



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - Nº 222

Bogotá, D. C., martes, 29 de marzo de 2022

EDICIÓN DE 5 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## OBJECIONES PRESIDENCIALES

### INFORME DE RECHAZO DE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES POR INCONVENIENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 448 DE 2020 CÁMARA, 473 DE 2021 SENADO

*por medio del cual se modifica el Decreto Legislativo 491 de 2020.*

Bogotá D.C., marzo de 2022

Señor

Juan Diego Gómez Jiménez

**Presidente**

Senado de la República

Señora

Jennifer Kristin Arias Falla

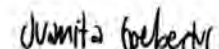
**Presidenta**


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  
Representante a la Cámara

  
Julio César Iriana Quintero  
Representante a la Cámara

  
Iván Neme Vásquez  
Senador

  
Miguel Ángel Pinto Hernández  
Senador

**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

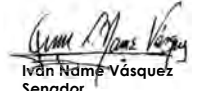


<p>de respuesta a las solicitudes establecida en el Decreto Legislativo 491 de 2020 era necesaria porque "la pandemia aumentó considerablemente la utilización y tráfico de los canales virtuales de las autoridades, y para la atención de las peticiones de los ciudadanos desde los hogares de los servidores 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".</p> <p>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.</p> <p>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 Omicron, que para diciembre del 2021 era la principal preocupación por su alto nivel de contagio e impacto sobre no vacunados.</p> <p>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 "recrudescimiento de la pandemia o de una cuarta ola de contagios con la llegada de la variante Omicron 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".</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>A continuación, se procederá a responder a estas objeciones en tres acápite, 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.</p> <p><b>1. Sobre la evolución de las medidas del Gobierno Nacional para conjurar la crisis causada por el coronavirus COVID-19</b></p> <p>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.</p> <p>A su vez, el Instituto Nacional de Salud reporta que, a partir del 26 de diciembre del 2021, la variante Omicron prevalece con respecto a otras, siendo en la actualidad la que se presenta en más del 90% de los casos<sup>1</sup>. 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"<sup>2</sup>. 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.</p> <p>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 prórogas a la emergencia sanitaria, la necesidad de que "los responsables de las actividades sociales, económicas y del Estado [garanticen] las condiciones de bioseguridad</p>
<p>para el retorno gradual y progresivo al entorno laboral, de acuerdo con las diferentes estrategias de organización [...]"<sup>3</sup>.</p> <p>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 Omicron<sup>4</sup>, y siempre que se continúe avanzando en el Plan de Vacunación que inició en febrero del 2021.</p> <p>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 personas<sup>5</sup>. 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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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</p>

<sup>3</sup> 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".

<sup>4</sup> Revista Semana. "Colombia iniciará una epidemia prolongada de coronavirus: MinSalud". Febrero 4 de 2022. Disponible en:

<sup>5</sup> Consultar: <https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/Vacunacion/Paginas/Vacunacion-covid-19.aspx>

<sup>1</sup> Consultar: <https://www.ins.gov.co/Noticias/Paginas/coronavirus-genoma.aspx>  
<sup>2</sup> "Omicron si 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-si-es-menos-agresiva-pero-no-es-un-resfriado-comun-alvarez---.aspx>


<p>el derecho fundamental de petición dentro de los términos que el legislador estatutario estableció para el efecto.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p><b>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</b></p> <p>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.</p> <p>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</p>	<p>la práctica. La Liga contra el Silencio<sup>6</sup> 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>_____</p> <p><sup>6</sup> "Los retos de acceder a la información en Colombia (con y sin pandemia)". Liga contra el Silencio. Mayo 7 de 2020. Disponible en: <a href="https://ligacontraelsilencio.com/2020/05/07/los-retos-de-acceder-a-la-informacion-en-colombia-con-y-sin-pandemia/">https://ligacontraelsilencio.com/2020/05/07/los-retos-de-acceder-a-la-informacion-en-colombia-con-y-sin-pandemia/</a></p>
<p><b>3. Sobre la referencia por parte del informe de objeciones a la sentencia C-242 de 2020</b></p> <p>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 inexequibles. 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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".</p> <p>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).</p> <p>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.</p> <p>Por lo anteriormente expuesto, las objeciones gubernamentales por inconveniencia al proyecto de ley de referencia deben rechazarse.</p> <p>Cordialmente,</p> <p>  <b>Juanita Goebertus Estrada</b>      Representante a la Cámara</p> <p>  <b>Iván Námá Vásquez</b>      Senador</p> <p>  <b>Julio César Triana Quintero</b>      Representante a la Cámara</p> <p>  <b>Miguel Ángel Pinto Hernández</b>      Senador</p>

**IV. PROPOSICIÓN**

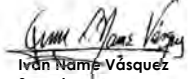
En mérito de lo presentado en el informe, le solicitamos a la Plenaria de la Cámara de Representantes y al Senado de la República:

