el restablecimiento de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política, en el Código de Infancia y Adolescencia, expedido mediante Ley 1098 de 2006, en concordancia con lo dispuesto en el Decreto 4840 de 2007.

Como Autoridad con facultades Conciliatorias le corresponde lo dispuesto en los artículos 31, 35 y 40 de la ley 640 y Art. 111 de la Ley 1098 de 2006 y demás normas concordantes"¹ (Negrilla es nuestra).

De acuerdo con los extractos del concepto antes citado, las funciones jurisdiccionales de carácter excepcional las ejercen las Comisarias y Comisarios de Familia al adoptar las

¹ INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Oficina Asesora Jurídica. Concepto Jurídico Ni. 144 de 2012. Este Concepto Jurídico puede ser consultado en la página web https://icbf.gov.co/cargues/avance/docs/concepto_icbf_0000144_2012.htm

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 7 de 13

medidas de protección, pero las mismas no se otorgan, ni se verifica su efectividad en el marco de un proceso judicial, civil, de familia, ni mucho menos penal.

- **Conclusión jurídica.**

Con base en los antecedentes destacados en el presente concepto sobre el funcionamiento de las Comisarías de Familia antes de la expedición del Decreto Legislativo 460 de 2020 *“Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, desde antes de la legislación de excepción las Comisarías de Familia han contado con el marco constitucional, legal y reglamentario para operar y por ello no se requiere de la extensión de las medidas adoptadas mediante ese Decreto.

- **VIABILIDAD JURÍDICA CONDICIONADA**

Teniendo en cuenta que en la Mesa de Trabajo Interinstitucional llevada a cabo el 11 de noviembre de 2020 se concluyó por parte de los equipos interdisciplinarios que la mayoría de las disposiciones de esta iniciativa normativa son viables, **la Secretaría Distrital de Integración Social condiciona la viabilidad del Proyecto de Ley 009 de 2020, a que se suprima el artículo 6°, sobre la modificación del Decreto Legislativo 460 de 2020.**

En caso de suprimirse esa disposición la iniciativa normativa es viable

XII. ANÁLISIS TÉCNICO

Al respecto, se considera importante tener en cuenta que las precisiones que se pretenden hacer mediante el proyecto de Ley Estatutaria 009 de 2020, ya fueron planteadas y se entienden cubiertos desde la Administración del Distrito por el Plan Distrital de Desarrollo **“UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA BOGOTÁ DEL SIGLO XXI”**, mediante los programas 41 y 48, así como por el propósito 3 del mismo, los cuales han sido desarrollados por la SDIS a través del proyecto de inversión No. 7564, de la siguiente forma:

- **PLAN DISTRICTAL DE DESARROLLO “UN NUEVO CONTRATO SOCIAL Y AMBIENTAL PARA LA BOGOTÁ DEL SIGLO XXI”:**

- ✓ **Programa 41.** *Sin machismo ni violencias contra las mujeres, las niñas y los niños. Fortalecer los mecanismos de cuidado que promuevan la reconciliación y la cultura ciudadana para la convivencia pacífica. Se desarrollará a partir de la formulación e implementación de un Plan Distrital de Prevención Integral de las Violencias contra las niñas, los niños, adolescentes, mujeres y personas mayores, de carácter interinstitucional e intersectorial con enfoque de derechos, diferencial, poblacional, ambiental, territorial y de género; a través del fortalecimiento de las Comisarías de*

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 8 de 13

Familia para garantizar a las víctimas de violencia intrafamiliar el oportuno acceso a la justicia y la garantía integral de sus derechos, y mediante la ampliación de acciones para la atención integral en salud de las personas víctimas de la violencia intrafamiliar y violencia basada en género y la promoción de nuevas masculinidades.

- ✓ **Programa 48.** *Plataforma institucional para la seguridad y justicia. (...)Fortalecer a las Comisarías de Familia para garantizar el acceso a la justicia para las víctimas de violencia intrafamiliar, así como la garantía de derechos en el contexto de la familia, considerando la protección especial de mujeres, niñas, niños, adolescentes y personas mayores; a través de inversión en infraestructura, tecnología y sistemas de información, e implementando ajustes organizacionales para incrementar su capacidad de respuesta y mejorar la calidad en el servicio; gestionando la disposición de equipamientos de justicia en coordinación con otros organismos, para prestar un servicio que reconozca la dignidad de las víctimas.*
- ✓ **Propósito 03** *Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación*

En concordancia con el citado texto, se crea el Proyecto de Inversión No. 7564, cuyo objetivo se centra en el mejoramiento de la capacidad de respuesta institucional de las Comisarías de Familia en Bogotá, el cual busca el efectivo acceso a la justicia para la protección de víctimas de violencia intrafamiliar; entendiendo el acceso a la justicia como un derecho que involucra elementos de oportunidad, integralidad y efectividad en la atención a los sujetos cuya protección se exige, pues solo de esta manera se obtiene el restablecimiento, protección y garantía del mencionado derecho y estos elementos se constituyen en las características propias del servicio: oportunidad, interdisciplinariedad, integralidad y calidad, estas características se representan en la infraestructura de planta física y la cualificación del recurso humano y efectividad.

