



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 582

Bogotá, D. C., viernes, 31 de julio de 2020

EDICIÓN DE 19 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORME A OBJECIONES PRESIDENCIALES

**INFORME DE OBJECIONES
PRESIDENCIALES AL INFORME POR
MEDIO DEL CUAL SE ENCUENTRAN
FUNDADAS LAS OBJECIONES
PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 169 DE 2018 CÁMARA, 199
DE 2018 SENADO**

*por medio de la cual se adopta la figura de la
depuración normativa, se decide la pérdida de
vigencia y se derogan expresamente normas de rango
legal.*

Bogotá, D. C., agosto de 2020.

Doctores:

ARTURO CHAR CHALJUB

Presidente

Honorable Senado de la República

GERMÁN ALCIDES BLANCO

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

E.S.D.

Asunto: Informe por medio del cual se encuentran fundadas las Objeciones Presidenciales al **Proyecto de ley** número 169 de 2018 Cámara, 199 de 2018 Senado por medio de la cual se adopta la figura de la depuración normativa, se decide la pérdida de vigencia y se derogan expresamente normas de rango legal”.

En cumplimiento de la designación realizada por el Presidente del Senado de la República y el Presidente de la Cámara de Representantes, en el sentido de hacernos depositarios de la honrosa labor de estudiar y de unificar el texto respecto de las

objeciones presidenciales presentadas por el Señor Presidente de la República, Dr. Iván Duque Márquez, al proyecto de la referencia, nos permitimos rendir informe sobre las mismas.

I. CONSIDERACIONES PROCEDIMENTALES

Resulta indispensable preciar que las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de ley número 169 de 2018 Cámara, 199 de 2018 Senado, se hicieron en el término legal y constitucional previsto para tales efectos. Para mayor claridad, es necesario observar lo que para tales efectos dispone en artículo 198 de la Ley 5ª de 1992:

“El Gobierno dispondrá de seis (6) días para devolver con objeciones cualquier proyecto, si no consta de más de veinte (20) artículos; de diez (10) días si el proyecto contiene de veintiuno (21) a cincuenta (50) artículos; y hasta de veinte (20) días cuando los artículos sean más de cincuenta (50)”.

Lo mismo dispone el artículo 166 de la Constitución Política:

“El Gobierno dispone del término de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta”.

Habida cuenta de las normas transcritas, necesario es precisar que el Proyecto de ley número 169 de 2018 Cámara, 199 de 2018 Senado, tiene diez (10) artículos. Así pues, el Presidente de la República disponía de seis (6) días para presentar las respectivas objeciones.

Ahora bien, al revisar la información de entrega y/o recepción oficial del Proyecto de ley remitido para los trámites respectivos, se evidencia que el 8 de julio de 2019 fue recibido en la correspondencia oficial de la Presidencia de la República. Al contrastar esa fecha de recibido, con la fecha del 16 de julio de 2019 que es la de presentación o radicación de las objeciones presidenciales, se comprende que las mismas se hicieron dentro del término previsto.

II. CONSIDERACIONES DE FONDO

Con fundamento en los artículos 165, 166, 167 y 200 de la Constitución Política, el Presidente de la República presentó las objeciones presidenciales acá analizadas. El fundamento de las mismas estriba en la inconveniencia de tres (3) de los diez (10) artículos del Proyecto de ley.

Los tres artículos son los siguientes:

- a) Objeción por inconveniencia del párrafo único del artículo 1, artículo titulado “Objeto”.
- b) Objeción por inconveniencia del artículo 3 -Pérdida de vigencia-.
- c) Objeción por inconveniencia del artículo 4 -Intangibilidad de los efectos jurídicos causados-.

a) En relación con la objeción al párrafo único del artículo 1°, resulta necesario indicar:

El Presidente de la República considera, en una correcta interpretación del plexo constitucional, que el párrafo del artículo primero es errado al establecer que “con base en el estudio realizado por parte del Ministerio de Justicia, bajo el criterio de simplificación y racionalización del ordenamiento jurídico (...), **para que cada sector socialice, publique y determine cuáles fueron las normas derogadas**”.

Lo anterior adquiere relevancia **jurídico-constitucional** toda vez que el mandato del numeral 1 del artículo 150 Superior es claro, toda vez que consagra que “Corresponde al Congreso hacer las leyes”, y por medio de esa facultad ejerce funciones vitales como interpretar, reformar y derogar las leyes.

