



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 677

Bogotá, D. C., miércoles, 31 de julio de 2019

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 07 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011– y se dictan disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción.*

“El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. Modifícanse los numerales 2, 3 y 4 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, los cuales quedarán así:

2. Resolver los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones, y los demás que sean de su competencia.
3. Dictar auto o sentencia de unificación, cuando asuma la competencia, en los asuntos que le remitan las secciones o subsecciones por su importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Esta competencia será asumida a petición de parte, o por solicitud de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, del Ministerio Público o de los tribunales administrativos, o de oficio, cuando así lo decida la Sala Plena.
4. Requerir a los tribunales el envío de determinados asuntos que estén conociendo en segunda instancia y en los que, por su importancia jurídica, trascendencia económica o social, o por la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, deba proferirse auto o sentencia de unificación por el Consejo de Estado, a través de sus secciones.

Artículo 2°. Modifícase el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 125. *De la expedición de providencias.* La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

1. Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.
2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:
  - a. Las que de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111, y con el artículo 271 de este código, decidan si se avoca o no conocimiento de un asunto, por su importancia jurídica, trascendencia económica o social, o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.
  - b. Las que resuelvan de plano sobre los impedimentos, de conformidad con los numerales 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 131 de este código.
  - c. Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido.
  - d. Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código.
  - e. Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia.
  - f. En el proceso de nulidad electoral, las que resuelvan la petición de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto.
3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluidas las que resuelvan los recursos de apelación de autos y de queja.

Parágrafo. Es deber de los magistrados ponentes y de las salas, secciones o subsecciones proponer a la sala plena del respectivo tribunal que dicte auto o sentencia en cualquier proceso a cargo de esa corporación, cuando establezcan que hay diversas posiciones interpretativas sobre un mismo punto de hecho o de derecho, en decisiones previas del tribunal. Si la sala plena así lo decide, proferirá auto o sentencia en el caso concreto.

Si se concluye que las diferentes posturas se presentan con otros tribunales del país, será obligatorio remitir el asunto al Consejo de Estado, con expresa sustentación de la petición, para que decida si avoca conocimiento, en los términos del artículo 271 de este código.

Lo dispuesto en este parágrafo se entiende sin perjuicio de la facultad que tiene el Consejo de Estado para avocar el conocimiento de estos asuntos de oficio o a petición de cualquiera de los sujetos indicados en el artículo 271.

Artículo 3°. Modifícase el artículo 149 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 149. *Competencia del Consejo de Estado en única instancia.* El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus secciones, subsecciones o salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que el reglamento disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos:

1. De la nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, salvo que se trate de actos de certificación o registro, respecto de los cuales la competencia está radicada en los tribunales administrativos.
2. De la nulidad del acto electoral que declare los resultados del referendo, el plebiscito y la consulta popular del orden nacional.
3. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, del Presidente y el Vicepresidente de la República, de los senadores, de los representantes a la Cámara, de los Representantes al Parlamento Andino, de los gobernadores, del Alcalde Mayor de Bogotá, de los miembros de la junta directiva o consejo directivo de las entidades públicas del orden nacional, de los entes autónomos del orden nacional y de las comisiones de regulación. Se exceptúan aquellos regulados en el numeral 7, literal a), del artículo 152 de esta ley.
4. De la nulidad de los actos de elección expedidos por el Congreso de la República, sus cámaras y sus comisiones, la Corte Suprema de Justicia, la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la junta directiva o consejo directivo de los entes autónomos del orden nacional y las

comisiones de regulación. Igualmente, de la nulidad del acto de nombramiento del Viceprocurador General de la Nación, del Vicecontralor General de la República, del Vicefiscal General de la Nación y del Vicedefensor del Pueblo.

5. De la nulidad de los actos de nombramiento de los Representantes Legales de las entidades públicas del orden nacional.
6. De los que se promuevan contra actos administrativos relativos a la nacionalidad y a la ciudadanía.
7. Del recurso de anulación contra laudos arbitrales proferidos en conflictos originados en contratos celebrados por una entidad pública, por las causales y dentro del término prescrito en las normas que rigen la materia. Contra la sentencia que resuelva este recurso, solo procederá el recurso de revisión.

Parágrafo. La Corte Suprema de Justicia conocerá de la nulidad contra los actos de elección y nombramiento efectuados por el Consejo de Estado, y aquellos respecto de los cuales el elegido o nombrado haya sido postulado por esta última corporación.

Artículo 4°. Adiciónase a la Ley 1437 de 2011 el artículo 149A, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 149A. *Competencia del Consejo de Estado con garantía de doble instancia.* El Consejo de Estado conocerá en primera y en segunda instancia de los siguientes asuntos:

1. De la repetición que el Estado ejerza contra el Presidente de la República o quien haga sus veces, el Vicepresidente de la República, congresistas, ministros del despacho, directores de departamento administrativo, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, Fiscal General de la Nación, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de la Corte Constitucional, del Consejo de Estado, del Consejo Superior de la Judicatura, de la Jurisdicción Especial para la Paz, miembros de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, Registrador Nacional del Estado Civil, Auditor General de la República, magistrados de los tribunales superiores de distrito judicial, de los tribunales administrativos, de las comisiones seccionales de disciplina judicial, de los consejos seccionales de la judicatura, del Tribunal Superior Militar, y de los delegados de la Fiscalía General de la Nación o del Ministerio Público ante las autoridades judiciales señaladas en este numeral.

En estos casos, la Sección Tercera, a través de sus subsecciones, conocerá en primera instancia. La segunda instancia corresponderá a la Sala Plena de la Sección Tercera, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia.

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de carácter disciplinario expedidos contra el Vicepresidente de la República o los congresistas, sin importar el tipo de sanción.

En este caso, la Sección Segunda, a través de sus subsecciones, conocerá en primera instancia. La segunda instancia corresponderá a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con exclusión de los consejeros que hayan participado en la decisión de primera instancia.

Artículo 5°. Modifícase el inciso primero del artículo 150 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 150. *Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación.* El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación. También conocerá del recurso de queja que se formule contra decisiones de los tribunales, según lo regulado en el artículo 245 de este código.

Artículo 6°. Modifícase el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 151. *Competencia de los tribunales administrativos en única instancia.* Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1. De los de definición de competencias administrativas entre entidades públicas del orden departamental, distrital o municipal, o entre cualquiera de ellas cuando estén comprendidas en el territorio de su jurisdicción.
2. De las observaciones que formulen los gobernadores de los departamentos acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales, y sobre las objeciones a los proyectos de ordenanzas, por los mismos motivos.
3. De las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.
4. De las objeciones que formulen los alcaldes a los proyectos de acuerdos municipales o distritales, por ser contrarios al ordenamiento jurídico superior.
5. Del recurso de insistencia previsto en la parte primera de este código, cuando la autoridad que profiera o deba proferir la decisión sea del orden nacional o departamental, o del Distrito Capital de Bogotá.
6. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:

- a. De la nulidad de la elección de los personeros y contralores distritales y municipales de municipios con menos de setenta mil (70.000) habitantes, que no sean capital de departamento.
- b. De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes de los distritos y de los municipios de menos de setenta mil (70.000) habitantes, que no sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores.

El número de habitantes se acreditará con la última información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

7. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales. Esta competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.
8. De la ejecución de condenas impuestas o conciliaciones aprobadas en los procesos que haya conocido el respectivo tribunal en única instancia, incluso si la obligación que se persigue surge en el trámite de los recursos extraordinarios. En este caso, la competencia se determina por el factor de conexidad, sin atención a la cuantía.

Artículo 7°. Modifícase el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 152. *Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia.* Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De la nulidad de actos administrativos expedidos por funcionarios u organismos del orden departamental, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden.

Igualmente, de los de nulidad contra los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, relativos a impuestos, tasas, contribuciones y sanciones relacionadas con estos asuntos.

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

3. De los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuando la cuantía sea superior a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
4. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
5. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
6. De la ejecución de condenas impuestas o conciliaciones aprobadas en los procesos que haya conocido el respectivo tribunal en primera instancia, incluso si la obligación que se persigue surge en el trámite de los recursos extraordinarios. Asimismo, conocerá de la ejecución de las obligaciones contenidas en conciliaciones extrajudiciales cuyo trámite de aprobación haya conocido en primera instancia. En los casos señalados en este numeral, la competencia se determina por el factor de conexidad, sin atención a la cuantía.

Igualmente, de los demás procesos ejecutivos cuya cuantía exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral:
  - a. De la nulidad del acto de elección o llamamiento a ocupar la curul, según el caso, de los diputados de las asambleas departamentales, de los concejales del Distrito Capital de Bogotá, de los alcaldes municipales y distritales, de los miembros de corporaciones públicas de los municipios y distritos, de los miembros de los consejos superiores de las universidades públicas de cualquier orden, y de miembros de los consejos directivos de las corporaciones autónomas regionales. Igualmente, de la nulidad de las demás elecciones que se realicen por voto popular, salvo la de jueces de paz y jueces de reconsideración.
  - b. De la nulidad de la elección de los contralores departamentales, y la de los personeros y contralores distritales y municipales de municipios con setenta mil (70.000) habitantes o más, o de aquellos que sean capital de departamento.
  - c. De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional, departamental y distrital, así como de los municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más, o que sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores, siempre y cuando la competencia no esté atribuida expresamente al Consejo de Estado.
  - d. De la nulidad del acto electoral que declare los resultados del referendo o de la consulta popular del orden departamental, distrital o municipal.
  - e. De la nulidad del acto electoral que declare los resultados de la revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes.
- El número de habitantes se acreditará con la última información oficial del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).
8. De la nulidad de actos administrativos expedidos por los departamentos y las entidades descentralizadas de carácter departamental, que deban someterse para su validez a la aprobación de autoridad superior, o que hayan sido dictados en virtud de delegación de funciones hecha por la misma.
9. De la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o exservidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y siempre que la competencia no esté asignada al Consejo de Estado.
10. De la nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos.
11. De los de expropiación de que tratan las leyes agrarias.
12. De los que se promuevan contra los actos de expropiación por vía administrativa.
13. De la pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley. En estos eventos el fallo se proferirá por la Sala Plena del tribunal.
14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese

mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.