El proyecto y el nuevo modelo de implementación propuesto, incluye componentes relacionados con la atención oportuna en las Comisarías de Familia y se orienta a contar con Comisarías de Familia dotadas de una infraestructura idónea y una eficaz estructura organizacional, que les permita desarrollar a cabalidad sus competencias legales en términos de calidad, oportunidad, integralidad y efectividad, que es de lo que adolecen y por lo que se ha perdido legitimidad institucional.

Igualmente, dentro del proyecto de inversión se encuentra establecida la atención ininterrumpida del servicio de Comisarías de Familia en Bogotá, toda vez que se garantiza el acceso al servicio de manera presencial a la ciudadanía las 24 horas del día, 7 días a la semana, dicho servicio de manera presencial a la fecha se encuentra funcionando en dos de las comisarías de la ciudad, estas son: CAPIV y Engativá 1.

Sin embargo, el servicio de atención al usuario está siempre disponible a través del mecanismo virtual de acceso, que se presta de domingo a domingo entre las 7:00 a.m. y las 7:00 p.m. Adicionalmente, se cuenta con el servicio de atención telefónica a través de

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 9 de 13

"Una llamada de vida", que recibe solicitudes de medidas de protección, orientación a víctimas de violencia intrafamiliar todos los días de la semana de manera ininterrumpida.

Finalmente, se deja de presente que las Comisarías de Familia de Bogotá brindan atención en los casos de violencias en el contexto familiar y adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niños, niñas y adolescentes, en el marco de las competencias que han sido asignadas por ley a estas entidades.

En armonía con el presente análisis, se concluye que el Proyecto de Ley 009 de 2020 se entiende **viable condicionado** a suprimir el art. 6, dado que como ya se expuso este tema ya se encuentra regulado desde la SDIS.

XIII. COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Articulado Original	Observaciones
<p>"DERECHO AL ACCESO A LA JUSTICIA</p> <p>ARTÍCULO 6°. <i>Modifíquese el artículo 1 del Decreto-Ley 460 de 2020, el cual quedará así:</i></p> <p>"Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. Los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes. Para el efecto deberán:</p> <p>a. <i>Priorizar en el marco de las funciones de policía judicial, los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, las capturas en flagrancia y las inspecciones a los cadáveres.</i></p> <p>b. <i>Ofrecer medios de transporte adecuado</i></p>	<p>Se recomienda suprimir el artículo 6° de acuerdo con lo establecido en el análisis jurídico y técnico.</p>



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL

PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA

FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS

Código: FOR-ATC-004

Versión: 0

Fecha: Memo I2019013337
- 25/02/2019

Página: 10 de 13

cuando se requiera el traslado de niñas, niños, adolescentes, mujeres, y personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento.

- c. Disponer inmediatamente los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a las y los usuarios, realizar entrevistas y seguimientos.*
- d. Diseñar e implementar protocolos de recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil, y de articulación de la ruta interinstitucional de atención integral a las víctimas, mediante medios telefónicos y virtuales.*
- e. Disponer los mecanismos para que las comisarías de familia realicen notificaciones y citaciones por medios virtuales o telefónicos.*
- f. Privilegiar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte las comisarías de familia.*
- g. Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario.*
- h. Establecer criterios de priorización del servicio y de atención personalizada, en los casos excepcionales en que deba hacerse la atención presencialmente, en los que se incluyan riesgo de feminicidio, violencia y acoso sexual, violencia psicológica y física, de*

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
	FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 11 de 13

<p><i>amenazas o hechos de violencia en general contra niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, incumplimiento de las medidas de protección, y en general las amenazas o vulneración de los derechos como variables de análisis.</i></p> <p><i>i. Disponer de espacios adecuados para que las mujeres, niños, niñas, adolescentes, y adultos mayores puedan ser acogidos para su protección en el evento que exista riesgo de agresión o violencia en hogar.</i></p> <p><i>j. Generar estrategias encaminadas a informar a la ciudadanía sobre los servicios de las comisarias de familia, y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto, utilizando los mecanismos de difusión y comunicación más efectivos que estén al alcance del Distrito o municipio, entre ellos las emisoras comunitarias. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita los servicios de las comisarias de familia y los medios telefónicos y virtuales de atención dispuestos para el efecto.</i></p> <p><i>k. Desarrollar campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales utilizando todas las herramientas y mecanismos de difusión, virtuales y o audiovisuales posibles. Las emisoras comunitarias tendrán la obligación de difundir de forma gratuita las campañas de prevención en materia de violencia intrafamiliar y delitos sexuales.</i></p> <p><i>l. Generar mecanismos de articulación con organizaciones de mujeres,</i></p>	
--	--