Es decir: con meridiana claridad se comprende que la facultad para derogar las leyes es exclusiva del legislador. En tal sentido, el análisis del Presidente de la República es acertado al objetar el párrafo por medio del cual se genera una interpretación errónea, pues la expresión “determine cuáles fueron las normas derogadas”, atribuyéndole esa posibilidad a “cada sector”, interfiere indebidamente con una facultad exclusiva del legislador.

Bien lo ha expresado la Honorable Corte Constitucional

“La competencia del Congreso para derogar las normas encuentra sustento constitucional en los artículos 1° (principio democrático), 3° (soberanía popular) y 150.12[8] (cláusula general de competencia legislativa). **Es así como la derogación de las leyes encuentra soporte en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas,**

con base en el juicio político que efectúen. Además, en materia legislativa, ha manifestado este Tribunal, debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas encarnadas en las leyes previas, atendiendo al principio “*lex posterior derogat anteriori*””.

Honorable Corte Constitucional. M. P. Dr. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

Sentencia C-348/17.

Como resulta evidente del trasunto jurisprudencial anterior, la facultad exclusiva para derogar disposiciones normativas entraña una importancia superior al amparo de los mandatos constitucionales. Facultad que se predica legítima únicamente en el ejercicio soberano del Congreso de la República, no siendo un sector el que determine las normas derogadas, como lo dispone el párrafo objetado por el señor Presidente de la República.

Así las cosas, en el presente informe se tiene como válido y, por ende, eficazmente sustentada la objeción al párrafo único del artículo primero del Proyecto de ley de depuración normativa.

b) En relación con la objeción por inconveniencia del artículo 3 -Pérdida de vigencia-, es necesario precisar:

La objeción al artículo 3° del Proyecto de ley de depuración normativa, está fundada con claridad y al amparo de sólidos criterios de orden legal. El Señor Presidente de la República bien precisa que, contrario a lo establecido en la exposición de motivos, el citado artículo 3 no contribuye de forma conveniente a consolidar los principios de seguridad jurídica y confianza legítima.

Si bien se reconoce que “el objeto del Proyecto de ley no consiste en desconocer la aplicación ultractiva de las leyes que pierden vigencia, su redacción no es clara y da a entender su retiro completo del sistema jurídico colombiano” (texto de objeciones Presidenciales, Pp. 6), pero deroga cuerpos normativos que no han sido regulados de forma integral en leyes posteriores, generando un lesivo escenario de inseguridad jurídica y afectaciones sociales y políticas en el país.

Para profundizar con mayor rigor en lo indicado, obsérvese el siguiente análisis:

En tratándose del proceso de derogatoria, el cual se entiende como el trámite que se esgrime para eliminar la vigencia de una norma, es importante advertir que existen tres (3) tipos que se han aclarado en copiosos pronunciamientos jurisprudenciales:

“i) Expresa, cuando el legislador determina de manera precisa el o los artículos que retira del ordenamiento jurídico, por lo que no se hace necesaria ninguna interpretación, ya que simplemente se cumple una función de exclusión desde el momento que así se establezca;

ii) Tácita, obedece a un cambio de legislación, a la existencia de una incompatibilidad entre la anterior y la nueva ley, lo cual hace indispensable la interpretación de ambas leyes para establecer la

vigente en la materia o si la derogación es parcial o total. Tiene como efecto limitar en el tiempo la vigencia de una norma, es decir, suspender la aplicación y capacidad regulatoria, aunque en todo caso el precepto sigue amparado por una presunción de validez respecto de las situaciones ocurridas durante su vigencia.[13]

Cuando se deroga tácitamente una disposición no se está frente a una omisión del legislador, sino que al crear una nueva norma ha decidido que la anterior deje de aplicarse siempre que no pueda conciliarse con la recientemente aprobada. Así lo ha sostenido la Corte al indicar que la derogación no necesariamente es expresa, sino que debe darse por otra de igual o superior jerarquía y de aquella surge la incompatibilidad con las disposiciones de la antigua, que suele originarse en una declaración genérica en la cual se dispone la supresión de todas las normas que resulten contrarias a la expedida con ulterioridad.[14]

“iii) **Orgánica, refiere a cuando la nueva ley regula integralmente la materia, que en términos de la Corte Suprema de Justicia supone “que la nueva ley realiza una mejora en relación con la ley antigua; que aquella es más adecuada a la vida social de la época y que, por tanto, responde mejor al ideal de justicia, que torna urgente la aplicación de la nueva ley; [...] que por lo mismo debe ser lo más amplia posible para que desaparezcan las situaciones que el propio legislador ha querido condenar y evidentemente arrasó con la ley nueva”**[15]” (Negrilla fuera del texto original).

