Bogotá D.C., marzo de 2022

Señor

Juan Diego Gómez Jiménez

**Presidente**

Senado de la República

Señora

Jennifer Kristin Arias Falla

**Presidenta**

Cámara de Representantes

**Referencia:** Informe de rechazo de las objeciones presidenciales por inconveniencia al proyecto de ley 448 de 2020C – 473 de 2021S “Por medio del cual se modifica el decreto legislativo 491 de 2020”.

En cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, como miembros de la Comisión Accidental integrada para evaluar las objeciones presentadas por el señor Presidente Iván Duque Márquez al proyecto de la referencia, nos permitimos rendir informe sobre las mismas.

Cordialmente,

**Juanita Goebertus Estrada**

**Iván Name Vásquez**

**Representante a la Cámara Senador**

**Julio César Triana Quintero**

**ez**

**Representante a la Cámara Senador**

**Miguel Ángel Pinto Hernánd**

**Informe de rechazo de las objeciones presidenciales por inconveniencia al proyecto de ley 448 de 2020C – 473 de 2021S “Por medio del cual se modifica el decreto legislativo 491 de 2020”.**

Por medio del oficio recibido el 23 de marzo de 2022, el señor Presidente del Senado de la República, Juan Diego Gómez Jiménez, designó a los suscritos senadores como miembros de la Comisión Accidental para el estudio de las objeciones presidenciales al Proyecto de Ley 448 de 2020C – 473 de 2021S “Por medio del cual se modifica el decreto legislativo 491 de 2020”.

De la misma manera, por medio del oficio recibido el 23 de marzo de 2022, la señora Presidenta de la Cámara de Representantes, Jennifer Kristin Arias Falla designó a los suscritos representantes como miembros de la comisión.

En virtud de la designación hecha, a continuación presentamos el siguiente informe:

**I. CONSIDERACIONES PROCEDIMENTALES**

En primer lugar, hay que precisar la oportunidad de la presentación de las objeciones por parte del Presidente de la República. Conforme al artículo 166 de la Constitución, el Presidente cuenta con 6 días hábiles para objetar proyectos de ley de un máximo de 20 artículos. De acuerdo con la Corte Constitucional, dicho término empieza a contar a partir del día hábil siguiente a la recepción del proyecto para sanción presidencial. Para el asunto que nos convoca, esto sucedió el 14 de diciembre de 2021, por tanto, el plazo para objetar era el 22 de diciembre de 2021. El señor Presidente radicó el documento ante el Congreso de la República el pasado 22 de diciembre, como consta en la Gaceta 1912 de 2021.

**II. CONSIDERACIONES SOBRE LAS OBJECIONES**

El Gobierno Nacional inicia el informe de objeciones recordando el establecimiento del estado de emergencia económica, social y ecológica desde el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020. Además, hace un recuento del marco legal con el que respondió a la crisis sanitaria por medio de un estado de emergencia sanitaria desde el 12 de marzo de 2020 (Resoluciones 380 y 385 del Ministerio de Salud). Teniendo en cuenta las continuas regulaciones durante la declaración de la pandemia por parte de la OMS, el informe señala que la ampliación de términos

de respuesta a las solicitudes establecida en el Decreto Legislativo 491 de 2020 era necesaria porque “la pandemia aumentó considerablemente la utilización y tráfico de los canales virtuales de las autoridades, y para la atención de las peticiones de los ciudadanos desde los hogares de los servidores públicos y contratistas encargados de responderlas, era necesario asumir un tiempo adicional para la adecuación en la medida en que no todos cuentan con servidores de última tecnología”. Además, señala que la posibilidad de suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa también era necesaria en tanto las autoridades “podrían verse obligadas a cerrar puntos de atención al público para proteger la salud o la vida de los servidores públicos”.

Después de estas consideraciones iniciales, el informe de objeciones remitido al Congreso de la República se divide en tres partes, que se pueden resumir de la siguiente manera.