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. <small>SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL</small>	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 12 de 13

<p><i>organismos internacionales y de cooperación en los territorios, que puedan brindar apoyo en atención psicosocial y acogida, en caso de requerirse.</i></p> <p><i>m. Adelantar monitoreo constante de los casos de violencia ya denunciados y de las órdenes de alejamiento”.</i></p>	
Apoya la iniciativa legislativa TOTAL _____ PARCIAL <input checked="" type="checkbox"/> SI _____ NO _____	

XIV. ¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

<p>GENERA GASTOS ADICIONALES</p> <p>SI: ___ NO: ___</p> <p>Teniendo en cuenta los análisis jurídico y técnico, esta Secretaría no remite concepto financiero, ya que lo propuesto por la Entidad es que se elimine el artículo 6° del presente articulado.</p>

XV. IMPACTO DEL PROYECTO

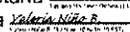
Apoya la iniciativa legislativa:		
NO _____		
SI _____	TOTAL _____	PARCIAL: <input checked="" type="checkbox"/> _
PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS: N/A		
SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS:	SI _____	NO _____

 ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL	PROCESO ATENCIÓN A LA CIUDADANÍA FORMATO CONCEPTO A PROYECTOS	Código: FOR-ATC-004
		Versión: 0
		Fecha: Memo I2019013337 - 25/02/2019
		Página: 13 de 13

Cordialmente,



XINIA ROCÍO NAVARRO PRADA
Secretaria Distrital de Integración Social

Aprobó:	Julián Moreno Parra- Subsecretario  Andrés Felipe Pachón Torres Jefe Oficina Asesora Jurídica Sandra Patricia Bojaca Santiago – Directora Poblacional Omaira Orduz – Subdirectora para la Familia
Revisó:	Carlos Fabián Gaitán Rondón – Oficina Asesora Jurídica Luz Myriam Rincón - Subdirección para la Familia Camilo Monroy – Dirección Poblacional Juan Meza – Dirección Poblacional Juan Pablo Monge- Subsecretaría Tatiana Martínez Ochoa- Subsecretaría  Valeria Niño Blanco- Subsecretaría  Mónica Bernal Forigua- Despacho 
Conceptuó:	Andrea Vega Rodríguez-Profesional Especializada Oficina Asesora Jurídica Diego Arcila – Subdirección para la Familia Judith Urrego Lasso – Subdirección para la Familia



SECRETARÍA
JURÍDICA
DISTRITAL

FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS PROYECTOS DE LEY

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Gestión Jurídica

NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 009 AÑO: 2020C (Cámara)

ESTADO DEL PROYECTO: Pendiente para discutir ponencia en primer debate en la Comisión Primera Constitucional.

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por la cual se modifican o adicionan los decretos legislativos expedidos en el marco de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica generada por el covid-19, mediante los decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, y se dictan otras disposiciones".

AUTOR (ES)

H.R. Juan Carlos Lozada Vargas.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 1º del Proyecto de Ley 009 de 2020C (Cámara) indica que su objeto implica: *"modificar o adicionar los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional en el marco de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica generada por el COVID-19, mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y el 637 del 6 de mayo de 2020, a fin de fortalecer las medidas adoptadas para mitigar los efectos causados por la crisis de la pandemia del COVID-19 en el territorio nacional y extender algunos de sus efectos a la nueva realidad que afrontará el país una vez se supere esta crisis."*

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR LA INICIATIVA (ANÁLISIS DEL SECTOR COORDINADOR)

El artículo 215 de la Constitución Política faculta al presidente de la República, con la anuencia de todos sus ministros, para declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta (30) días, sin que se excedan los noventa días en el año, en caso de que se presenten hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. Declarado el estado de emergencia, la norma en cita señala que el presidente puede dictar decretos con fuerza de ley, con la firma de todos sus ministros, destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Conjuntamente, el artículo 215 constitucional dispone que al Congreso de la República le asiste la potestad de derogar, modificar o adicionar tales decretos.

Carrera 8 No. 10 - 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



2310460-FT-087 Versión 01



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL



SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

ANÁLISIS JURÍDICO

A continuación, se hará un estudio sobre la facultad que le asiste al Congreso de la República para derogar, modificar o adicionar decretos con fuerza de ley que sean dictados por el presidente de la República en el marco de un estado de emergencia. A partir de lo anterior, se analizará dicha potestad frente a los derechos al mínimo de agua potable y el acceso a la justicia, así como la contratación administrativa y los asuntos tributarios. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones sobre el proyecto objeto de estudio.

El artículo 215 de la Constitución Política faculta al presidente de la República, con la anuencia de todos sus ministros, para declarar el estado de emergencia cuando se presenten hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública. A partir de lo anterior, el presidente de la República puede dictar decretos con fuerza de ley para sobrellevar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Respecto de los estados de excepción, la jurisprudencia constitucional ha señalado que estos conllevan: "respuestas a situaciones graves y anormales que no pueden ser enfrentadas por el Estado a partir de sus competencias ordinarias fundadas en la juridicidad que impone la Carta"¹.