15. De los relativos a la propiedad industrial, en los casos previstos en la ley. En este caso, la competencia recaerá exclusivamente en la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
16. De la nulidad con restablecimiento contra los actos administrativos expedidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la Agencia Nacional de Tierras, o las entidades que hagan sus veces, que inicien las diligencias administrativas de extinción del dominio; clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos.
17. De la revisión contra los actos de extinción del dominio agrario, o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos sobre clarificación, deslinde y recuperación de baldíos.
18. De los relacionados con la declaración administrativa de extinción del dominio o propiedad de inmuebles urbanos y de los muebles de cualquier naturaleza.
19. De la nulidad de actos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la Agencia Nacional de Tierras, o la entidad que haga sus veces, en los casos previstos en la ley.
20. De la nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de expropiación de que tratan las leyes sobre reforma urbana.
21. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía contra actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional o departamental, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden.
22. Sin atención a la cuantía, de los de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de carácter disciplinario que impongan sanciones de destitución e inhabilidad general, separación absoluta del cargo, o suspensión con inhabilidad especial, expedidos contra servidores públicos o particulares que cumplan funciones públicas en cualquier orden, incluso los de elección popular, cuya competencia no esté asignada al Consejo de Estado, de acuerdo con el artículo 149A.
23. De los que se promuevan sobre asuntos petroleros o mineros en que sea parte la Nación o una entidad territorial o descentralizada por servicios.
24. De todos los que se promuevan contra los actos de certificación o registro.
25. De todos los demás de carácter contencioso administrativo que involucren entidades del orden nacional o departamental, o particulares

que cumplan funciones administrativas en los mismos órdenes, para los cuales no exista regla especial de competencia.

Artículo 8°. Modifícase el artículo 154 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 154. *Competencia de los juzgados administrativos en única instancia.* Los juzgados administrativos conocerán en única instancia:

1. Del recurso de insistencia previsto en la parte primera de este código, cuando la providencia haya sido proferida por funcionario o autoridad del orden municipal o distrital.
2. De la ejecución de condenas impuestas o conciliaciones aprobadas en los procesos que haya conocido el respectivo juzgado en única instancia, incluso si la obligación que se persigue surge en el trámite de los recursos extraordinarios. En este caso, la competencia se determina por el factor de conexidad, sin atención a la cuantía.

Artículo 9°. Modifícase el artículo 155 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 155. *Competencia de los juzgados administrativos en primera instancia.* Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De la nulidad contra actos administrativos expedidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden. Se exceptúan los de nulidad contra los actos administrativos relativos a impuestos, tasas, contribuciones y sanciones relacionadas con estos asuntos, cuya competencia está asignada a los tribunales administrativos.
2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad, sin atención a su cuantía.
3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de cualquier autoridad, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
4. De los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
5. De los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública en sus distintos órdenes o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado, y de los contratos celebrados por

cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan cláusulas exorbitantes, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

6. De los de reparación directa, inclusive aquellos provenientes de la acción u omisión de los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
7. De la ejecución de condenas impuestas o conciliaciones aprobadas en los procesos que haya conocido el respectivo juzgado en primera instancia, incluso si la obligación que se persigue surge en el trámite de los recursos extraordinarios. Asimismo, conocerá de la ejecución de las obligaciones contenidas en conciliaciones extrajudiciales cuyo trámite de aprobación haya conocido en primera instancia. En los casos señalados en este numeral, la competencia se determina por el factor de conexidad, sin atención a la cuantía.

Igualmente, de los demás procesos ejecutivos cuando la cuantía no exceda de mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

8. De la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o exservidores públicos y personas privadas que cumplan funciones públicas, incluidos los agentes judiciales, cuando la cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, y cuya competencia no estuviera asignada por el factor subjetivo al Consejo de Estado.
9. De los asuntos relativos a la nulidad del acto de elección por cuerpos electorales, así como de los actos de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, cuya competencia no esté asignada al Consejo de Estado o a los tribunales administrativos. Igualmente, conocerán de la nulidad de la elección de los jueces de paz y jueces de reconsideración.
10. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.
11. La de nulidad del acto de calificación y clasificación de los proponentes, expedida por las Cámaras de Comercio de conformidad con el inciso 3º del artículo 6.3 de la Ley 1150 de 2007.
12. De los de nulidad de los actos administrativos de los distritos y municipios y de las entidades

descentralizadas de carácter distrital o municipal que deban someterse para su validez a la aprobación de autoridad superior, o que hayan sido dictados en virtud de delegación de funciones hecha por la misma.

13. Sin atención a la cuantía, de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos de carácter disciplinario que no estén atribuidos a los tribunales o al Consejo de Estado.
14. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía contra actos administrativos expedidos por autoridades del orden distrital o municipal, o por las personas o entidades de derecho privado que cumplan funciones administrativas en el mismo orden.
15. De todos los demás de carácter contencioso administrativo que involucren entidades del orden municipal o distrital o particulares que cumplan funciones administrativas en el mismo orden, para los cuales no exista regla especial de competencia.
16. De los demás asuntos que les asignen leyes especiales.

Artículo 10. Modifícase el artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 156. *Competencia por razón del territorio.* Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

1. En los de nulidad y en los que se promuevan contra los actos de certificación o registro, por el lugar donde se expidió el acto.
2. En los de nulidad y restablecimiento se determinará por el lugar de ocurrencia de los hechos que motivaron el acto administrativo, salvo regla especial en contrario. Si el acto no se relaciona con hechos asociados a un lugar, la competencia se determinará por aquel donde se expidió o por el domicilio del demandante, a elección de este.
3. En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral se determinará por el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios.
4. En los contractuales y en los ejecutivos originados en contratos estatales o en laudos arbitrales derivados de tales contratos, se determinará por el lugar donde se ejecutó o debió ejecutarse el contrato.
5. En los asuntos agrarios y en los demás relacionados con la expropiación, la extinción del derecho de dominio, la adjudicación de baldíos, la clarificación y el deslinde de la propiedad y otros asuntos similares relacionados directamente con un bien inmueble, por el lugar de ubicación del bien.

6. En los de reparación directa se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones administrativas. Cuando alguno de los demandantes haya sido víctima de desplazamiento forzado de aquel lugar, y así lo acredite, podrá presentar la demanda en su actual domicilio o en la sede principal de la entidad demandada, a elección de la parte actora.
7. En los que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, departamentales, municipales o distritales, se determinará por el lugar donde se presentó o debió presentarse la declaración, en los casos en que esta proceda; en los demás casos, en el lugar donde se practicó la liquidación.
8. En los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción.
9. En los de nulidad electoral que no correspondan al Consejo de Estado en única instancia, la competencia será del tribunal o juzgado con jurisdicción en el lugar donde el nombrado, elegido o llamado preste o deba prestar los servicios.
10. Cuando el acto o hecho se produzca en el exterior, la competencia se fijará por el lugar de la sede principal de la entidad demandada, en Colombia.
11. En los relativos al medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, se determinará por el domicilio del accionante.
12. De repetición conocerá el juez o tribunal con competencia en el domicilio del demandado. A falta de determinación del domicilio, conocerá el del último lugar donde se prestó o debieron prestarse los servicios.

Parágrafo. Cuando fueren varios los jueces o tribunales competentes para conocer del asunto de acuerdo con las reglas previstas en este artículo, conocerá a prevención el juez o tribunal ante el cual se hubiere presentado primero la demanda.

Artículo 11. Modifícase el artículo 157 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 157. *Competencia por razón de la cuantía.* Para efectos de la competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda, sin que en ella pueda considerarse la estimación de los perjuicios inmateriales, salvo que estos últimos sean los únicos que se reclamen.

La cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, que tomará en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios

reclamados como accesorios, sin incluir los que se causen con posterioridad a la presentación de aquella.

Para los efectos aquí contemplados, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones, la cuantía se determinará por el valor de la pretensión mayor.

En el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, no podrá prescindirse de la estimación razonada de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento.

En asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones.

Parágrafo. Cuando la cuantía esté expresada en salarios mínimos legales mensuales vigentes, se tendrá en cuenta aquel que se encuentre vigente en la fecha de la presentación de la demanda.

Artículo 12. Modifícase el artículo 158 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 158. *Conflictos de competencia.* Los conflictos de competencia entre los tribunales administrativos, y entre estos y los jueces administrativos de diferentes distritos judiciales, serán decididos, de oficio o a petición de parte, por el Consejo de Estado, conforme al siguiente procedimiento:

Cuando un tribunal o un juez administrativo declaren su incompetencia para conocer de un proceso, por considerar que corresponde a otro tribunal o a un juez administrativo de otro distrito judicial, ordenará remitirlo a este. Si el tribunal o juez que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso al Consejo de Estado para que decida el conflicto.

Recibido el expediente y efectuado el reparto entre las secciones, según la especialidad, el ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días para que presenten sus alegatos; vencido el traslado, el conflicto se resolverá en un plazo de diez (10) días, mediante auto que ordenará remitir el expediente al competente.

Si el conflicto se presenta entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, este será decidido por el tribunal administrativo respectivo, de conformidad con el procedimiento establecido en este artículo.

La falta de competencia no afectará la validez de la actuación cumplida hasta la decisión del conflicto.

Artículo 13. Modifícase el artículo 170 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 170. *Inadmisión de la demanda.* Por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán los defectos hallados, se inadmitirá la

demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley o que invoque un medio de control inadecuado, para que el demandante corrija el error en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciere se rechazará la demanda.

Artículo 14. Modifícase el inciso primero del artículo 171 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 171. *Admisión de la demanda.* El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales mediante auto en el que dispondrá: [...].

Artículo 15. Modifícase el parágrafo 2° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

Parágrafo 2°. De las excepciones presentadas se correrá traslado por el término de tres (3) días en la forma regulada en el artículo 110 del Código General del Proceso, o el que lo sustituya. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre ellas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en las excepciones previas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso, o los que los sustituyan. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juzgador las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Artículo 16. Modifícase el artículo 179 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 179. *Etapas.* El proceso para adelantar y decidir todos los litigios respecto de los cuales este código u otras leyes no señalen un trámite o procedimiento especial, en primera y en única instancia, se desarrollará en las siguientes etapas:

1. La primera, desde la presentación de la demanda hasta la audiencia inicial.
2. La segunda, desde la finalización de la anterior hasta la culminación de la audiencia de pruebas, y
3. La tercera, desde la terminación de la anterior, hasta la notificación de la sentencia. Esta etapa comprende la audiencia de alegaciones y juzgamiento.

Cuando se trate de asuntos de puro derecho o no fuere necesario practicar pruebas, el juez prescindirá de la audiencia de pruebas y podrá dictar la sentencia oral dentro de la audiencia inicial, dando previamente a las partes la posibilidad de presentar alegatos de conclusión. Lo anterior, sin perjuicio de lo indicado en el artículo 182A sobre sentencia anticipada. Cuando se profiera sentencia oral, en la respectiva acta se consignará su parte resolutive.

Artículo 17. Modifícanse los numerales 6 y 9 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 y adicionase un parágrafo al mismo artículo, así:

6. Decisión de excepciones previas. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver.

Si alguna de ellas prospera, emitirá las órdenes que correspondan. Igualmente, dará por terminado el proceso cuando en la audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

9. Medidas cautelares. En esta audiencia, el juez o magistrado ponente dará trámite a las peticiones de medidas cautelares presentadas en el curso de la audiencia o aquellas que fueron radicadas previamente y estén pendientes de trámite o decisión. De ser posible, el juez o magistrado ponente las resolverá en la audiencia. Lo anterior, sin perjuicio de la competencia establecida en el artículo 125 para decidir las medidas cautelares en el proceso de nulidad electoral.