En primer lugar, el Gobierno argumenta que el proyecto de ley es inconveniente “ante la continuación de la crisis sanitaria derivada del SarsCov2/Covid-19”. Acto seguido, señala el crecimiento “imprevisible e incierto del contagio del Nuevo Coronavirus COVID-19 y del surgimiento indeterminado y descontrolado de nuevas variables” y, con ello, la necesidad de prorrogar la emergencia sanitaria en 8 ocasiones. Señala, además, que a 14 de diciembre de 2021 se había alcanzado solo el 52.3% de la población con esquema completo, por lo que la inmunidad de rebaño aún se encontraba lejos de llegar. Por último, el Gobierno Nacional hace referencia al reporte allegado por el Director de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud, relativo a la existencia de un incremento de casos y aparición de nuevas variantes, entre ellas la Variante Ómicron, que para diciembre del 2021 era la principal preocupación por su alto nivel de contagio e impacto sobre no vacunados.

En segundo lugar, el informe se refiere a una inconveniencia debido a la “continuidad y agravación de las razones que dieron origen a la ampliación de los términos”. Así, el Gobierno manifiesta que “ante la necesidad súbita de la utilización de los canales virtuales, los servidores públicos se han visto abocados a un aumento inusitado de peticiones que en muchos casos desbordan las capacidades de respuesta”. Señala nuevamente la posibilidad de un “recrudecimiento de la pandemia o de una cuarta ola de contagios con la llegada de la variante Ómicron al país”, con lo cual es necesario continuar con la ampliación por la necesidad de revisar muchas veces archivos físicos o atención de la alta demanda de peticiones. De la misma manera resalta que de retomar los plazos establecidos en la Ley 1755, “se podría desbordar la utilización de la acción de tutela para presionar las respuestas en 10 días”.

Por último, el Gobierno afirma que los fundamentos fácticos y jurídicos reconocidos por la Corte Constitucional al analizar la exequibilidad del Decreto Legislativo 491 siguen vigentes. Así pues, procedió a recontar de manera extensa los apartes de la

sentencia C-242 de 2020, específicamente los apartes en donde la Corte reconoció una necesidad fáctica para reglamentar lo establecido en el Decreto Legislativo mencionado, así como aquellos en donde la Corte estudió la proporcionalidad de las medidas al hacer un análisis de constitucionalidad.

A continuación, se procederá a responder a estas objeciones en tres acápites, señalando (i) la evolución de las medidas del Gobierno Nacional para conjurar la crisis causada por el coronavirus COVID-19; (ii) la satisfacción de otros derechos por medio del ejercicio del derecho de petición y otras afectaciones a derechos causadas con el Decreto Legislativo 491; y, por último (iii) algunas consideraciones en torno a la referencia a la sentencia C-242 de 2020. Con ellos, se sostendrá la conveniencia del proyecto de ley objetado, de conformidad con el trámite que se le dio en el Congreso de la República.

**1. Sobre la evolución de las medidas del Gobierno Nacional para conjurar la crisis causada por el coronavirus COVID-19**

Como lo señaló el Gobierno Nacional en las objeciones presentadas, la emergencia sanitaria fue declarada desde marzo 12 del 2020 y ha sido prorrogada a través de las Resoluciones 844, 1462 y 2230 del 2020; 222, 738, 1315 y 1913 de 2021; y 304 de 2022, para un total de 8 veces.

A su vez, el Instituto Nacional de Salud reporta que, a partir del 26 de diciembre del

2021, la variante Ómicron prevalece con respecto a otras, siendo en la actualidad la que se presenta en más del 90% de los casos1. Ahora bien, aunque los expertos señalan que aún no es preciso hablar del fin de la COVID-19, sí han iniciado los debates acerca de pasar de una pandemia a una “endemia”2. Las anteriores consideraciones, como bien lo han señalado las autoridades, no implican la desatención a medidas que han procurado mantener un comportamiento de casos de contagios bajo bajo, sino un paulatino regreso a las condiciones previas al inicio de la pandemia en los distintos sectores de la vida en sociedad.