Con ocasión a la facultad explicada, el presidente de la República expidió los decretos 417 el 17 de marzo de 2020 y 637 el 6 de mayo del mismo año, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", en atención a que la Organización Mundial de la Salud (OMS) había declarado la emergencia de salud pública de interés internacional tras el hallazgo reportado por las autoridades de la República Popular de China de una nueva cepa de coronavirus conocida como COVID-19. Con ocasión a los estados de emergencia declarados, el presidente de la República expidió ciento trece (113) decretos con fuerza de ley encaminados a afrontar la pandemia.

Frente a estos últimos decretos, el artículo 215 de la Constitución Política, y el artículo 49 de la Ley 137 de 1994, "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia", disponen que el Congreso de la República puede derogar, modificar o adicionarlos. Para ello, tiene el año siguiente a la declaratoria de emergencia para llevar a acabo tal labor cuando la materia contenida en estos decretos sea de iniciativa gubernamental o puede hacerlo en cualquier momento cuando el asunto sea de la iniciativa de sus miembros. Respecto de esta última potestad legislativa, la Corte Constitucional señaló lo siguiente: "Así las cosas en este periodo excepcional, como ya se ha dicho, el Congreso continúa cumpliendo con sus funciones ordinarias, lo cual concuerda con el inciso 3o. del artículo 214 de la Carta, según el cual durante los estados

¹ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-152 de 2020 (MP. Gloria Stella Ortiz Delgado).

Carrera 8 No. 10 - 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



*de excepción no se suspende el normal funcionamiento de las distintas ramas del poder público*².

La rama legislativa del poder público se encuentra consagrada en el artículo 114 de la Constitución en donde se dispone que al Congreso de la República le corresponde reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración. Frente a la facultad legislativa del Congreso, el artículo 150 constitucional señala las funciones que están a su cargo, tales como: crear leyes, interpretar, reformar y derogarlas, entre otras tantas funciones fijadas por el Constituyente que permitan el desarrollo de la Constitución Política de 1991. Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha definido la *cláusula general de competencia* que le asiste al Congreso de la República para desarrollar la Constitución a través de su potestad legislativa. Específicamente, la Corte Constitucional señaló lo siguiente:

“Sobre el alcance de la llamada cláusula general de competencia, la Corte ha destacado que, por su intermedio, se le reconoce al legislador un amplio margen de libertad de configuración normativa para desarrollar la Constitución, es decir, para determinar y establecer las reglas de derecho que rigen el orden jurídico en Colombia y que no han sido fijadas directamente por el propio Estatuto Superior. Dicha libertad de configuración legislativa, a su vez, se materializa no solo en la posibilidad discrecional del Congreso para expedir las leyes in genere, sino también para cambiarlas, adecuarlas y suprimirlas, teniendo en cuenta los requerimientos sociales, la conveniencia pública y la necesidad de adoptar las políticas públicas que en materia legislativa se deban implementar en beneficio de la colectividad. En torno a este aspecto, ha destacado la Corporación que, “en cuanto ex proprio jure el Parlamento tiene la función de crear o producir la ley, en el mismo sentido, y por ser una consecuencia directa de esa actividad, dicho órgano está plenamente facultado para interpretarla, reformarla y derogarla o, lo que es igual, para sustituirla, modificarla, adicionarla y, en fin, para cumplir cualquier otra acción que, en torno a esa actividad privativa, no resulte contraria a la Constitución ni invada órbitas de competencia confiadas a otros institutos estatales”³.

La cláusula general de competencia ha sido empleada por el legislador colombiano para garantizar el agua para el consumo humano (Ley 142 de 1994), el acceso a la justicia (Ley 270 de 1996), el ambiente sano (Ley 99 de 1993), así como para desarrollar la contratación administrativa (Ley 80 de 1993), los asuntos económicos y tributarios (leyes 223 de 1995, 383 de 1997, 488 de 1998, entre otras), y el sector cultural (Ley 397 de 1997). El Proyecto de Ley 009 de 2020 pretende modificar los decretos con fuerza de ley 441, 460, 475, 518, 537, 540, 545, 568, 575, 579, 771, 806 y 814 de 2020, los cuales desarrollan las materias descritas, siendo expedidos por el presidente de la República tras declarar los dos (2) estados de emergencia económica, social y ecológica en el

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-170 de 1994 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

³ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-439 de 2016 (MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez).



territorio Nacional. Analizado el articulado de dicho proyecto de ley, esta Secretaría expondrá las conclusiones sobre algunos de sus artículos dado que pueden llegar a desconocer el ordenamiento jurídico:

El derecho al agua potable fue desarrollado en el Decreto Legislativo 441 de 2020, "Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020". Allí se tomaron determinaciones para garantizar el acceso al agua potable durante el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado con ocasión al COVID-19, tales como: la reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio para los suscriptores residenciales; la obligación a cargo de los municipios y distritos de garantizar su acceso efectivo mediante el servicio público de acueducto y/o esquemas diferenciales; el uso de los recursos del sistema general de participaciones para garantizar agua potable; y, la suspensión temporal de los incrementos tarifarios.