Parágrafo. Las decisiones que se profieran en el curso de la audiencia inicial pueden ser recurridas conforme a lo previsto en los artículos 242, 243, 245 y 246 de este código, según el caso.

Artículo 18. Adiciónase a la Ley 1437 de 2011 el artículo 182A, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 182A. *Sentencia anticipada.* En cualquier estado del proceso, el juzgador podrá dictar sentencia anticipada, total o parcialmente, en los siguientes eventos:

1. Cuando de oficio o a petición de parte encuentre probadas la cosa juzgada, la transacción, la caducidad, la conciliación, la prescripción extintiva y la falta de legitimación en la causa, incluso antes de la audiencia inicial.

Si estas fueren propuestas como excepciones en la contestación de la demanda, el juzgador solo se pronunciará cuando haya prueba que demuestre la configuración de alguna de ellas y pueda dictar sentencia anticipada. En su defecto, las resolverá en la sentencia de fondo.

2. Cuando las partes o sus apoderados lo soliciten de común acuerdo, solo si el juzgador encuentra elementos de juicio suficientes para hacerlo.

Si en el proceso intervienen litisconsortes necesarios, la petición deberá realizarse conjuntamente con estos. Con la aceptación de esta petición por parte del juez, se entenderán desistidos los recursos que hubieren formulado los peticionarios contra decisiones interlocutorias que estén pendientes de tramitar o resolver.

3. Cuando se presente allanamiento o transacción, en los términos del artículo 176 de este código.

4. Cuando el juzgador considere que las pruebas practicadas hasta ese momento son suficientes para fallar.

La sentencia anticipada estará precedida de traslado para alegar de conclusión por el término de diez (10) días. Si el traslado se surte en audiencia, los alegatos se presentarán en el curso de esta, salvo que una de las partes solicite el término de diez (10) días para hacerlo y el Juez o Magistrado lo considere necesario. En este mismo término el agente del Ministerio Público podrá rendir concepto, si a bien lo tiene.

En la providencia que corra traslado para alegar, el juzgador indicará la causal por la cual dictará sentencia anticipada. Si se trata de la causal del numeral 1 de este artículo, precisará sobre cuál o cuáles de las excepciones mixtas se pronunciará. Surtido el traslado anterior, proferirá sentencia oral o escrita, según lo considere.

No obstante, escuchados los alegatos, el juzgador podrá reconsiderar su decisión de proferir sentencia anticipada. En este caso continuará con el trámite del proceso.

Artículo 19. Adiciónase a la Ley 1437 de 2011 el artículo 182B a la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 182B. *Audiencias públicas potestativas.* En los procesos donde esté involucrado un interés general, o en aquellos donde se vaya a proferir sentencia de unificación jurisprudencial, el juez o magistrado ponente podrá convocar a entidades del Estado, organizaciones privadas o expertos en las materias objeto del proceso, según lo considere, para que en audiencia pública, que puede ser diferente de las reguladas en los artículos anteriores, presenten concepto sobre los puntos materia de debate.

Las entidades, organismos o expertos invitados deberán manifestar expresamente si tienen algún conflicto de interés.

A la audiencia podrán asistir las partes y el Ministerio Público. Al final de la intervención de los convocados, cada una de las partes y el Ministerio Público podrán hacer uso de la palabra por una vez, hasta por veinte (20) minutos, para referirse a los planteamientos de los demás intervinientes en la audiencia. El juzgador puede prorrogar este plazo si lo considera necesario.

En cualquier momento el juez o magistrado podrá interrogar a los intervinientes en relación con las manifestaciones que realicen en la audiencia.

Artículo 20. Modifícase el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 199. *Notificación personal del auto admisorio y del mandamiento ejecutivo a entidades públicas, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas*

*y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil.* El auto admisorio de la demanda y el mandamiento ejecutivo contra las entidades públicas y las personas privadas que ejerzan funciones públicas, se deben notificar personalmente a sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, o directamente a las personas naturales, según el caso, y al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales a que se refiere el artículo 197 de este código.

De esta misma forma se deberá notificar el auto admisorio de la demanda a los particulares inscritos en el registro mercantil o demás registros públicos obligatorios creados legalmente para recibir notificaciones judiciales, en la dirección electrónica informada por ellos para el efecto.

El mensaje deberá identificar la notificación que se realiza y contener copia electrónica de la providencia a notificar, de la demanda y de sus anexos. Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda constatar por otro medio el acceso al mensaje electrónico por parte del destinatario. El secretario hará constar este hecho en el expediente.

El traslado o los términos que conceda el auto notificado solo comenzarán al día siguiente de surtida la última notificación, de conformidad con lo regulado en el artículo 118 del Código General del Proceso. El Secretario dejará constancia de esta situación en el expediente.

En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción en donde estén involucrados intereses litigiosos de la Nación, en los términos del artículo 2° del Decreto Ley 4085 de 2011 o la norma que lo sustituya, deberá remitirse copia magnética del auto admisorio o mandamiento ejecutivo, en conjunto con la demanda y sus anexos, al buzón de correo electrónico de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Esta comunicación no genera su vinculación como sujeto procesal, sin perjuicio de la facultad de intervención prevista en el artículo 610 de la Ley 1564 de 2012. En la misma forma se le remitirá copia de la providencia que termina el proceso por cualquier causa y de las sentencias.

Artículo 21. Modifícase el numeral 2 del inciso cuarto del artículo 212 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

2. Cuando fuere negado su decreto en primera instancia o no obstante haberse decretado se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió. En este último caso, solo con el fin de practicarlas o de cumplir requisitos que les falten para su perfeccionamiento.

Artículo 22. Modifícase el artículo 236 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 236. *Término para resolver los recursos.* Los recursos procedentes contra las decisiones sobre medidas cautelares deberán ser resueltos en un término máximo de veinte (20) días.

Artículo 23. Modifícase el inciso segundo del artículo 241 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

La sanción será impuesta por la misma autoridad judicial que profirió la orden, en contra del representante legal o director de la entidad pública, o del particular responsable del cumplimiento de la medida cautelar. Esta se impondrá mediante trámite incidental y será susceptible del recurso de reposición, el cual se decidirá en el término de cinco (5) días.

Artículo 24. Modifícase el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 242. *Reposición.* El recurso de reposición procede contra todos los autos, salvo norma legal en contrario. En cuanto a su oportunidad y trámite, se aplicará lo dispuesto en el Código General del Proceso.

Artículo 25. Modifícase el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 243. *Apelación.* Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.
2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.
3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.
4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.
5. El que niegue la intervención de terceros.
6. El que decrete o modifique una medida cautelar.
7. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.

Parágrafo 1°. El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1, 2, 3, 4 y 5 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario.

Parágrafo 2°. En los procesos e incidentes regulados por normas especiales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá conforme y dentro de los plazos previstos en la norma que los regula; sin embargo, el trámite del recurso será

el establecido en los artículos 244 y 247 de este código.

Parágrafo 3°. En los tribunales serán apelables las sentencias de primera instancia y únicamente aquellos autos listados en los numerales 1 y 2 de este artículo, dictados en el curso de la primera instancia. Lo anterior, sin perjuicio de las normas especiales que regulan el trámite del medio de control de nulidad electoral.

Parágrafo 4°. La parte que no obre como apelante podrá adherirse al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la sentencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión, debidamente sustentado, podrá presentarse ante el juez que la profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior, hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite la apelación.

La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal.

Artículo 26. Adiciónase a la Ley 1437 de 2011 el artículo 243A, el cual será del siguiente tenor:

Artículo 243A. Providencias no susceptibles de recursos ordinarios. No son susceptibles de recursos ordinarios las siguientes providencias:

1. Las sentencias proferidas en el curso de la única o segunda instancia.
2. Las relacionadas con el levantamiento o revocatoria de las medidas cautelares.
3. Las que decidan los recursos de reposición, salvo que contengan puntos no decididos en el auto recurrido, caso en el cual podrán interponerse los recursos procedentes respecto de los puntos nuevos.
4. Las que decidan los recursos de apelación, queja y súplica.
5. Las que resuelvan los conflictos de competencia.
6. Las decisiones que se profieran durante el trámite de impedimentos y las recusaciones, salvo lo relativo a la imposición de multas, que son susceptibles de reposición.
7. Las que nieguen la petición regulada por el inciso final del artículo 233 de este código.
8. Las que decidan la solicitud de avocar el conocimiento de un proceso para emitir providencia de unificación, en los términos del artículo 271 de este código.
9. Las providencias que decreten pruebas de oficio.
10. Las que señalen fecha y hora para llevar a cabo la audiencia inicial.
11. Las que corran traslado de la solicitud de medida cautelar.
12. Las que nieguen la adición o la aclaración de autos o sentencias. Dentro de la ejecutoria del auto o sentencia que resuelva la aclaración

o adición podrán interponerse los recursos procedentes contra la providencia objeto de aclaración o adición. Si se trata de sentencia, se computará nuevamente el término para apelarla.

13. Las que nieguen dar trámite al recurso de súplica, cuando este carezca de sustentación.
14. En el medio de control electoral, además de las anteriores, tampoco procede recurso alguno contra las siguientes decisiones: las de admisión o inadmisión de la demanda o su reforma; las que decidan sobre la acumulación de procesos; las que rechacen de plano una nulidad procesal, y las que concedan o admitan la apelación de la sentencia.
15. Las demás que por expresa disposición de este código o de normas especiales, no sean susceptibles de recursos ordinarios.

Artículo 27. Modifícase el artículo 244 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 244. *Trámite del recurso de apelación contra autos.* La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

1. La apelación podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá apelar el nuevo auto, si fuere susceptible de este recurso.
2. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente a continuación de su notificación en estrados o de la del auto que niega total o parcialmente la reposición. De inmediato, el juez o magistrado dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales, con el fin de que se pronuncien, y a continuación, resolverá si lo concede o no, de todo lo cual quedará constancia en el acta.
3. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral, este término será de dos (2) días.

De la sustentación se dará traslado por secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Los términos serán comunes si ambas partes apelaron. Este traslado no procederá cuando se apele el auto que rechaza la demanda o niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente a despacho y el juez o magistrado ponente concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

4. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

Artículo 28. Modifícase el artículo 245 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 245. *Queja.* Este recurso se interpondrá ante el superior cuando no se conceda, se rechace o se declare desierta la apelación, para que esta se conceda, de ser procedente. Asimismo, cuando no se concedan los recursos extraordinarios de revisión y unificación de jurisprudencia previstos en este código.

Para su trámite e interposición se aplicará lo establecido en el artículo 353 del Código General del Proceso.

Artículo 29. Modifícase el artículo 246 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 246. *Súplica.* El recurso de súplica procede contra los siguientes autos dictados por el magistrado ponente:

1. Los siguientes autos dictados en el curso de cualquier instancia: los comprendidos en los numerales 3 a 7 del artículo 243; los que nieguen el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente, y los que declaren la falta de competencia o de jurisdicción.
2. Los enlistados en los numerales 1 y 2 del artículo 243 de este código cuando sean dictados en el curso de la única instancia, o durante el trámite de la apelación o de los recursos extraordinarios.
3. Los que durante el trámite de la apelación o de los recursos extraordinarios, los rechace o declare desiertos.
4. Los que rechacen de plano la extensión de jurisprudencia.