Lo anterior pasa por retornar al normal funcionamiento del Estado en su conjunto y de los funcionarios que laboran en distintos niveles y sectores del mismo en pro de la atención de los ciudadanos a los que deben su servicio. Así lo ha considerado el mismo Gobierno Nacional cuando establece, dentro de las prórrogas a la emergencia sanitaria, la necesidad de que “los responsables de las actividades sociales, económicas y del Estado [garanticen] las condiciones de bioseguridad

1 Consultar: https:/[/www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/coronavirus-genoma.aspx](http://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/coronavirus-genoma.aspx)

2 “Ómicron sí es menos agresiva, pero no es un resfriado común: Álvarez” Ministerio de Salud y Protección Social. Disponible en: https:/[/www.minsalud.gov.co/Paginas/omicron-](http://www.minsalud.gov.co/Paginas/omicron-) si-es-menos-agresiva-pero-no-es-un-resfriado-comun-alvarez---.aspx

para el retorno gradual y progresivo al entorno laboral, de acuerdo con las diferentes estrategias de organización […]”3.

Por otro lado, el Ministro de Salud ha resaltado de manera reciente la posibilidad de que este tránsito a una “endemia prolongada” sea una realidad en la medida en que las nuevas cepas mantengan el nivel bajo de afectación que actualmente presenta el país bajo la predominante variante Ómicron4, y siempre que se continúe avanzando en el Plan de Vacunación que inició en febrero del 2021.

Tal y como lo ha celebrado en diversos escenarios el Gobierno Nacional, en lo que va de la crisis, el Plan de Vacunación ha logrado una cobertura de vacunación que a corte de 21 de marzo del 2022 presenta un 66.8% de los habitantes con esquema completo en Colombia, con 34.454.380 de personas5. La priorización que realizó el Decreto 109 de 2021 con sus modificaciones, de hecho, permitió que un amplio número de empleados públicos y trabajadores oficiales accedieran de manera prioritaria al esquema de vacunación, justamente con la intención primaria de disminuir los contagios, al tiempo que se garantizaba la continuidad de la prestación de sus servicios en los diversos sectores del Estado en los que estos se desempeñan.

En buena hora ha sido interés del Gobierno Nacional incentivar la culminación del esquema de vacunación por parte de servidores públicos y trabajadores oficiales. En el Decreto 1615 del 30 de noviembre de 2021, lo hizo estableciendo que aquellos que completaran su esquema de vacunación durante el mes de diciembre pasado, podrían acceder a un día de descanso.

Al mismo tiempo, mediante la última Directiva Presidencial al respecto (Directiva 4 del 9 de junio del 2021), el Presidente de la República señalaba que los servidores públicos y colaboradores del Estado deben liderar y apoyar de manera “responsable, diligente, comprometida, y consecuente las medidas que se adopten para superar, de la mejor forma posible, las consecuencias generadas por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”. Por ello, el Presidente dictaminó que los servidores públicos y colaboradores del Estado en las entidades públicas del ejecutivo en el orden nacional deberían retornar a las labores de forma

3 Numeral 2.10 del artículo 2 de la Resolución 1315 del 27 de agosto de 2021, “Por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el coronavirus COVID-19 declarada mediante Resolución 385 de 2020, prorrogada por las Resoluciones 844, 1462, 2230 de 2020, y 222 y

738 de 2021”.

4 Revista Semana. “Colombia iniciaría una endemia prolongada de coronavirus: MinSalud”. Febrero 4 de 2022. Disponible en:

5 Consultar:

https:/[/www.minsalud.gov.co/salud/publica/Vacunacion/Paginas/Vacunacion-covid-](http://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Vacunacion/Paginas/Vacunacion-covid-)

19.aspx

presencial en cada uno de los municipios en que se encuentren sus instalaciones, conforme al ciclo de cada departamento y municipio. Adicionalmente, estableció que aquellos que hayan completado el esquema de vacunación, deben regresar al servicio presencial.

Las anteriores consideraciones dan cuenta de que, si bien el comportamiento del coronavirus COVID-19 requiere de un constante análisis del escenario cambiante a medida que surgen nuevas variantes y comportamientos, la experiencia en el manejo del aislamiento, que pasó de ser “preventivo y obligatorio” a un “aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable”, da cuenta de una evolución en la manera en la que el Estado ha respondido ante la crisis y, por ende, en la que sus servidores y colaboradores deben responder a la misma.