Honorable Corte Constitucional. M. P. Dr. Iván Humberto Escrucera Mayolo.

Sentencia C-348/17.

Con base en el trasunto jurisprudencial anterior, se tiene que la derogatoria orgánica supone y comprende la expedición de una nueva ley que realiza mejoras respecto a la ley antigua, tornándose más adecuada y respondiendo a ideales de justicia. No obstante, al revisar aspectos sustanciales como el de la Ley 600 de 2000, la cual se busca derogar por el fenómeno de derogatoria orgánica, se tiene que actualmente no se cuenta con una nueva Ley que se ajuste a las necesidades que comporta el ámbito penal para procesos trascendentales como los que se acotarán a continuación.

Lo anterior se torna evidente al detallar el listado de cuerpos normativos que se relacionan en el artículo 3 acá analizado, los cuales no han perdido vigencia –como erradamente lo indica el artículo– y cuya derogatoria expresa y orgánica causaría considerables y negativas consecuencias jurídicas. Por ejemplo, entre esos cuerpos normativos se encuentran:

• **La Ley 600 de 2000, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”.**

La derogatoria de la norma citada causaría incontables efectos negativos. La Fiscalía General de la Nación indica que, al cierre del mes de mayo de

2019, al amparo de la Ley 600 de 2000 se tramitan cerca de 81.338 investigaciones.

Así mismo, y según datos oficiales de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, actualmente se adelantan contra aforados constitucionales los siguientes procesos: “(i) 237 en la Sala de Casación Penal, (ii) 520 en la Sala de Instrucción, y (iii) 91 en la Sala Especial de Primera instancia” (Información citada en el texto de objeciones Presidenciales, Pp. 8. Información que a su vez fue extractada de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Julio de 2018).

Con base en lo precisado, al derogar la Ley 600 de 2000 es comprensible que las reclamaciones de libertad y absoluciones tendrían un legítimo asidero jurídico, sin que las autoridades respectivas tuviesen una Ley Procesal que se pudiera aplicar en casos como los indicados. Las afectaciones en términos de impunidad, garantías para la delincuencia y el incremento de dificultades para la administración de justicia, no cesarían ante dicha derogatoria.

• **El Decreto 2666 de 1953 “Por el cual se crea el Departamento Administrativo de Estadística Nacional”.**

Bien conocida en la función del Departamento Administrativo de Estadística Nacional, entre las que están: “garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, y dirigir, planear, ejecutar, coordinar, regular y evaluar la producción y difusión de información oficial básica” (Art. 1º, Decreto 262 de 2004).

En la circunstancia de proceder con la derogatoria del mencionado Decreto, el DANE no tendría elementos de orden jurídico fundacionales, su creación se predicaría inexistente y el Estado colombiano no contaría con el cumplimiento funcional de las trascendentales actividades que la Entidad desarrolla.

• **La Ley 2º de 1962 “Por la cual se dictan disposiciones sobre el levantamiento de los censos nacionales de población, edificios y viviendas, y ganadera, de industria, comercio y servicios y transporte, y se confieren al respecto unas autorizaciones al Gobierno”.**

Es inobjetable la importancia de realizar censos nacionales de población, edificios y viviendas, ganadería, industria, comercio y servicios y transporte; comoquiera que la recolección de este tipo de información (datos) le permite al Estado colombiano diseñar y ejecutar políticas públicas conducentes y pertinentes.

Respecto de la importancia de los censos nacionales, los altos Tribunales en Colombia han precisado su valía y necesidad frente a casos concretos. Por mencionar tan solo un ejemplo, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Decisión de Acciones de Tutela No. 3, resaltó la necesidad de que el Estado cuente con información estadística del campesinado colombiano, pues así se garantiza la recolección de información concreta y veraz que los ubica en el centro de la creación

de políticas públicas para la materialización de su derecho a la igualdad material.

En términos concretos la Corte indicó:

“Lo anterior, a pesar de que es necesario que el Gobierno nacional lleve a cabo planes y programas de política pública que generen acciones de discriminación positiva en pro de mejorar las condiciones sociales y económicas de ese grupo poblacional, el cual, como se expuso en precedencia, es sujeto de especial protección constitucional”.