Este recurso no procede contra los autos mediante los cuales se resuelva la apelación o queja.

La súplica se surtirá en los mismos efectos previstos para la apelación de autos. Su interposición y decisión se sujetará a las siguientes reglas:

- a. El recurso de súplica podrá interponerse directamente o en subsidio de la reposición. Cuando se acceda total o parcialmente a la reposición interpuesta por una de las partes, la otra podrá interponer recurso de súplica contra el nuevo auto, si fuere susceptible de este último recurso.
- b. Si el auto se profiere en audiencia, el recurso deberá interponerse y sustentarse oralmente a continuación de su notificación en estrados o de la del auto que niega total o parcialmente la reposición. De inmediato, el magistrado ponente dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales, con

el fin de que se pronuncien, y a continuación ordenará remitir la actuación o sus copias al competente para decidir, según el efecto en que deba surtirse.

- c. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien lo profirió dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. En el medio de control electoral este término será de dos (2) días.

El escrito se agregará al expediente y se mantendrá en la secretaría por dos (2) días a disposición de los demás sujetos procesales, sin necesidad de auto que así lo ordene. Este traslado no procederá cuando el recurso recaiga contra el auto que rechaza la demanda, o el que niega total o parcialmente el mandamiento ejecutivo. Surtido el traslado, el secretario pasará el expediente o sus copias al competente para decidir, según el efecto en que deba surtirse.

- d. El recurso será decidido por los demás integrantes de la sala, sección o subsección de la que haga parte quien profirió el auto recurrido. Será ponente para resolverlo el magistrado que sigue en turno a aquel.
- e. En aquellos casos en que el recurrente no sustente el recurso, el juez o magistrado ponente, de plano, se abstendrá de darle trámite.

Artículo 30. Modifícase el artículo 247 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 247. Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación. Este término también aplica para las sentencias dictadas en audiencia.
2. Cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio, total o parcialmente, y contra este se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado ponente citará a audiencia de conciliación que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso, siempre y cuando lo solicite la parte condenada, caso en el cual esta parte deberá proponer fórmula conciliatoria.

Esta audiencia también se llevará a cabo cuando la parte condenada sea una entidad pública y lo pidan el agente del Ministerio Público o la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Para su procedencia deberá acreditarse que solicitaron a la entidad pública condenada, mediante escrito

debidamente sustentado, que propusiera una fórmula conciliatoria.

Las peticiones anteriores podrán formularse hasta antes de que se decida sobre la concesión del recurso.

La asistencia a esta audiencia será obligatoria por parte de los apoderados. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.

3. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior. Recibido el expediente por el superior, este decidirá sobre su admisión si encuentra reunidos los requisitos.
4. Desde la notificación del auto que concede la apelación y la ejecutoria del que la admite en segunda instancia, los sujetos procesales podrán pronunciarse en relación con el recurso de apelación formulado por los demás intervinientes.
5. Si fuere necesario decretar y practicar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. Si no se solicitaron pruebas en segunda instancia, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria del auto admisorio del recurso, el secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia.
6. El Ministerio Público podrá emitir concepto desde que se admite el recurso hasta antes de que ingrese el proceso al despacho para sentencia.
7. La sentencia se dictará dentro de los veinte (20) días siguientes. En ella se ordenará devolver el expediente al juez de primera instancia para su obediencia y cumplimiento.

Artículo 31. Adiciónase un inciso final al artículo 249 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

Las reglas de competencia previstas en los incisos anteriores también se aplicarán para conocer de la solicitud de revisión de las decisiones judiciales proferidas en esta jurisdicción, regulada en el artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Artículo 32. Modifícase el artículo 253 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 253. *Trámite.* Recibido el expediente, el magistrado ponente resolverá sobre la admisión del recurso. Si este se declara inadmisibles por no reunir los requisitos formales exigidos en el artículo 252, se concederá al recurrente un plazo de cinco (5) días para subsanar los defectos advertidos.

El recurso se rechazará cuando:

1. No se presente en el término legal.

2. Haya sido formulado por quien carece de legitimación para hacerlo.
3. No se subsanen en término las falencias advertidas en la inadmisión.

Admitido el recurso, este auto se notificará personalmente a la otra parte y al Ministerio Público para que lo contesten dentro de los diez (10) días siguientes, si a bien lo tienen, y pidan pruebas.

Dentro de este trámite no se podrán proponer excepciones previas y tampoco procederá la reforma del recurso de revisión.

Parágrafo. En ningún caso, el trámite del recurso de revisión suspende el cumplimiento de la sentencia.

Artículo 33. Modifícase el artículo 255 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 255. *Sentencia.* Vencido el período probatorio se dictará sentencia.

Si el competente encuentra fundada alguna de las causales de los numerales 1 a 4 y 6 a 8 del artículo 250 de este código, o la del literal b) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, invalidará la sentencia revisada y dictará la que en derecho corresponde.

En la sentencia que invalide la decisión revisada se resolverá sobre las restituciones, cancelaciones, perjuicios, frutos, mejoras, deterioros y demás consecuencias de dicha invalidación. Si en el expediente no existiere prueba para imponer la condena en concreto, esta se hará en abstracto y se dará cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 193 de este código.

Si halla fundada la causal del numeral 5 del señalado artículo 250, o la del literal a) del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, declarará la nulidad de la sentencia o de la actuación afectada con la causal que dio lugar a la revisión, y devolverá el proceso a la autoridad judicial de origen para que rehaga lo actuado o dicte sentencia de nuevo, según corresponda.

Si se declara infundado el recurso, se condenará en costas y perjuicios al recurrente.

Artículo 34. Modifícase el artículo 257 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 257. *Procedencia.* El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia procede contra las sentencias dictadas en única y en segunda instancia por los tribunales administrativos y por las secciones o subsecciones del Consejo de Estado, tanto para los procesos que se rigen por el Decreto número 01 de 1984 como para aquellos que se tramitan por la Ley 1437 de 2011.

Tratándose de sentencias de contenido patrimonial o económico diferentes a las proferidas en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, el recurso procederá

siempre que la cuantía de la condena o, en su defecto, de las pretensiones de la demanda, sea igual o exceda de los siguientes montos vigentes al momento de la interposición del recurso:

1. Doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho en que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad.
2. Doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos que se promuevan sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas nacionales, departamentales, municipales o distritales.
3. Cuatrocientos cincuenta (450) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos sobre contratos de las entidades estatales, en sus distintos órdenes.
4. Cuatrocientos cincuenta (450) salarios mínimos mensuales legales vigentes, en los procesos de reparación directa y en la repetición que el Estado ejerza contra los servidores o exservidores públicos y personas privadas que de conformidad con la ley cumplan funciones públicas.

Este recurso no procederá para los asuntos previstos en los artículos 86, 87 y 88 de la Constitución Política.

Artículo 35. Modifícase el artículo 259 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 259. *Competencia.* Cuando el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia se interponga contra una sentencia de un tribunal administrativo, conocerá la respectiva sección de la Sala de lo Contencioso Administrativo, según el reglamento del Consejo de Estado en atención a su especialidad. Si la sentencia recurrida es de una sección o subsección, conocerá la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o sus salas especiales de decisión, si así lo define el reglamento.

Artículo 36. Modifícase el artículo 261 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 261. *Interposición.* El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia deberá interponerse y sustentarse por escrito ante quien expidió la providencia, a más tardar dentro los diez (10) días siguientes a su ejecutoria.

Si el recurso se interpuso y sustentó en término, el ponente lo concederá dentro de los cinco (5) días siguientes y ordenará remitir el expediente al competente para resolverlo. De lo contrario, lo rechazará o declarará desierto, según el caso.

La concesión del recurso no impide la ejecución de la sentencia, salvo cuando haya sido recurrida totalmente por ambas partes y por los terceros reconocidos en el proceso. Sin embargo, cuando el recurso no comprenda todas las decisiones, se

cumplirá lo no recurrido. Lo anterior, sin perjuicio de lo regulado en el artículo 264 de este código.

Artículo 37. Modifícase el artículo 263 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 263. *Cuantía del interés para recurrir.* Cuando sea necesario tener en cuenta el valor del interés para recurrir y este no aparezca determinado, antes de resolver sobre la concesión del recurso, el ponente en el tribunal o en la sección o subsección del Consejo de Estado, según el caso, dispondrá que aquel se justiprecie por un perito, dentro del término que le señale y a costa del recurrente.

Si por culpa de este no se practica el dictamen, se declarará desierto el recurso. El dictamen no es objetable. Denegado el recurso o declarado desierto, el interesado podrá recurrir en queja ante el competente para resolver el recurso extraordinario.

Artículo 38. Modifícase el artículo 264 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 264. *Suspensión de la sentencia recurrida.* Cuando el recurrente fuere único, este podrá solicitar que se suspenda el cumplimiento de la providencia recurrida, para lo cual deberá prestar caución dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación del auto que la ordene, con el fin de responder por los perjuicios que se llegaren a causar. La naturaleza y el monto para prestarla serán fijados por el ponente de la decisión recurrida en el tribunal o en el Consejo de Estado, según sea el caso.

Si la caución prestada es suficiente se decretará la suspensión del cumplimiento de la sentencia en el mismo auto que conceda el recurso. Si el recurrente no otorga la caución en la forma y términos ordenados, continuará el trámite del recurso, pero no se suspenderá la ejecución de la sentencia.

Artículo 39. Modifícase el artículo 265 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 265. *Admisión del recurso.* Concedido el recurso y remitido el expediente a la sala o sección competente del Consejo de Estado, se someterá a reparto según el reglamento.

Si el recurso reúne los requisitos legales, el magistrado ponente lo admitirá. Si carece de los requisitos consagrados en el artículo 262, señalará los defectos para que el recurrente los subsane en el término de cinco (5) días, si este no lo hiciere, lo rechazará y ordenará devolver el expediente al despacho de origen.

El recurso también será rechazado cuando fuere improcedente, pese a haberse concedido.

Parágrafo. El recurso se rechazará de plano y se condenará en costas al recurrente, cuando no se fundamente directamente en una sentencia de

unificación jurisprudencial o cuando sea evidente que esta no es aplicable al caso.

Artículo 40. Modifícase el artículo 267 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 267. *Efectos de la sentencia.* Si prospera el recurso, total o parcialmente, la sala anulará, en lo pertinente, la providencia recurrida y dictará la que deba reemplazarla o adoptará las decisiones que correspondan. Si el recurso es desestimado, se condenará en costas al recurrente.

Cuando el Consejo de Estado anule una providencia que se cumplió en forma total o parcial, declarará sin efecto los actos procesales realizados con tal fin, y dispondrá que el juez de primera o única instancia proceda a las restituciones y adopte las medidas a que hubiere lugar.