A pesar de la posible llegada de nuevas variantes, lo cierto es que las condiciones en las cuales se encontraban servidores públicos y trabajadores oficiales al inicio de la emergencia sanitaria no son las que se presentan en la actualidad, dos años después de su inicio y habiendo adquirido la experiencia para gestionar la atención a los usuarios durante este tiempo. Más aún con un avance en la vacunación que ha llevado a que las recomendaciones del Gobierno para las entidades del Estado sean las del retorno gradual y progresivo al entorno laboral de manera presencial.

Sumado a lo anterior, el Gobierno manifiesta que la utilización de canales virtuales por parte de la ciudadanía ha implicado un aumento en el ejercicio del derecho de petición, y por lo tanto un flujo de peticiones mayor que debe ser resuelto en tiempos que, debido a un aislamiento obligatorio del inicio de la emergencia, son demasiado cortos para las autoridades.

Frente a este argumento, primeramente, es necesario señalar que la utilización de nuevas tecnologías por parte de la ciudadanía para acceder a los servicios e información del Estado, contrario a ser un inconveniente, es un avance que responde a principios esenciales que orientan la función pública como la transparencia, la eficiencia, la economía y la publicidad. Por ello, este tipo de fenómenos no puede responderse desde una mirada obtusa en la que los términos de respuesta continúan siendo ampliados por una vía no convencional y menos democrática (un Decreto Legislativo) cuyo propósito inicial era responder a un estado de cosas que ha ido evolucionando. Esto es así, porque si a raíz del aislamiento preventivo obligatorio la ciudadanía conoció y aprehendió el uso de herramientas tecnológicas para acceder a sus solicitudes sin necesidad de presentarse de manera física ante las autoridades, es muy probable que el retorno progresivo a la presencialidad no reverse dichas transiciones.

Por el contrario, se requiere una respuesta a la altura de lo que representa el tránsito hacia las nuevas tecnologías por parte de los ciudadanos. Ello pasa necesariamente por que las entidades del Estado y demás autoridades garanticen

el derecho fundamental de petición dentro de los términos que el legislador estatutario estableció para el efecto.

Por otro lado, de lo expuesto por el Gobierno Nacional en el informe de objeciones se puede concluir que los fundamentos de los artículos 5 y 6 del Decreto Legislativo

491 de abril de 2020 se basaban en la creación de medidas de mitigación que permitieran dar un plazo más amplio para cumplir con la respuesta a las peticiones, mientras en paralelo se tomaban otras medidas que pudieran garantizar los derechos de los ciudadanos dentro de los plazos normales establecidos en la ley.

Es importante señalar que, si bien es innegable que el acceso a la infraestructura tecnológica no es equivalente en todas las regiones del país, el propósito de ampliar un plazo y el de permitir una suspensión de actuaciones administrativas y jurisdiccionales en sede administrativa, implicaba la adecuación de medidas mientras las condiciones de la normalidad podían retornar. Aunque es una realidad que las capacidades de infraestructura tecnológica en las entidades del Estado son muy bajas especialmente en los territorios alejados de las capitales, mal se haría en desviar esta discusión por cuenta de esta deuda histórica y permanecer en una prórroga injusta de los términos en razón de ello.

De lo que verdaderamente se trata es de restablecer los tiempos que el legislador, dentro de su libertad de configuración, consideró pertinentes para la respuesta a todas las solicitudes que realizara la ciudadanía ante las autoridades.

**2. Sobre la satisfacción de otros derechos por medio del ejercicio del derecho fundamental de petición y otras afectaciones a derechos con las medidas del Decreto Legislativo 491**

El ejercicio del derecho fundamental de petición implica en la mayoría de las ocasiones la satisfacción de muchos otros derechos que se encuentran inmersos en las peticiones y solicitudes de información. En un espectro de los usos que se le da al ejercicio del derecho de petición, existen múltiples derechos fundamentales que son usualmente asociados a la presentación de una petición, bien sea el acceso a la información pública, la salud, la educación, el acceso a servicios públicos domiciliarios, entre muchos otros.