Por su parte, el artículo 2º del Proyecto de Ley 009 de 2020 pretende desarrollar el derecho al mínimo vital de agua potable para que los municipios y los distritos se encarguen de garantizar su acceso efectivo. Con tal fin, dispone que se puede acudir a medios alternos de aprovisionamiento como carros-tanque, entre otros medios que cumplan con los criterios de calidad previstos por el ordenamiento jurídico. Del mismo modo, quiere asegurar el líquido a las personas en condición de vulnerabilidad para que no sea suspendido en los casos en los que no se pueda costear el servicio.

El derecho fundamental al mínimo de agua potable ha sido explicado en los siguientes términos: "El agua en el ordenamiento jurídico colombiano tiene una doble connotación pues se erige como un derecho fundamental y como un servicio público. En tal sentido, todas las personas deben poder acceder al servicio de acueducto en condiciones de cantidad y calidad suficiente y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad"⁴. Igualmente, la jurisprudencia, apoyada en la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas entre otros instrumentos internacionales, ha establecido las condiciones para garantizar el suministro del derecho al agua, a saber: (i) cantidad suficiente; (ii) disponibilidad; (iii) de calidad adecuada; (iv) accesible físicamente; y (v) asequible para los usuarios⁵.

Por su parte, el Proyecto de Ley 009 de 2020 procura desarrollar el derecho de acceso a internet (Arts. 3, 4 y 5). Con tal fin prevé: (i) un acceso mínimo esencial a la población en situación de vulnerabilidad, el cual no podrá ser suspendido y/o cortado, ni siquiera cuando se deje de costear el servicio; (ii) un auxilio de conectividad digital a cargo del empleador y a favor de los trabajadores que devenguen hasta dos (2) SMLMV y desarrollen las labores contratadas desde su hogar; y, (iii) una exención en el pago del

⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-974 de 2012 (MP. Alexei Julio Estrada)

⁵ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-476 de 2019 (MP. Alberto Rojas Ríos)

Carrera 8 No. 10 - 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



2310460-FT-087 Versión 01



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

impuesto del IVA para el servicios de conexión de voz e internet que no supere las dos (2) Unidades de Valor Tributario (UVT).

Mediante la Ley 1341 de 2009, "Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones", modificada por la Ley 1978 de 2020, "Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones", se desarrollaron los principios que orientan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC's). Uno de estos principios establece la garantía del derecho a la comunicación, la información y la educación y los servicios básicos de las TIC, en donde el servicio de internet juega un papel determinante. Así lo dispone el numeral 7 del artículo 2º de la precitada norma:

"En desarrollo de los artículos 16, 20 y 67 de la Constitución Política el Estado propiciará a todo colombiano el derecho al acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones básicas, que permitan el ejercicio pleno de los siguientes derechos: La libertad de expresión y de difundir su pensamiento y opiniones, el libre desarrollo de la personalidad, la de informar y recibir información veraz e imparcial, la educación y el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. Adicionalmente, el Estado establecerá programas para que la población pobre y vulnerable incluyendo a la población de 45 años en adelante, que no tengan ingresos fijos, así como la población rural, tengan acceso y uso a las plataformas de comunicación, en especial de Internet, así como la promoción de servicios TIC comunitarios, que permitan la contribución desde la ciudadanía y las comunidades al cierre de la brecha digital, la remoción de barreras a los usos innovadores y la promoción de contenidos de interés público y de educación integral. La promoción del acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones básicas se hará con pleno respeto del libre desarrollo de las comunidades indígenas, afrocolombianas, palenqueras, raizales y Rrom". (Subraya por fuera del texto).

El servicio de internet ha sido reconocido como un medio para garantizar la plena efectividad de derechos fundamentales como el de la educación de los niños, niñas y adolescentes, debido a que se trata de una fuente de información bibliográfica amplia y de calidad. La Corte Constitucional destacó las virtudes del internet frente al derecho a la educación, en los siguientes términos:

"El internet es una de herramienta propia de esta 'sociedad de la información', en la cual se pueden consultar, por ejemplo, infinidad de fuentes bibliográficas, recursos educativos de diversa índole, con múltiples propósitos y a través de variados e innovadores medios. El acceso que permite el internet y las nuevas tecnologías de la información a esos múltiples y variados recursos, ayuda a cerrar las brechas entre los estudiantes, al dar a los profesores herramientas para

garantizar el desarrollo armónico e integral de sus estudiantes, sin importar que tan apartada físicamente se encuentre la institución educativa. La amplitud y calidad de recursos educativos con que se cuente, permite a los menores de edad, por ejemplo, explorar sus inquietudes escolares. Les pueden dar respuesta con información de todo tipo (audiovisual, escrita, auditiva) y nivel de complejidad (pueden consultar sitios web con información básica o buscar artículos académicos con la última investigación disponible sobre un tema)⁶.