Además, el Consejo de Estado ordenará que en el auto de obediencia a lo resuelto en el recurso extraordinario se cancele la caución de que trata el artículo 264. Si el recurso de unificación de jurisprudencia no prospera, la caución seguirá amparando los perjuicios causados, los cuales se liquidarán y aprobarán mediante incidente, ante el despacho de primera o única instancia, según el caso. Este deberá proponerse dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior.

Artículo 41. Modifícase el artículo 268 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 268. *Desistimiento.* El recurrente podrá desistir del recurso mientras no se haya dictado resolución judicial que ponga fin al mismo. Si el desistimiento solo proviene de alguno de los recurrentes, el recurso continuará respecto de las personas no comprendidas en el desistimiento.

El desistimiento debe ser incondicional, salvo acuerdo de las partes, y solo perjudica a los solicitantes y a sus causahabientes.

A la solicitud le serán aplicables las disposiciones contenidas en el artículo 316 del Código General del Proceso, en lo pertinente, incluida la condena en costas.

Cuando el recurrente sea una entidad, órgano u organismo estatal, el desistimiento deberá estar suscrito por el apoderado judicial con autorización previa y escrita de su representante, debidamente acreditado, según lo previsto en el artículo 159 de este código.

Artículo 42. Modifícase el artículo 269 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 269. *Procedimiento para la extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros.* Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este código, el interesado, a través de apoderado, podrá acudir ante el Consejo de Estado

mediante escrito razonado en el que evidencie que se encuentra en similar situación de hecho y de derecho del demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada.

Al escrito deberá acompañar copia de la actuación surtida ante la autoridad competente y manifestar, bajo la gravedad del juramento, que se entenderá prestado con la sola presentación de la solicitud, que no ha acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de obtener el reconocimiento del derecho que se pretende.

Si el escrito no cumple los requisitos, se inadmitirá para que se corrija dentro del término de los diez (10) días siguientes. En caso de no hacerlo, se rechazará la solicitud de extensión.

La petición de extensión se rechazará de plano por el ponente cuando:

1. El peticionario ya hubiere acudido a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de obtener el reconocimiento del derecho que se pretende en la solicitud de extensión.
2. Se haya presentado extemporáneamente.
3. Se pida extender una sentencia que no sea de unificación.
4. La sentencia de unificación invocada no sea de aquellas que reconocen un derecho.
5. Haya operado la caducidad del medio de control procedente o la prescripción total del derecho reclamado.

De cumplir con los requisitos se admitirá la solicitud y del escrito se dará traslado a la entidad frente a la cual se solicita la extensión y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el término común de treinta (30) días, para que aporten las pruebas que consideren pertinentes. La entidad convocada y la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solo podrán oponerse a la extensión, por las mismas razones a las que se refiere el artículo 102 de este código.

Vencido el término de traslado referido anteriormente, las partes y el Ministerio Público podrán presentar por escrito sus alegaciones en el término común de diez (10) días, sin necesidad de auto que lo ordene.

Dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento del término anterior, se decidirá la petición. Si la solicitud se estima procedente la Sala ordenará por escrito la extensión de la jurisprudencia y el reconocimiento del derecho a que hubiere lugar. Esta decisión tendrá los mismos efectos del fallo extendido.

Si la extensión del fallo implica el reconocimiento de un derecho patrimonial al peticionario, que deba ser liquidado, la liquidación

se hará en la misma decisión con base en las pruebas aportadas.

De no existir acervo probatorio suficiente para la liquidación, la decisión se dictará en abstracto, caso en el cual la liquidación se hará, a petición de la parte interesada, mediante el trámite incidental previsto en el artículo 193 de este código para la liquidación de condenas. El peticionario promoverá el incidente mediante escrito presentado dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la decisión que ordene la extensión, ante la autoridad judicial que habría sido competente para conocer del medio de control en relación con el asunto que dio lugar a la extensión de la jurisprudencia.

Contra la decisión que liquide el derecho patrimonial procede el recurso de reposición, exclusivamente por desacuerdo en su monto.

Negada la solicitud de extensión, el interesado podrá acudir a la autoridad para que resuelva de fondo el asunto, según las reglas generales, si no lo hubiere decidido con anterioridad. En este caso, el pronunciamiento de la autoridad podrá ser susceptible de control judicial por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, cuando este proceda.

Si ya existiere decisión administrativa de fondo, o si el medio de control procedente no requiere pronunciamiento expreso de la entidad, con la ejecutoria de la providencia que niega la extensión se reanuda el término para demandar, conforme a las reglas establecidas para la presentación de la demanda.

Si el Consejo de Estado encuentra que la solicitud de extensión de jurisprudencia es manifiestamente improcedente condenará en costas al peticionario.

Parágrafo 1°. La sola decisión sobre extensión de jurisprudencia no será causal de impedimento o recusación del funcionario judicial.

Parágrafo 2°. En ningún caso, se tramitará el mecanismo de extensión de jurisprudencia si la materia o asunto no es de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, según las reglas previstas en los artículos 104 y 105 de este código.

Artículo 43. Modifícase el artículo 271 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 271. *Decisiones por importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar jurisprudencia.* Por razones de importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de sentar o unificar jurisprudencia que ameriten la expedición de una sentencia o auto de unificación jurisprudencial, el Consejo de Estado podrá asumir conocimiento de los asuntos pendientes de fallo o de decisión interlocutoria. Dicho conocimiento podrá asumirse de oficio; por remisión de las secciones

o subsecciones del Consejo de Estado, o de los tribunales; a solicitud de parte, o por solicitud de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del Ministerio Público. Los procesos susceptibles de este mecanismo que se tramiten ante los tribunales administrativos deben ser de única o de segunda instancia.

En estos casos, corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictar sentencias y autos de unificación jurisprudencial sobre los asuntos que provengan de sus secciones. Las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado dictarán sentencias y autos de unificación en esos mismos eventos, en relación con los asuntos que provengan de las subsecciones de la corporación, o de los tribunales, según el caso. Las decisiones que pretendan unificar o sentar jurisprudencia sobre aspectos procesales que sean transversales a todas las secciones del Consejo de Estado, solo podrán ser proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

Para asumir el trámite a solicitud de parte o de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la petición deberá formularse hasta antes de que se registre ponencia de fallo. Si la petición proviene de un consejero de Estado, del tribunal administrativo, o del Ministerio Público, esta podrá formularse sin la limitación temporal anterior. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solo podrá solicitarlo cuando previamente haya intervenido o se haya hecho parte dentro del proceso.

La petición contendrá una exposición sobre las circunstancias que imponen el conocimiento del proceso y las razones que determinan la importancia jurídica o trascendencia económica o social o la necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

La petición que se formule para que el Consejo de Estado asuma el conocimiento del proceso no suspenderá su trámite, salvo que el Consejo de Estado adopte dicha decisión.

La instancia competente decidirá si avoca o no el conocimiento del asunto, mediante auto no susceptible de recursos.

Parágrafo. El Consejo de Estado implementará un mecanismo electrónico que permita comunicar y alertar a sus integrantes, en tiempo real, sobre aquellas materias o temas que estén en trámite en la Corporación, y que por su importancia jurídica, trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, puedan ser propuestos para ser asumidos de oficio por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, para los fines previstos en este artículo y en el artículo 111 de este código.

Este mecanismo también permitirá que los juzgados y tribunales del país informen sobre

procesos en trámite en los respectivos distritos judiciales, que por tener circunstancias similares, puedan ser asumidos por el Consejo de Estado para los fines de este artículo.

Artículo 44. Modifícase el artículo 298 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 298. *Procedimiento.* Una vez transcurridos los términos previstos en el artículo 192 de este código, sin que se haya cumplido la condena impuesta por esta jurisdicción, el juez o magistrado competente, según el factor de conexidad, libraré mandamiento ejecutivo según las reglas previstas en el Código General del Proceso para la ejecución de providencias, previa solicitud del acreedor.

Si el título lo constituye una conciliación aprobada por esta jurisdicción o un laudo arbitral en que hubiere sido parte una entidad pública, el mandamiento ejecutivo se libraré, previa solicitud del acreedor, una vez transcurridos seis (6) meses desde la firmeza de la decisión o desde la fecha que en ella se señale, bajo las mismas condiciones y consecuencias establecidas para las sentencias como título ejecutivo. En este caso, se observarán las reglas establecidas en el Código General del Proceso para la ejecución de providencias judiciales.

Si la ejecución se inicia con título derivado de conciliación aprobada por esta jurisdicción, se aplicará el factor de competencia por conexidad. Si la base de ejecución es un laudo arbitral, operarán los criterios de competencia por cuantía y territorial, definidos en este código.

Parágrafo. La actuación que origine el mandamiento ejecutivo se registrará en las estadísticas como un proceso ejecutivo independiente.

Artículo 45. Modifícase el artículo 299 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 299. *De la ejecución en materia de contratos.* Salvo lo establecido en este código para el cobro coactivo a favor de las entidades públicas, en la ejecución de los títulos derivados de las actuaciones relacionadas con contratos celebrados por entidades públicas, se observarán las reglas establecidas en el Código General del Proceso para el proceso ejecutivo.

El juez competente se determinará de acuerdo con los factores de competencia territorial y de cuantía, establecidos en este código.

Artículo 46. *Creación de nuevos despachos y dotación de recursos para su funcionamiento.* Con el fin de lograr la adecuada transición del nuevo régimen de competencias previsto en esta ley, el Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, y el Consejo de Estado deberán realizar los análisis necesarios y tomar las decisiones

correspondientes, por lo menos, en los siguientes asuntos:

1. Cálculo de la demanda esperada de servicios de justicia.
2. Creación de nuevos despachos judiciales con el personal requerido y su distribución a nivel de circuitos y distritos judiciales, de acuerdo con: (i) las nuevas competencias y demás aspectos de la reforma, y (ii) las cargas razonables de trabajo proyectadas por cada despacho, tribunal o corporación de la jurisdicción. En todo caso, se creará, como mínimo, un juzgado administrativo en cada uno de los circuitos en que está distribuida la Jurisdicción Ordinaria y un tribunal administrativo en cada departamento del país.
3. Definición y dotación de la infraestructura, recursos físicos y tecnológicos necesarios para el funcionamiento de los nuevos juzgados administrativos y despachos de magistrados que se requieran para la efectiva aplicación de esta ley.
4. Planes de capacitación a los jueces, magistrados y demás servidores judiciales.

En aquellos aspectos en los que se requiera, se escuchará el concepto previo de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial, en los términos que establezca la Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

Con el fin de incrementar el número de cargos y despachos judiciales requeridos para atender los cambios de competencia efectuados en esta ley, no serán aplicables a la Rama Judicial las restricciones a las que se refiere el artículo 51 de la Ley 1955 de 2019.

La nueva planta de cargos se creará y hará efectiva una vez que el Gobierno Nacional garantice las apropiaciones presupuestales necesarias para ello.