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,




Juanita Goebertus Estrada  
Representante a la Cámara



Iván Neme Vásquez  
Senador



Julio César Triana Quintero  
Representante a la Cámara



Miguel Ángel Pinto Hernández  
Senador

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 642 DE 2021 CÁMARA, 179 DE 2020 SENADO

*por medio de la cual se crea la Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C., 28 de marzo de 2022</p> <p>Doctora <b>PALOMA VALENCIA LASERNA</b> Honorable Senadora</p> <p>Doctor <b>ALEJANDRO CORRALES ESCOBAR</b> Honorable Senador</p> <p>Doctor <b>CARLOS FELIPE MEJÍA</b> Honorable Senador</p> <p>Doctor <b>CARLOS MANUEL MEISEL VERGARA</b> Honorable Senador</p> <p>Doctor <b>GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO</b> Honorable Senador</p> <p>Doctor <b>CIRO ALEJANDRO RAMÍREZ CORTÉS</b> Honorable Senador</p> <p>Doctora <b>RUBY HELENA CHAGÚÍ SPATH</b> Honorable Senadora</p> <p>Doctor <b>JOSÉ OBDULIO GAVIRIA VÉLEZ</b> Honorable Senador</p> <p>Doctor <b>GABRIEL JAIME VALLEJO CHUJFI</b> Honorable Senador</p> <p>Doctor <b>RUBÉN DARÍO MOLANO PIÑEROS</b> Honorable Senador</p>	<p>Doctora <b>MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO</b> Honorable Senadora</p> <p>Doctor <b>JOSÉ GABRIEL AMAR SEPÚLVEDA</b> Honorable Representante</p> <p>Doctor <b>JOHN JAIRO CÁRDENAS MORAN</b> Honorable Representante</p> <p>Congreso de la República de Colombia Carrera 7 # 8 – 68, Bogotá D.C. Ciudad</p> <p><b>Asunto:</b> Concepto al Proyecto de Ley No. 642 DE 2021 CÁMARA-179 DE 2020 SENADO "Por medio de la cual se crea la Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones".</p> <p>Respetados Senadores y Representantes.</p> <p>Cordial saludo,</p> <p>Como es de su conocimiento la Federación Nacional de Departamentos (FND) es una entidad que integra y articula los Departamentos con el Estado, el sector privado y organismos internacionales, potencializando su participación y contribución al desarrollo de la Nación, siendo su visión ser la principal entidad de impulso al desarrollo y descentralización regional, articulando acciones y propósitos con la academia, el sector privado y organismos nacionales e internacionales; en ese sentido, y teniendo en cuenta el potencial impacto del Proyecto de Ley en el asunto, atentamente me permito remitir los comentarios al mismo, con especial atención a las disposiciones contenidas en el artículo 4 – Beneficios del programa, en los siguientes términos:</p> <p>En primer lugar, queremos manifestar que el proyecto de ley sin duda alguna toca aspectos claves frente a la formalización de las nuevas micro, pequeñas y medianas empresas, lo que representa una importante oportunidad para que puedan funcionar bajo los lineamientos legales del país y exista una sana competencia, generando una reactivación del sector empresarial.</p> <p>Sin embargo, crea beneficios tributarios los cuales deben ser analizados de acuerdo con las siguientes consideraciones: (i) Los beneficios tributarios en los sistemas tributarios territoriales se conciben como instrumentos de política fiscal que incentivan a ciertos sectores de la estructura productiva; (ii) La creación de este tipo de beneficios tributarios impacta de forma relevante la aminoración de las bases gravables o la modificación del hecho generador de estos impuestos a cargo de los Entes Territoriales. Por tanto, amerita la necesaria investigación y análisis de los ingresos que dejarán de percibir los departamentos, por ejemplo, en caso de entrar en vigor esta</p>
--	--

disposición; (iii) De conformidad con los artículos 287, 300-4 y 313-4 de la Constitución Política, las entidades territoriales tienen autonomía para administrar sus intereses, dentro de los límites constitucionales y la ley.

Con base en lo anterior, y en desarrollo de los objetivos de descentralización territorial y especialmente del principio de autonomía territorial, deberá tenerse en cuenta que los beneficios planteados por el Proyecto de Ley, en especial los dispuestos en el artículo 4º: literal F, tienen implicaciones de gasto fiscal para los departamentos, las cuales, si bien no es posible determinar, tendrán una disminución en el recaudo del impuesto de registro, al disponer:

*“Artículo 4. Beneficios del programa. Las microempresas y pequeñas empresas que estén en el programa de “Escalera de Formalidad”, además de los beneficios propios de la formalización tendrán las siguientes facilidades:*

...  
 f) El impuesto de registro departamental establecido en artículo 226 de la Ley 223 de 1995 por el periodo de cinco años, deberá tener tarifas diferenciadas para las microempresas y las pequeñas empresas, cuyo costo en los escalones iniciales no podrá ser más que un pago simbólico.”