La importancia del internet para el desarrollo de la sociedad fue abordada por el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, en su 32º periodo de sesiones, quien destacó la importancia de la promoción, protección y disfrute de los derechos humanos a través en internet. El Consejo de Derechos Humanos planteó las siguientes conclusiones y recomendaciones referentes al acceso al internet, dirigidas a los Estados miembros de la organización:

"2. Reconoce la naturaleza mundial y abierta de Internet como fuerza impulsora de la aceleración de los progresos hacia el desarrollo en sus distintas formas, incluido el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;

3. Exhorta a todos los Estados a que promuevan y faciliten la cooperación internacional encaminada al desarrollo de los medios de comunicación y los servicios y tecnologías de la información y las comunicaciones en todos los países;

4. Afirma que la calidad de la educación cumple un papel decisivo en el desarrollo y, por consiguiente, exhorta a todos los Estados a fomentar la alfabetización digital y a facilitar el acceso a la información en Internet, que puede ser una herramienta importante para facilitar la promoción del derecho a la educación;

5. Afirma también la importancia de que se aplique un enfoque basado en los derechos humanos para facilitar y ampliar el acceso a Internet y solicita a todos los Estados que hagan lo posible por cerrar las múltiples formas de la brecha digital (...)"

Por otro lado, los artículos 6, 7 y 8 del proyecto de ley estudiado prevé modificaciones sobre los decretos legislativos 460 y 860 de 2020, que contemplan aspectos del derecho de acceso a la justicia. Puntualmente, aluden a la prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia y a pautas para facilitar la atención administrativa y jurisdiccional para los casos de violencias en el contexto familiar, así como medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes. Tales pautas y medidas involucran priorizar actos urgentes para garantizar los derechos de las víctimas, la disposición de medios telefónicos y virtuales para facilitar la prestación del servicio en las comisarías de familia, entre otras.

⁶ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-030 de 2020 (MP. Diana Fajardo Rivera)

Carrera 8 No. 10- 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogota juridica.gov.co
Info: Línea 195



2310460-FT-087 Versión 01



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

Las disposiciones expuestas quedaron condicionadas a la superación de las causas que motivaron la emergencia económica, social y ecológica. Ahora, el legislador pretende retomar algunas de esas pautas o medidas para mantenerlas en el tiempo y, de esa forma, facilitar el conocimiento y desarrollo de los asuntos que se adelantan en las comisarías de familia, dadas las bondades que podrían brindar, para efectos de materializar el derecho de acceso a la justicia, los medios telefónicos y virtuales. Cabe señalar que la sentencia C-179 de 2020 condicionó dos (2) de las pautas o medidas previstas en el Decreto Legislativo 460 de 2020, reiteradas en los literales j y k del artículo 6º del proyecto de ley objeto de estudio, en los siguientes términos: "*Declarar EXEQUIBLE el artículo 1 del Decreto Legislativo 460 del 22 de marzo de 2020, a excepción de los literales n y o, que son exequibles en el entendido de que la obligación de difusión gratuita a cargo de las emisoras comunitarias también aplica a las radiodifusoras públicas*"⁷.

En ese sentido, el legislador debería atender dicha determinación judicial a la hora de tramitar el presente proyecto de ley so pena de desconocer lo dispuesto en la sentencia C-179 de 2020.

Los artículos 16 y 17 del proyecto de ley estudiado contemplan la entrega de transferencias monetarias no condicionadas consagradas en los decretos 814 y 518 de 2020. El legislador pretende autorizar al gobierno nacional para realizar transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias a los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, siempre que medie la respectiva disponibilidad presupuestal. Del mismo modo, busca mantener el Programa Ingreso Solidario creado para entregar transferencias monetarias con cargo a los recursos del FOME en favor de personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, no beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del IVA.

Debido a que los artículos en mención disponen la entrega de transferencias monetarias no condicionada, es de señalar que el artículo 355 de la Constitución Política genera una restricción sobre este tipo de cesiones en los siguientes términos: "*Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado*". Pese a ello, la jurisprudencia constitucional ha concluido que dicho mandato no es absoluto. Con tal fin, ha amparado la validez de auxilios y subvenciones a cargo del Estado, siempre que:

"(i) alberguen una finalidad estrictamente altruista y benéfica, y no obedezcan a la mera liberalidad del Estado; la finalidad altruista del auxilio se encuentra autorizada únicamente cuando se dirige a alentar actividades o programas de interés público acordados con el plan de desarrollo y los planes seccionales de desarrollo, a través de entidades sin ánimo de lucro, con las cuales deberá suscribirse, previamente,

⁷ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C.179 de 2020 (MP. Alberto Rojas Ríos)



un contrato. De esta manera se asegura una cierta reciprocidad a favor del Estado; (ii) derivarse de la facultad de intervención del Estado en la economía y, en consecuencia, orientarse al estímulo de una determinada actividad económica; asignación que por mandato expreso del artículo 334 superior debe comportar una contraprestación; (iii) fundarse en un precepto constitucional que lo autorice expresamente, en orden a garantizar los derechos fundamentales vía acceso a bienes y servicios por parte de quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos, con lo cual se garantiza una contraprestación o beneficio social⁸.