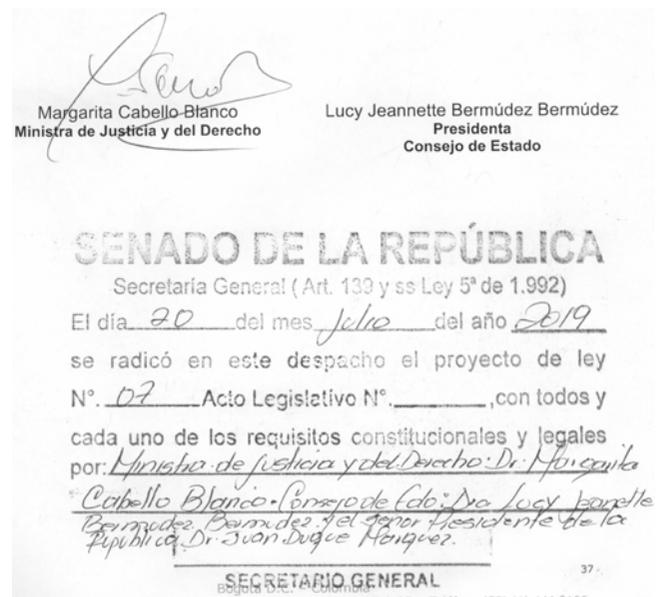
**Artículo 47. Derogaciones.** Deróganse las siguientes disposiciones a partir de la vigencia de esta ley: el inciso 4 del artículo 192; la expresión «Dicho auto es susceptible del recurso de apelación» del artículo 193; el artículo 226; el inciso 2° del artículo 232; el inciso 2° del artículo 240; y el inciso final del artículo 276 de la Ley 1437 de 2011; y los artículos 612 y 616 de la Ley 1564 de 2012.

**Artículo 48. Régimen de vigencia y transición normativa.** Las normas que modifican las competencias de los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de promulgada esta ley.

De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las demás reformas

procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su promulgación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se registrarán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.



SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 07 de 2019 Senado, *por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo – Ley 1437 de 2011 – y se dictan disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante Secretaría General del Senado de la República por la Ministra de Justicia y del Derecho, doctora *Margarita Cabello Blanco*, Presidenta del Consejo de Estado, doctora *Lucy Jeannett Bermúdez Bermúdez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Julio 20 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 18 DE 2019  
– SENADO**

*por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto fortalecer y hacer más eficientes los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción.

**Artículo 2º.** Modifíquese el numeral 3 del artículo 35 de la Ley 734 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 35. Prohibiciones.** A todo servidor público le está prohibido:

3. Solicitar, o aceptar directa o indirectamente, dádivas, agasajos, regalos, favores o cualquier otra clase de beneficios.

**Artículo 3º.** Adiciónese el numeral 36 al artículo 35 de la Ley 734 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 35. Prohibiciones.** A todo servidor público le está prohibido:

36. Gestionar apoyo en dinero o en especie con contratistas del Estado mientras esté vigente el contrato y hasta por dos años después de haber terminado el mismo.

**Artículo 4º.** Adiciónese el numeral 5º al artículo 38 de la Ley 734 de 2002, el cual quedará así:

**Artículo 38. Otras inhabilidades.** También constituyen inhabilidades para desempeñar cargos públicos, a partir de la ejecutoria del fallo, las siguientes:

5. Además de las descritas en el artículo 122 de la Constitución Política, haber sido condenado por los delitos de concusión; cohecho propio; cohecho impropio; cohecho por dar u ofrecer; enriquecimiento ilícito; soborno transnacional; interés indebido en la celebración de contratos; contrato sin cumplimiento de requisitos legales; tráfico de influencias; haber sido condenado a pena privativa de la libertad mayor de cuatro años por delito doloso dentro de los diez años anteriores, salvo que se trate de delito político.

**Artículo 5º. Giro de recursos.** Recibidos los recursos para pagar compromisos del Estado, las entidades deberán efectuar los pagos dentro de los 5 días hábiles siguientes a la recepción del recurso, previa verificación de la legalidad de los documentos que sirven de base para el pago de la obligación.

**Artículo 6º. Sanción social por actos de corrupción.** Además de las consecuencias jurídicas y económicas, los servidores públicos, personas naturales y personas jurídicas condenadas por actos de corrupción:

Quedarán inhabilitados para ejercer labores de docencia o de cualquier otra índole académica en colegios e instituciones de educación superior por el mismo tiempo de la pena.

Deberán hacer trabajo social en actividades con visibilidad pública, portando prendas de vestir distintivas de la resocialización.

Se publicará en sitios web oficiales la lista de las personas condenadas por corrupción, expuestos con los nombres y detalle de su condena en espacios públicos llamados “Los muros de la corrupción” y páginas de acceso de información del Estado.

Parágrafo. El Ministerio de Justicia en un plazo no mayor a 6 meses reglamentará la utilización, implementación y mantenimiento del trabajo social de los corruptos y “la lista de los corruptos” en medio físico y magnético.

**Artículo 7º.** Adiciónese al artículo 65 de la 1474 de 2011, el siguiente inciso: En la reunión mensual, la Comisión Regional de Moralización deberá presentar informe a los directores nacionales de los Órganos de Control de las investigaciones y avances de la lucha contra la corrupción en la región, el cual será publicado en las páginas oficiales de los entes de control.

**Artículo 8º. Prioridad de Investigación.** Dentro de las investigaciones en curso en la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, tendrán prioridad las investigaciones por hechos de corrupción.

**Artículo 9º. Incentivos a la denuncia en actos de corrupción.** Se podrán conceder beneficios

económicos a las personas naturales o jurídicas que denuncien ante la autoridad competente delitos contra la administración pública, y colaboren con la entrega de información y de pruebas que demuestren ser idóneas para el proceso.

Se creará un protocolo para verificar la información recibida por los denunciantes, y terminar las denuncias falsas.

El Gobierno nacional en un plazo no mayor a 6 meses reglamentará el mecanismo de los incentivos a la denuncia en actos de corrupción.

**Artículo 10.** El artículo 83B de la ley 599 de 2000 quedará así:

**Artículo 83B.** El término de prescripción no operará para los delitos de peculado por apropiación, concusión, cohecho propio, cohecho impropio, cohecho por dar u ofrecer, enriquecimiento ilícito, soborno transnacional, interés indebido en la celebración de contratos, contrato sin cumplimiento de requisitos legales, tráfico de influencias.

**Artículo 11.** Modifíquese el numeral 4° del artículo 2° de la ley 1150 de 2007, el cual quedará así:

Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

- a) Urgencia manifiesta;
- b) Contratación de empréstitos;

Para los casos de urgencia manifiesta, se permitirá la contratación directa hasta por máximo dos años desde el momento en que se configura la urgencia. Pasado ese tiempo toda contratación relacionada, tendrá que someterse a las demás modalidades que contempla la contratación estatal.

La disposición anterior, aplica para las entidades estatales creadas para atender hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demande actuaciones inmediatas, quienes no podrán contratar de manera directa por más de dos años por el mismo hecho.

**Artículo 12. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas que le sean contrarias.

  
MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
Senadora de la República  
Partido Centro Democrático

  
ÁLVARO URIBE VÉLEZ  
Senador de la República  
Partido Centro Democrático

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 18 DE 2019 SENADO

*por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción.*

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley tiene por objeto fortalecer y hacer más eficientes los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción, mediante:

- (i) Prohibición expresa a los servidores públicos de aceptar a terceros beneficios de cualquier índole.
- (ii) Mayor seguimiento de los entes de control a la corrupción en los departamentos.
- (iii) Control a la debida ejecución de los recursos del Estado.
- (iv) Sanciones sociales.
- (v) Prioridad de investigación de hechos de corrupción por los entes de control.
- (vi) Ampliar las inhabilidades para servidor público por parte de aquellas personas condenadas por delitos relacionados con corrupción.
- (vii) Prohibir el otorgamiento de subrogados y beneficios penales a los condenados por corrupción.

### JUSTIFICACIÓN

Aunque la lucha contra la corrupción se ha mantenido constante en la agenda política del país con acciones para combatir su crecimiento, este fenómeno se hace cada vez más amenazante y más fuerte. Basta con mirar algunas de las más recientes cifras sobre el tema:

- (i) Colombia ocupó el puesto 99 de 180 países en el Índice de Percepción de Corrupción a nivel mundial en el 2018, y ha mantenido por 4 años una calificación muy baja de 37 sobre 100 en este ranking elaborado por Transparencia Internacional.
- (ii) De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (2017) la corrupción es la principal limitación a la hora de hacer negocios en Colombia.
- (iii) Según la Andi, los sectores que han sido más afectados por la corrupción a nivel nacional son: salud (74,7%), aduanas (70,1%) e impuestos (58,6%).

En diciembre de 2017, la encuesta de Gallup e Invamer, mostraba que el 85% de los colombianos sentía que la corrupción está empeorando en el país, mientras que en el año 2008 ese porcentaje era del 36%.

Desde la década de los 90, estudiosos de la corrupción como Robert Klitgaard en su libro “Adjusting to Reality” han advertido que este fenómeno es uno de los temas principales en todas

las agendas de los países en vía de desarrollo. Esto se explica, según el autor, porque con la debilidad institucional hay mayor facilidad para impregnar y hacer omnipresente la corrupción en todos los niveles de la gestión pública para ganancias personales<sup>1</sup>.

Los efectos nocivos de la ineficiencia de estos instrumentos para combatir la corrupción en la economía y en la sociedad, han sido ampliamente estudiados por la literatura y los organismos internacionales.

Uno de los estudios más recientes del Fondo Monetario Internacional (2016), organización que por el impacto de la corrupción sobre la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico sostenible ha participado activamente en investigaciones sobre el tema, demuestra que la corrupción afecta el desarrollo económico fundamentalmente en tres maneras.

En primer lugar, debilita la capacidad del Estado para aumentar los ingresos y desempeñar sus funciones básicas. En segundo lugar, la corrupción infla los costos en el proceso de contratación pública, y socava la cantidad y la calidad del gasto público, lo cual reduce los recursos disponibles para la inversión pública y otros gastos prioritarios, agravando las brechas de infraestructura y repercutiendo en el crecimiento. Tercero, debido a la disminución de los ingresos públicos, los países tienden a depender más de la financiación de los bancos centrales, lo que crea un sesgo de inflación en el país. (FMI 2016).

Asimismo, estudios con un enfoque de meta análisis de Campos, Dimova y Saleh (2010) y Ugur (2014) muestran que la corrupción tiene un efecto negativo en el crecimiento del PIB. Esos estudios demuestran que la corrupción impide la realización de políticas presupuestarias y monetarias y debilita la supervisión financiera, lo que a su vez perjudica el crecimiento inclusivo.

Además de los efectos económicos de la corrupción, esa forma de capturar a los bienes públicos es una manera inmoral de enriquecerse y de frenar las posibilidades de bienestar de aquellos que son beneficiarios de la inversión del Estado. Por lo cual, este es un fenómeno que tiene amplios efectos en la vida social que debe ser rechazado por la sociedad en su conjunto.