Apoyamos la iniciativa aquí contemplada, sin embargo, es importante tener en cuenta que los Departamentos al igual que todos los sectores del país, en ocasión a la pandemia COVID 19, se han visto fuertemente afectados en sus finanzas, producto de la estructura de los impuestos territoriales, la cual está relacionada directamente con la ejecución de diferentes actividades económicas, es así, como para la vigencia 2020 vs 2019, registraron una disminución cerca a los 2 billones de pesos en sus recursos propios, donde el impuesto de Registro presentó disminución del 13.4%. Si bien es cierto, y debido a las políticas de gobierno, los departamentos han venido generando una recuperación en sus ingresos, los Gobernadores tienen sus planes de desarrollo desfinanciados, aunado a los grandes esfuerzos financieros a los que han tenido que acudir en materia de salud pública, asistencia social, reactivación económica, entre otros, para sobreponerse a las dificultades generadas durante la emergencia.

Durante la vigencia 2021, el recaudo por impuesto de Registro superó los 1.5 billones de pesos con un porcentaje de participación del 6.3% sobre los ingresos tributarios, lo que representa una importante fuente de financiación para los territorios.

Teniendo en cuenta lo anterior, una disminución en los rangos tarifarios tendría un impacto negativo en los territorios, pues la mayoría ha adoptado en sus estatutos tributarios los techos tarifarios definidos por Ley, por lo cual la reducción del rango tarifario los llevaría a disminuir la tarifa adoptada y a percibir un menor recaudo efectivo.

Adicionalmente, al ser un ingreso tributario su disminución afectaría:

- Compromisos adquiridos con la renta como el financiamiento de vigencias futuras o la pignoración de operaciones de crédito.
- Los cálculos de indicadores fiscales y de endeudamiento que se realizan sobre ingresos corrientes o ingresos corrientes de libre destinación.
- Los aportes al FONPET.

De acuerdo a lo expresado proponemos lo siguiente:

- Al referirnos a un camino gradual, se debe plantear las tarifas diferenciales de igual manera, y ser contempladas en menor tiempo, proponemos sea máximo en 3 vigencias.
- Dejar claramente definidas las tarifas diferenciales para las micro y pequeñas empresas, estableciendo rangos, y que sólo aplique para los actos, contratos o negocios jurídicos sujetos a registro en las cámaras de comercio. (Ver Anexo).

Por último, agradecemos su disposición en escuchar las necesidades de los departamentos y reiteramos nuestro compromiso de aportar al mejoramiento de las iniciativas legislativas para que procuren por el beneficio y desarrollo de nuestras regiones.

El equipo de la FND queda a su disposición para responder cualquier inquietud con respecto a este tema. Para tal fin, la persona encargada es Héctor Fabio Velasco, con quien se pueden comunicar por medio de correo electrónico [hector.velasco@fnd.org.co](mailto:hector.velasco@fnd.org.co) y/o al celular 3164237839.

Cordialmente,



**DIDIER TAVERA AMADO**  
 Director Ejecutivo  
 Federación Nacional de Departamentos

Proyectó: Bonnie Rodríguez  
 Revisó y Aprobó: Héctor Fabio Velasco

Anexo: Propuesta Federación Nacional de Departamentos (FND).

ANEXO: PROPUESTA FEDERACIÓN NACIONAL DE DEPARTAMENTOS (FND).

Concepto	Tarifas (%) Ley 223 de 1995	Propuesta Proyecto de Ley			
		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos	0,5% - 1%	NA	NA	NA	NA
Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las Cámaras de Comercio, distintas a aquellos que impliquen la constitución con y/o el incremento de la prima en colocación de acciones o cuotas sociales de sociedades	0,3% - 0,7%	0,1% - 0,4%	0,1% - 0,5%	0,2% - 0,6%	0,3% - 0,7%
Actos, contratos o negocios jurídicos con cuantía sujetos a registro en las Cámaras de Comercio, que impliquen la constitución con y/o el incremento de la prima en colocación de acciones o cuotas sociales de sociedades	0,1% - 0,3%	0,1%	0,1%	0,2%	0,1% - 0,3%
Actos, contratos o negocios jurídicos sin cuantía sujetos a registro en las oficinas de registro de	2 - 4 \$MOLV (\$58.520 - \$117.040)	NA	NA	NA	NA

**CONTENIDO**

Gaceta número 222 - Martes, 29 de marzo de 2022

SENADO DE LA REPÚBLICA

OBJECIONES PRESIDENCIALES Págs.

Informe de rechazo de las objeciones presidenciales por inconveniencia al proyecto de ley número 448 de 2020 Cámara, 473 de 2021 Senado, por medio del cual se modifica el Decreto Legislativo 491 de 2020. .... 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico de la federación nacional de departamentos al Proyecto de ley número 642 de 2021 Cámara, 179 de 2020 Senado, por medio de la cual se crea la Escalera de la Formalidad, se reactiva el sector empresarial en Colombia y se dictan otras disposiciones..... 4