El capítulo II del Proyecto del Ley 009 de 2020 prevé medidas tributarias para aliviar la crisis económica. Una de esas medidas se desarrolla en el artículo 18 con la extensión del gravamen consagrado en el artículo 1º del Decreto Ley 568 de 2020, *Impuesto solidario por el COVID 19*, para que este último también sea generado a los particulares del régimen laboral y a las personas naturales que detenten contrato de prestación de servicios profesionales vinculados a empresas privadas, que devenguen salarios superiores a diez millones de pesos (\$10.000.000) o perciban honorarios superiores a esta suma, de conformidad con la naturaleza de su vinculación.

Al respecto, la sentencia C-293 de 2020 concluyó que el artículo 1º del Decreto 568 de 2020 era inexecutable. Para ello, señaló que el tributo allí consagrado no cumplía con el requisito de generalidad ni con el principio de equidad e igualdad tributarios. Del mismo modo, concluyó que dicho Decreto: no justificó suficientemente por qué debía gravar a las personas involucradas, no analizó alternativas que no impactaran los ingresos de tales sujetos, no explicó el por qué era indispensable imponer una fuerte carga tributaria a un grupo social específico, entre otras razones expuestas en el respectivo comunicado de prensa⁹. En atención a que fue declarado inexecutable el gravamen que se pretende extender con el artículo 18 del proyecto de ley estudiado, y a que las razones de su inconstitucionalidad también se evidencian en la redacción de dicho artículo, se advierte su posible inconstitucionalidad.

CONCLUSIONES

El análisis hecho permite señalar que el propósito del legislador con el Proyecto de Ley 009 de 2020 (Cámara) atiende a la potestad asignada en el artículo 215 de la Constitución Política y en el artículo 49 de la Ley estatutaria 137 de 1994, para derogar, modificar o adicionar los decretos con fuerza de ley expedidos por el presidente de la República encaminados a sobrellevar la crisis e impedir la extensión de los efectos del Coronavirus (COVID-19), luego de ser declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio Nacional. Siendo así, el legislador pretende continuar con el cumpliendo con sus funciones ordinarias asignadas en el artículo 150 constitucional con la denominada cláusula general de competencia para desarrollar la Constitución a través de su potestad legislativa.

⁸ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C.027 de 2019 (MP. María Victoria Calle Correa)
⁹ Corte Constitucional de Colombia. Comunicado de Prensa N° 32 del 5 y 6 de agosto de 2020.

Carrera 8 No. 10 – 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



2310460-FT-087 Versión 01



Pese a lo anterior, esta Secretaría encontró que algunos de los artículos del proyecto en mención tienen el potencial de desconocer el ordenamiento jurídico y/o la jurisprudencia constitucional. Por tal motivo, y de manera respetuosa, se presentan las siguientes consideraciones al honorable Congreso de la República:

El artículo 2º del proyecto estudiado pretende desarrollar el derecho al mínimo vital de agua potable para que los municipios y los distritos se encarguen de garantizar su acceso efectivo. Al respecto, se sugiere que allí se contemple como requisito para que el suministro del derecho las condiciones de: (i) suficiencia; (ii) disponibilidad; (iii) calidad; (iv) accesibilidad física; y (v) asequibilidad para los usuarios, según lo prevé la Corte Constitucional, en desarrollo de la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

El artículo 6º del proyecto en cuestión contempla pautas para facilitar la atención administrativa y jurisdiccional para los casos de violencias en el contexto familiar y medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes. Los literales j y k del precitado artículo reiteraron los numerales n y o del Decreto Legislativo 460 de 2020, lo cuales fueron declarados inexecutable mediante la sentencia C-179 de 2020¹⁰. En ese sentido, se debería declinar la intención consagrada en los literales j y k del artículo 6º so pena de desconocer la determinación judicial.

Los artículos 16 y 17 del proyecto anuncian la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, pese a que en principio los auxilios y las donaciones se encuentran restringidas en el artículo 255 constitucional. Por ello, y en aras de proveer de validez, se sugiere que tales artículos sean acondicionados a las reglas jurisprudenciales para dichas transferencias: (i) alberguen una finalidad estrictamente altruista y benéfica y no obedezcan a la mera liberalidad; (ii) se deriven de la facultad de intervención del Estado en la economía y orienten al estímulo de una determinada actividad económica; y, (iii) se funden en una norma constitucional que lo autorice para garantizar los derechos fundamentales de quienes tengan mayores necesidades y menores ingresos para que accedan a los bienes y servicios.