Como bien lo advierte el Papa Francisco “El corrupto se cree un vencedor”, y eso explica por qué en nuestras sociedades, y en muchos medios de comunicación, la corrupción aparece como una de las realidades habituales de la vida y a los corruptos se les vuelve habitual también, presumir de su “estatus” ganado por la corrupción y así subestimar a otras personas.

Es por ello, que además de tener claro que al reducir la corrupción, los países pueden mejorar la estabilidad económica, fomentar el crecimiento y el desarrollo y ser más inclusivos; es imperativo reconocer la corrupción como una degradación moral y aumentar el castigo social a los corruptos. La pregunta es ¿Cómo? ¿Qué mecanismos han sido eficientes? y para ello resulta conveniente revisar la experiencia internacional y lo que la academia ha encontrado al respecto.

En esta búsqueda, se encontraron 5 mecanismos útiles para la lucha contra la corrupción, que se recogen en el presente proyecto de ley:

1. Rendición de cuentas:

Robert Klitgaard establece que la corrupción responde a una fórmula sencilla:

$$C = M + D - A$$

$$\text{Corrupción} = \text{Monopolio} + \text{Discrecionalidad} - \text{Rendición de Cuentas} \\ (\text{Accountability}).^2$$

Destaca que la rendición de cuentas cumple un papel fundamental en el fortalecimiento de políticas de transparencia, y que junto con la promoción del gobierno abierto son mecanismos que mejoran el uso de los recursos públicos, reducen las asimetrías de información entre ciudadanos y servidores públicos, justifican la toma de decisiones y además, mejoran la calidad de los servicios y la atención que se otorga a los problemas públicos.

2. Mayor Transparencia en la contratación pública

La OCDE en el 2016, muestra que un sistema de contratación pública exitoso incluye: 1) Reglas y procedimientos claros, simples y que garanticen un acceso a las oportunidades de contratación; 2) Instituciones efectivas que lleven a cabo procedimientos de contratación y planeen, concluyan, administren y monitoreen las contrataciones públicas; 3) Herramientas electrónicas apropiadas, y 4) Recursos humanos.

3. Mecanismo de delación en la denuncia de corrupción

De acuerdo con la OCDE los delitos de cartel pueden estar relacionados con otras infracciones. Un ejemplo particularmente frecuente y nocivo de una situación de delitos múltiples es la aparición simultánea de colusión (manipulación de ofertas) y corrupción en la contratación pública.

Si bien se estima que los cárteles elevan los precios un 20% o más por encima de los niveles competitivos (Connor, 2015, Froeb et al., 1993), la corrupción puede agregar entre un 5 y un 25% al valor total del contrato (UE, 2014 y OCDE, 2014b).

<sup>1</sup> Klitgaard, R. “Adjusting to Reality” (1991). International Center for Economic Growth.

<sup>2</sup> Klitgaard, R. “Adjusting to Reality” (1991). International Center for Economic Growth.

Dado que la contratación pública es un mercado que asciende al 13 - 20% del PIB de los países desarrollados, en Colombia es del 15%, es evidente que la colusión y la corrupción representan un grave desperdicio de fondos públicos, lo que repercute negativamente en la calidad de la infraestructura pública y los servicios prestados por el Estado a sus ciudadanos.

Spagnolo (2012) muestra cómo las políticas de clemencia y otros esquemas que fomentan la denuncia de irregularidades –como las políticas de recompensa y protección– deben incentivarse en la lucha contra la corrupción como en la lucha contra los cárteles, en el derecho de la competencia.

Ello, porque la corrupción y muchos otros tipos de delitos multiagentes dependen de un cierto nivel de confianza entre los infractores, que es precisamente lo que pretenden socavar los programas de delación al ofrecer incentivos para que los criminales traicionen a sus socios y cooperen con las autoridades (Bigoni et al., 2015; Leslie, 2004).

Estas prácticas de colaboración premiada o “delación” rigen actualmente en México y Brasil. Las disposiciones penales individuales relacionadas con la corrupción se establecen en el código penal de cada país y siguen las recomendaciones formuladas por las Naciones Unidas en la Convención contra la Corrupción de 2003 y por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en 1997 en la Convención contra la Corrupción de 1997 Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales<sup>3</sup>.

#### 4. Sanción Social para la corrupción

Un estudio de Fedesarrollo (2014) muestra que la visión ortodoxa de sanciones normativas asume que el Estado actúa como regulador sobre el regulado, que evalúa los beneficios personales de la acción corrupta contra los costos esperados de la regulación y que en la actualidad, lo que se ha buscado es involucrar a la sociedad civil para aumentar la capacidad de vigilancia del Estado: redes de informantes, líneas anticorrupción, grupos de transparencia, entre otros.

En este sentido, Fedesarrollo llama la atención y demuestra como una opción que, sin tener una expresión en las instituciones formales, ha tenido efectos económicos reales: La Sanción Social. Las sanciones sociales no pecuniarias afectan los costos percibidos por el regulado y la probabilidad de ser observado<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Brasil: virtud y defecto de la Ley Anticorrupción. Disponible en: Ley 18.846/2013 de Brasil y “Expanding Leniency to Fight Collusion and Corruption”.

<sup>4</sup> Fedesarrollo. (2014) “La corrupción y la ineficiencia en el gasto público local y su impacto en la pobreza en Colombia.

La implementación de sanciones sociales por violaciones de las normas sociales crea múltiples presiones que refuerzan y bloquean ciertos comportamientos que sostienen prácticas corruptas.

Un estudio de Firman Freaddy Busroh analiza la corrupción en Indonesia el cual resalta los resultados positivos de la implementación de sanciones normativas y sanciones sociales. La corrupción en Indonesia sigue creciendo y cada vez más aprensiva, tanto en el gobierno central como en el local. La tentación de ser rico rápidamente, fácil y abundantemente los alentó a ir en contra de la ley. Las sanciones legales, aunque exacerbadas, no han podido erosionar las prácticas corruptas en el país.

Las sanciones sociales llevadas a cabo por el Consejo de Ulama Indonesia, Nahdlatul Ulama y Muhammadiyah, para combatir las prácticas de corrupción a través del movimiento moral se consideran efectivas y eficientes.

### MARCO JURÍDICO

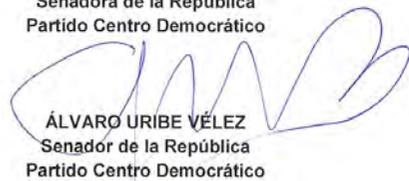
El marco jurídico colombiano ha avanzado para frenar la corrupción.

- La Ley 734 de 2002, por medio de la cual se expidió el Código Único Disciplinario.
- La adhesión del Estado colombiano a la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción en 2005, mediante la Ley 970 de 2005.
- La Ley 850 de 2003 que reglamentó las Veedurías Ciudadanas.
- La Ley 909 de 2004 que reglamentó el Empleo Público y la Carrera Administrativa.
- El Estatuto Anticorrupción de 2011, expedido bajo Ley 1474 de 2011.
- La Creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública en 2011.
- La Adición de Colombia a la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho en 2013.
- La adopción en marzo de 2014 de la Ley 1712 de 2014 “por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional”.
- La Ley 1778 de 2016 que establece sanciones a las personas jurídicas por actos de corrupción.

A pesar de lo anterior, la corrupción en el Estado, continúa afectando la legitimidad de las instituciones, la confianza ciudadana, la oportunidad y calidad de la inversión pública. Además de ello, el deterioro ético y moral que lleva a la insensibilidad e impotencia frente al delito.

Con base en lo anteriormente expuesto, el presente proyecto de ley contribuye con nuevas estrategias para frenar el fenómeno de la corrupción.

  
 MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA  
 Senadora de la República  
 Partido Centro Democrático

  
 ÁLVARO URIBE VÉLEZ  
 Senador de la República  
 Partido Centro Democrático

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
 Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 23 del mes Julio del año 2019  
 se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 N°. 18 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y  
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
 por: H.ª. María del Rosario Guerra, H.ª. Álvaro Uribe  
Vélez.

  
 SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA  
 SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 18 de 2019 Senado, *por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *María del Rosario Guerra de la Espriella* y *Álvaro Uribe Vélez*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
 SENADO DE LA REPÚBLICA

julio 23 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y

envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2019  
 SENADO**

*por el cual se crea el sistema móvil de garantías para el sector agropecuario.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* Créase el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario el cual será administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

Parágrafo 1°. El Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario contará con un Sistema de Información de Garantías del Crédito Agropecuario a cargo de Finagro, cuyo fin será el de conocer en tiempo real la disponibilidad de recursos patrimoniales con las que cuenta un productor rural para ser objeto de crédito de la banca ordinaria y comercial.

Parágrafo 2°. Cuando la banca intermediaria requiera una garantía real para efectos de crédito y financiamiento, Finagro expedirá, a través del Fondo Agropecuario de Garantías, una certificación a favor de la entidad bancaria, que surta los efectos de una garantía real, la cual deberá ser aceptada, sin excepción, por cualquiera de dichas entidades. La certificación contendrá el valor y especificación de las obligaciones que se garantizan.

Artículo 2°. *Reglamentación.* La Comisión Nacional de Crédito Agropecuaria será la encargada de reglamentar el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario.

Artículo 3°. *Garantías.* Las garantías vigentes al momento de entrar a regir la normatividad que regule el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario podrán traspasarse a dicho sistema, para que sustituya las garantías hipotecarias por la certificación que expida Finagro a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).

Parágrafo. Los costos derivados del traspaso al sistema tendrán una tarifa mínima y única que de manera exclusiva reconozca sus costos

administrativos. La Superintendencia de Notariado y Registro reglamentará dicho traspaso.

Artículo 4°. *Afectación de inmuebles para las obligaciones crediticias relacionadas con el sector agropecuario.* Los inmuebles de propiedad de productores y comercializadores del sector agropecuario que soliciten crédito a través de los establecimientos vigilados por la Superintendencia Financiera quedan afectados a favor de Finagro con el registro previsto en el artículo 1°, afectación que tendrá la naturaleza de derecho real conforme a lo previsto en el inciso primero del artículo 665 del Código Civil, con preferencia sobre cualquier hipoteca que se constituya o registre sobre ellos con posterioridad al registro de la afectación.

Para los fines anteriores, Finagro como administrador del Sistema Móvil de Garantías para el sector agropecuario, le enviará al correspondiente registrador de instrumentos públicos la solicitud del propietario a que se refiere la presente norma, para que proceda a inscribir la afectación a su favor en la correspondiente matrícula inmobiliaria. La afectación se levantará en el momento en el que Finagro certifique que no existen obligaciones pendientes garantizadas por el respectivo inmueble.