Ahora bien, en el informe de objeciones el Gobierno argumenta que la ampliación de términos para atender peticiones no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales. Aunque el parágrafo del artículo 5 del Decreto Legislativo 491 así lo contempla, lo cierto es que el llamado de distintos sectores de la sociedad parece evidenciar que esto no está teniendo efectos en

la práctica. La Liga contra el Silencio6 señaló con preocupación, por ejemplo, el debilitamiento del ejercicio de la labor periodística (si antes la entrega de información estaba llena de demoras, ahora nunca llega lo solicitado). Igual llamado han hecho organizaciones como la Fundación para la Libertad de Prensa y la Asociación Colombiana de Medios de Información.

La Liga contra el Silencio también señaló las dificultades para organizaciones que trabajan temas de migración y refugio, las cuales han vivido obstáculos para resolver temas relacionados con el status migratorio de las personas y otros asuntos que tocan los derechos fundamentales de poblaciones vulnerables.

En igual medida, como miembros del Congreso de la República hemos tenido experiencias de primera mano en las que es posible observar que incluso teniendo en cuenta regulaciones especiales como solicitudes relacionadas con el control político propio de la rama legislativa, los plazos regulares no son respetados por parte de las entidades del Estado.

No obstante, aun tratándose de derechos que no son fundamentales, los aislamientos y ajustes logísticos e institucionales causados por la pandemia han contribuido a obstaculizar el acceso a derechos en toda clase de situaciones, que se ven afectadas al tener plazos de respuesta superiores a un mes desde hace dos años.

Finalmente, la continuidad de una medida que faculte a la suspensión de términos en actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, ha mantenido una inseguridad jurídica de los involucrados en dichas actuaciones. Si esta habilitación para la suspensión fue pensada con el propósito de dar un plazo razonable a aquellas actuaciones que debían hacerse de manera presencial, dos años y varios decretos de reactivación económica y retorno gradual después, es loable decir que las razones que le dieron origen han cambiado.

En conclusión, la emergencia sanitaria que dio origen a la ampliación de los términos y a la habilitación de suspender actuaciones no se ha agravado, y si bien es cierto que aún persiste la presencia del coronavirus COVID-19 en las dinámicas sociales del país, dicha continuación no puede representar la perpetuidad de medidas que tenían sentido al inicio de un aislamiento preventivo obligatorio, pero no así en un escenario de retorno a las labores presenciales de todos los colaboradores del Estado.

6 “Los retos de acceder a la información en Colombia (con y sin pandemia)”. Liga contra el Silencio. Mayo 7 de 2020. Disponible en:

https://ligacontraelsilencio.com/2020/05/07/los-retos-de-acceder-a-la-informacion-en- colombia-con-y-sin-pandemia/

**3. Sobre la referencia por parte del informe de objeciones a la sentencia C-242 de 2020**

El informe de objeciones hace una referencia extensa a la sentencia C-242 de 2020 en donde la Corte Constitucional declaró las medidas de los artículos 5 y 6 del Decreto Legislativo 491 exequibles. Si bien el pronunciamiento de la Corte es indispensable para entender las razones por las cuales la medida fue declarada acorde con la Constitución al momento de su consideración (julio de 2020), es necesario recordar que las objeciones presentadas por el Señor Presidente son de inconveniencia y no de inconstitucionalidad. Por ello, los argumentos de la Corte Constitucional en los que se analiza la proporcionalidad de una medida para su examen de constitucionalidad, deben leerse precisamente dentro de este contexto funcional y temporal, y no el de la conveniencia que nos convoca en esta ocasión.

A pesar de lo anterior, considerando que es necesario entender que el momento en el que la Corte se pronunció sobre este Decreto Legislativo ha cambiado hasta la actualidad, se harán unas precisiones cortas.