El artículo 18 del proyecto de ley pretende extender el impuesto solidario por el COVID 19 consagrado en el artículo 1º del Decreto Ley 568 de 2020. Ese último artículo fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-293 de 2020, tras desconocerse el requisito de generalidad y el principio de equidad e igualdad tributarios, entre otras razones. En atención a que el gravamen establecido en el artículo 1º del Decreto Ley 568 de 2020 fue declarado inexecutable, se tiene que la misma suerte puede llegar a tener el

¹⁰ La Corte Constitucional ha establecido al alcance informativo de sus comunicados de prensa, ya que con aquel se "busca satisfacer, con prontitud, el interés de la opinión pública de obtener información y la sentencia documentada y firmada que, además, da cuenta de su contenido así como del número y nombre de los magistrados que la adoptaron, por haber sido quienes intervinieron en la deliberación y decisión respectiva". De acuerdo con lo anterior, los comunicados de prensa no son "sentencias ni responden a las características propias de las providencias judiciales, motivo por el cual su propósito eminentemente informativo no les confiere fuerza vinculante de ninguna índole". Ver Auto 286 de 2020 de la Corte Constitucional.



SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

artículo 18 del proyecto que lo pretende extender, pues las razones de su inconstitucionalidad se mantienen en el artículo propuesto por el legislador.

ES COMPETENTE

SI NO

ANÁLISIS FINANCIERO

No se presenta un análisis financiero sobre el proyecto de ley bajo estudio teniendo en cuenta que el Decreto Ley 1421 de 1993, estatuto que de manera general establece el régimen especial del Distrito Capital, no asigna dicha tarea a la Secretaría Jurídica Distrital. Sumado a lo anterior, cada entidad y organismo que forma parte del presupuesto anual del Distrito Capital debe elaborar las proyecciones de los gastos e inversiones a desarrollar en cada anualidad, que se verán reflejadas en el Presupuesto Anual de Rentas e Ingresos y de Gastos e Inversiones para la vigencia fiscal respectiva, con el fin de cumplir con las funciones que le han sido atribuidas.

Por otra parte, respecto de los proyectos de ley y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003, en el evento de que aquellos ordenen gasto, deben incluir en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. En ese sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo, durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, le compete rendir el concepto en relación con lo dispuesto por la norma legal en cita.

ANÁLISIS TÉCNICO

No se presenta un análisis técnico teniendo en cuenta que el Decreto Ley 1421 de 1993, Estatuto que de manera general establece el régimen especial del Distrito Capital, no le asigna a la Secretaría Jurídica Distrital dicha labor en específico.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Se presentan los comentarios sobre articulado del Proyecto de Ley 009 de 2020 (Cámara), en el acápite "Análisis Jurídico" del presente documento.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

SI NO con base en lo expuesto en el acápite de análisis financiero.

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

Carrera 8 No. 10 – 65
Código Postal: 111711
Tel: 3813000
www.bogotajuridica.gov.co
Info: Línea 195



Certificado No. SG 2018007982



ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA JURÍDICA DISTRITAL

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cual

SI _____ NO _____

IMPACTO DEL PROYECTO

APOYA la iniciativa legislativa:

SI X TOTAL _____ PARCIAL X _____

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

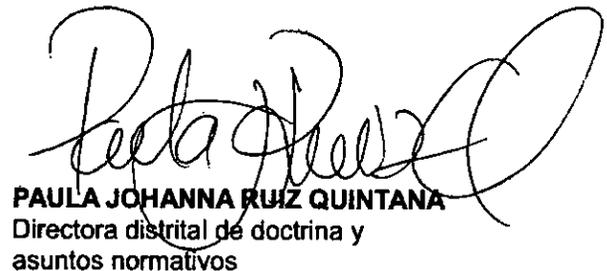
SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAD SI _____ NO X _____

No correspondé a la Secretaría Jurídica Distrital, por no estar dentro de sus funciones, expresar opiniones de apoyo total o parcial a los proyectos de ley, máxime teniendo en cuenta que corresponde a la Secretaría Distrital de Gobierno, coordinar las relaciones políticas de la Administración Distrital con las corporaciones públicas de elección popular, al tenor de lo previsto en el literal f) del artículo 15 del Acuerdo Distrital 637 de 2016, modificatorio del artículo 52 del Acuerdo Distrital 257 de 2006. Así mismo, no se adjuntan proposiciones, por ser estas de competencia en su autoría y presentación de los congresistas, y no de las autoridades distritales.

Atentamente,



IVÁN DAVID MÁRQUEZ CASTELBLANCO
Subsecretario jurídico distrital



PAULA JOHANNA RUIZ QUINTANA
Directora distrital de doctrina y asuntos normativos

Proyectó: Iván Darío Hernández Rodríguez
Revisó: Paula Johanna Ruiz Quintana
Aprobó: Iván David Márquez Castelblanco