“Por tal razón, resulta procedente hacer un llamado de atención al Ministerio del Interior, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), a la Presidencia de la República, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), que integraron el contradictorio por pasiva, con el fin de que, en el marco de sus competencias, elaboren estudios complementarios al Censo Agropecuario 2014 y al Censo Poblacional 2018 que permitan delimitar a profundidad el concepto “campesino”, contabilizar a los ciudadanos que integran ese grupo poblacional y además que, en cabeza del Grupo de Asuntos Campesinos del Ministerio del Interior¹⁶, se identifique la situación actual de la población campesina y se apoye la formulación y seguimiento de planes, programas y políticas públicas que permitan la materialización del derecho fundamental a la igualdad material que le asiste al campesinado colombiano”.

Corte Suprema de Justicia. Sala Penal - Sala de Decisión de Acciones de Tutela No. 3. H. M. Dra. Patricia Salazar Cuéllar. Radicación No. 96414 – Acta 47. 13 de febrero de 2018.

Así las cosas, con la derogatoria de la Ley 2° de 1962, la obligación de realizar censos nacionales carecería de poder vinculante, suprimiéndola del ordenamiento jurídico colombiano. En tal sentido, la Objeción Presidencial sobre el artículo acá discutido goza de plenos fundamentos.

• **La Ley 58 de 1931 “por la cual se crea la Superintendencia de Sociedades Anónimas y se dictan otras disposiciones”.**

Al amparo de los argumentos expuestos, en relación con la inconveniencia de la derogatoria de los anteriores cuerpos normativos, resulta oportuno subrayar que lo mismo ocurre con la Ley 58 de 1931, comoquiera que al proceder con la derogatoria se causaría un drástico perjuicio en los asuntos que le conciernen a la Superintendencia de Sociedades, dejándola sin capacidad vinculante.

Habida cuenta de lo anterior, la Objeción Presidencial sobre el artículo analizado (art. 3 – Proyecto de ley de Depuración Normativa) y que en concreto recae sobre la pérdida de vigencia de la Ley 58 de 1931, debe tenerse como fundada y aceptarse al interior del Congreso de la República, evitando graves perjuicios en el ordenamiento jurídico colombiano.

• **Decreto Ley 1591 de 1989 “Por el cual se crea el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles**

Nacionales de Colombia, y se dictan normas para su organización y funcionamiento”.

Es importante precisar que, así como los anteriores cuerpos normativos, el presente Decreto Ley actualmente produce efectos jurídicos en el sector salud. Proceder con su derogatoria resulta inconveniente, dado que asuntos de relevancia jurídica como “organizar y administrar las prestaciones asistenciales a que tengan derecho empleados y los pensionados de la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia, en Liquidación”; “atender las demás prestaciones económicas y asistenciales de las personas a que se refiere el literal anterior”, entre otras. (art. 3°, literales a) y b), Decreto Ley 1591 de 1989).

Proceder, entonces, con la pérdida de vigencia del presente Decreto Ley, afectaría de forma sustancial no sólo el sector de salud, sino que impactaría negativamente el ordenamiento jurídico colombiano.

c. En relación con la objeción por inconveniencia del artículo 4 -Intangibilidad de los efectos jurídicos causados-

Como bien se acota en el documento presentado por el Señor Presidente de la República, los argumentos esgrimidos en relación con las objeciones al artículo 3° del Proyecto de ley de Depuración Normativa, se hacen extensivos al artículo 4°, dado que este artículo reza: “la pérdida de vigencia del grupo de cuerpos normativos a que se refiere el artículo anterior no afecta ni modifica las situaciones jurídicas concretas, (...)”.

Es decir: los argumentos esbozados y ya analizados en el presente informe, los cuales tienen como fundadas las objeciones presidenciales, se presentan también respecto al artículo 4 de la iniciativa legislativa, controvirtiendo lo plasmado tanto en el artículo 3 como en el 4 que se tienen como objeciones fundadas y válidas.

III. CONCLUSIÓN

De lo expuesto se tiene que las objeciones presidenciales se refieren a asuntos de inconveniencia, las cuales están plenamente fundadas con una argumentación clara respecto a las motivaciones que las sustentan.

PROPOSICIÓN

De conformidad con lo anteriormente expuesto, solicitamos a la plenaria del Honorable Senado de la República y a la plenaria de la Honorable Cámara de Representantes acoger las objeciones presidenciales por inconveniencia presentadas al Proyecto de ley número 169 de 2018 Cámara, 199 de 2018 Senado, “*por medio de la cual se adopta la figura de la depuración normativa, se decide la pérdida de vigencia y se derogan expresamente normas de rango legal*”.

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO
Representante a la Cámara

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA
Senador de la República