En primer lugar, el informe de objeciones señala que la Corte Constitucional decidió que las medidas de los artículos 5 y 6 del Decreto Legislativo eran idóneas (respondían a una necesidad fáctica) porque habilitaban la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones para que se evitara la afectación en el desarrollo normal de las actividades. Pero, además, la misma Corte Constitucional señaló que las medidas permiten la suspensión de las actuaciones (artículo 6) o amplían los plazos de ciertos trámites (artículo 5), tenían como objetivo otorgar un “tiempo prudencial para realizar los ajustes requeridos para cumplir su objetivo misional y retomar racionalmente sus actividades, ya sea implementando las tecnologías disponibles o estableciendo protocolos para asegurar la atención presencial en los casos en que la misma sea imprescindible”. Además, se justificaban por las dificultades logísticas de adelantar procedimientos o actuaciones de manera remota en una etapa de aislamiento preventivo obligatorio, distanciamiento social, prohibición de aglomeraciones o contactos personales, entre otros.

Esto, contrario a lo que se pretende defender en el informe de objeciones presidenciales, no significa que las medidas del Decreto Legislativo 491 sean idóneas de manera ininterrumpida y atemporal, sino que lo son siempre que vaya de la mano de unos ajustes logísticos de cara a una situación con un alto nivel de incertidumbre como lo era para ese momento la emergencia sanitaria. Como lo hemos expuesto de manera reiterada en párrafos anteriores, la premisa de un “tiempo prudencial” puede entenderse cumplida dos años después.

Al respecto, además de los instrumentos ya mencionados que ha adoptado el Gobierno Nacional a lo largo de la evolución de la pandemia, cabe mencionar que por medio del Decreto 580 del 31 de mayo de 2021 se inició la regulación de “la fase de Aislamiento Selectivo, Distanciamiento Individual Responsable y Reactivación Económica Segura”, y con base en aquel, el Ministerio de Salud expidió la Resolución 777 del 2 de junio de 2021, en la cual se desarrollan “criterios y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del Estado”.

Los instrumentos citados han permitido que a medida que se alcanza cierta cobertura de vacunación en un distrito o municipio, las actividades económicas y sociales puedan retornar a la normalidad (por ejemplo, conciertos, eventos masivos deportivos, discotecas y lugares de baile). Similares consideraciones se contemplan para el regreso a las actividades laborales o contractuales de manera presencial, tanto para quienes tienen sus esquemas de vacunación completos, como para aquellos que han decidido no vacunarse en ejercicio de su autonomía (así lo contempla el artículo 5 de dicha Resolución).

Así, retomando las consideraciones de la Corte en la C-242 de 2021, aquellas dificultades logísticas que justificaban un plazo razonable superior y la suspensión de actuaciones, irán disminuyendo a medida que la reactivación social y económica avance como lo pretende acertadamente el Gobierno Nacional, dejando sin piso argumentativo la permanencia de las medidas de los artículos 5 y

6 del Decreto Legislativo 491 de 2020, y siendo por ello necesario defender los términos que con debate democrático fueron aprobadas en la Ley 1755 de 2015 para proteger el derecho fundamental de petición.

Por lo anteriormente expuesto, las objeciones gubernamentales por inconveniencia al proyecto de ley de referencia deben rechazarse.

Cordialmente,

**Iván Name Vásquez**

**Juanita Goebertus Estrada**

**Representante a la Cámara Senador**

**Julio César Triana Quintero**

**Representante a la Cámara**

**Miguel Ángel Pinto Hernández**

**Senador**

**IV. PROPOSICIÓN**

En mérito de lo presentado en el informe, le solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes y al Senado de la República:

1. **Rechazar las objeciones** presentadas por el señor Presidente IVÁN DUQUE MÁRQUEZ e **INSISTIR** en el Proyecto de Ley 448 de 2020 Cámara – 473 de 2021

Senado “Por medio del cual se modifica el decreto legislativo 491 de 2020”.

2. Una vez finalizado el trámite en las Corporaciones, a través de la Secretaría de la Cámara de Representantes, remitir a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República para que en cumplimiento de los artículos 167 de la Constitución Política y 199 de la Ley 5 de 1992, sancione el presente proyecto de ley.

Cordialmente,

**Iván Name Vásquez**

**Senador**

**Juanita Goebertus Estrada**

**Representante a la Cámara**

**Julio César Triana Quintero**

**Representante a la Cámara**

**Miguel Ángel Pinto Hernández**

**Senador**