Parágrafo. La afectación atrás mencionada se constituirá a favor de Finagro quien administra el Sistema Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario, y la certificación que este expida a favor de la entidad financiera que desembolse el valor del crédito, será el documento idóneo para efectos de la garantía del crédito frente a dicha entidad, la cual se servirá de esta en caso de requerirse el cobro judicial del valor impagado del crédito respectivo.

De acuerdo con lo anterior, la garantía se entenderá constituida en el mismo grado a favor de las entidades que indique dicho administrador, por escrito a la Oficina de Registro correspondiente, pudiendo cambiar dichas entidades a solicitud del propietario del inmueble cuando el valor de las obligaciones crediticias garantizadas, en relación con el valor del inmueble aceptado por los acreedores, así se lo permita.

Artículo 5°. *Cartera sustitutiva.* La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario de acuerdo con sus competencias tomará las medidas conducentes para que de la cartera sustitutiva que utiliza el sector financiero como mecanismo que reemplaza la inversión forzosa en TDA, como mínimo el 70% de esta cartera sustitutiva se coloque en el eslabón primario de todas las cadenas agropecuarias. De igual manera, como mínimo el 70% de la cartera de redescuento de Finagro se colocará entre los productores primarios del sector agropecuario.

Artículo 6°. *Vigencia.* Los efectos dispuestos en la presente ley entrarán a regir a partir de su

promulgación, y derogan las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,



**MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA**

Senadora de la República

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 19 DE 2019  
SENADO**

*por el cual se crea el sistema móvil de garantías para el sector agropecuario.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. JUSTIFICACIÓN**

Crear un Sistema Móvil de Garantías, administrado por el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), de manera que cuando la banca intermediaria requiera del otorgamiento de una garantía real, Finagro expedirá respecto a los predios inscritos y vinculados a este sistema, una certificación a favor de la entidad bancaria, que surta los efectos propios de una garantía real, la que, a su vez, puede y debe ser aceptada por cualquier entidad bancaria.

Las garantías que se encuentren vigentes al momento de entrar a regir la normatividad que regule el Sistema Móvil de Garantías, podrán traspasarse al FAG, para que sustituya las garantías hipotecarias, por la certificación que expida Finagro.

Esta modalidad de garantía habilita al deudor del sector agropecuario para que en la medida que vaya cancelando sus obligaciones crediticias, al mismo tiempo recupere su capacidad de endeudamiento y no como ocurre con la garantía hipotecaria, la cual mantiene su vigencia plena sobre el bien inmueble hasta tanto se cancele la totalidad del crédito.

Una de los limitantes para la garantía de menor riesgo y por ende la correcta asignación de los créditos, es la falta de un sistema de información que permita el apoyo del sistema financiero en los procesos de evaluación y adjudicación del crédito. En tal sentido resulta fundamental crear un sistema de información de crédito agropecuario y garantías, que incluya la historia crediticia de los solicitantes, su experiencia, conocimiento y sostenimiento dentro de su actividad, así como sus garantías reales, activos y pasivos.

**I. MARCO NORMATIVO**

- Constitución Política de Colombia, artículos 57, 63, 64, 65, 66.
- Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.
- Ley 1876 de 2017, Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria.

- Decreto 1071 de 2015, (Libro 1, Estructura del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, Parte 1, sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural)
- Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1731 de 2014, por medio de la cual se adoptan medidas en materia de financiamiento para la reactivación del sector agropecuario, pesquero, acuícola, forestal y agroindustrial, y se dictan otras disposiciones relacionadas con el fortalecimiento de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA).

## II. IMPACTO FISCAL Y PROPUESTA ECONÓMICA

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente Proyecto de Ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación.

### CAPITAL PARA EL CAMPO

El desarrollo rural reclama el capital necesario para la recuperación del campo, tras una prolongada fase de descapitalización generada por el clima de inseguridad rural, que no solo alejó al Estado mismo, que no estaba en posición de eludir sus responsabilidades, sino que también espantó la voluntaria inversión privada de capital y la iniciativa individual del productor para renovar su equipamiento e instalaciones.

### SIN CAPITAL NO HAY DESARROLLO RURAL

- El 76% de las personas que habitan el campo no cuentan con acceso a crédito.
- Del total de los recursos que colocó el sistema financiero el año anterior, solo el 3,4% se dirigió al sector agropecuario, mientras que el industrial recibió el 20,4%, el comercio el 15,8% y la construcción el 16,9.
- Hay oferta de microcrédito, pero con tasas 1,5 veces más elevadas que la tasa promedio de consumo (tarjetas de crédito) - Tasa de microcrédito 36% E.A. y Tasa de Usura en Microcrédito de 55% E.A.
- En 2017 Finagro colocó 14,7 billones de pesos en créditos a 445 mil productores, lo que arroja un valor promedio de 33 millones de pesos por crédito. Sin embargo, la cobertura solo es del 24% entre la población objetivo. Los mismos 14,7 billones de pesos arrojan una cifra promedio de 334 mil pesos por hectárea al cubrir los 44 millones

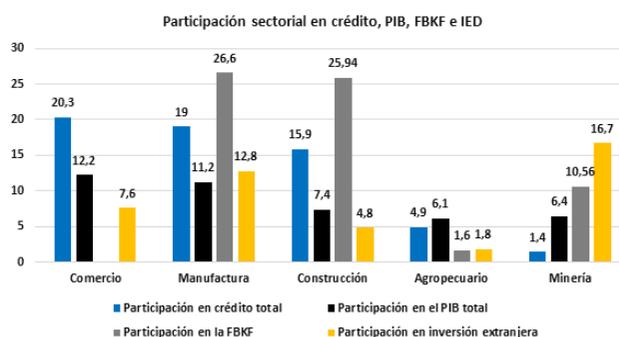
de hectáreas en actividades agrícolas y pecuarias. Cifra insuficiente para pensar en el agro como un gran impulsor de desarrollo.

- El país no ha logrado consolidar una cultura ni una oferta adecuada de seguros agropecuarios, lo que hace que el sector financiero no le otorgue financiamiento al productor rural.
- La inflación en 2017 fue de 4,09%. A un productor agropecuario se le cobra una tasa de interés que es hasta 3 veces la inflación.
- Las tasas del crédito Finagro no logran su objetivo de fomento y no son competitivas. Las tasas de créditos con plazos superiores a 10 años son aún más costosas.
- El único ganador con el sistema de crédito Finagro es el sistema financiero, que obtiene grandes diferenciales entre lo que paga y lo que cobra. En 2017 el sistema financiero obtuvo más de 630 mil millones de pesos por la intermediación en los créditos agropecuarios con recursos Finagro.

### EL CRÉDITO QUE NECESITA EL DESARROLLO RURAL

El crédito es un instrumento de desarrollo y ninguna economía sobrevive sin un sistema financiero impulsor. No se puede considerar a la banca como “enemigo” del desarrollo rural, pero tampoco como un actor que haya logrado integrar sus productos a los objetivos de la reconversión del campo, en la cual son definitivos los recursos de capital. Para nuestro caso, es necesario registrar que, de acuerdo con cifras de la Superintendencia Financiera, del total de recursos colocados por la banca comercial para 2017, solo el 3,4% se dirigió al sector agropecuario, a diferencia del sector industrial en donde se colocó el 21%, o el de la construcción con el 17%.

Esta situación no se compadece con el rezago en la formación bruta de capital fijo rural, ni con las urgencias de la reconversión. Por lo tanto, además de la ampliación de los recursos del programa DRE y de Finagro, es importante canalizar recursos de la banca privada, en condiciones que consulten la realidad de la producción en cuanto al costo, requisitos de acceso y amortización, de acuerdo con los ciclos de ingresos de cada renglón productivo.



Fuente: Banco de la República - DANE.

El crédito se debe sumar como mecanismo orientador de la reorganización de la producción agropecuaria, a través de líneas de fomento en condiciones de prioridad, para proyectos que promuevan la adecuada utilización de los suelos alrededor de la productividad y el cuidado ambiental. De igual manera, los créditos asociativos deben tener condiciones de preferencia.

Frente a los temas críticos de ajuste al cambio climático, el crédito también debe contar con mecanismos para asumir el “riesgo asociado a la producción”, en cuanto a suministro de recursos frescos, prórrogas y refinanciaciones.

Uno de los mayores obstáculos que enfrentan los productores rurales al momento de acceder a las líneas de crédito para el apoyo de las diversas actividades del sector, lo constituyen las condiciones que imponen los establecimientos de crédito, especialmente en lo que respecta al otorgamiento de garantías reales, las cuales, en la mayoría de los casos, se encuentran en poder de dichos establecimientos.

Esto genera serias dificultades a los solicitantes del crédito, ya que, de una u otra manera, se encuentran amarrados a determinada institución financiera, con la cual han tenido en el pasado algún tipo de relación, condición que los obliga a mantener la totalidad o parte de sus bienes gravados con garantía hipotecaria, a pesar de haber atendido oportunamente buena parte del crédito otorgado.

Por ello se requiere la creación de un Sistema Móvil de Garantías, en virtud del cual el depositario y administrador de las garantías en el sector agropecuario, sea el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro), de manera que cuando la banca intermediaria requiera del otorgamiento de una garantía real, sea Finagro, en su calidad de administrador de la respectiva garantía, quien expida a través del Fondo Móvil de Garantías para el Sector Agropecuario, una certificación a favor de la entidad bancaria, que surta los efectos propios de una garantía real, la que a su vez, puede y debe ser aceptada por cualquier entidad bancaria.

En relación con las garantías que se encuentren vigentes al momento de entrar en vigencia la normatividad que regule el Sistema Móvil de Garantías, estas podrán traspasarse a dicho Fondo, para que sustituya las garantías hipotecarias, por la certificación que expida Finagro a través del FAG.

Con esta propuesta se aliviarían las dificultades que en materia de obtención de crédito afrontan los ganaderos y agricultores del país, logrando, muy seguramente, una reducción sustancial en los costos que genera el otorgamiento de garantías reales a favor de la banca intermediaria.

## **LAS PRINCIPALES PROBLEMÁTICAS PARA EL ACCESO A CRÉDITO POR PARTE DE LOS PRODUCTORES DEL SECTOR AGROPECUARIO**

- a) Aumento sostenido en las colocaciones de crédito para el sector, sin embargo, el grado de profundización y cobertura financiera es muy bajo.
- b) Con excepción de algunos bancos, los intermediarios financieros formales amplían muy lentamente las colocaciones de cartera agropecuaria debido a la percepción de alto riesgo del sector, a los elevados costos en la administración de los créditos y la falta de información para identificar buenos clientes.
- c) A pesar de lo anterior, la banca privada ha venido aumentado su exposición en el sector, al punto de que su participación en el total de los préstamos otorgados, en los últimos 6 años, bordea el 50%. El año 2017 Finagro colocó 14 billones de pesos, pero se estima que para un adecuado funcionamiento del sector agropecuario debió colocar al menos 34 billones.
- d) La mayor participación de la banca privada en los créditos para el sector se ha dado con recursos ordinarios sustitutivos de inversiones forzosas. Los créditos de la banca pública dependen en alta proporción de los recursos de redescuento.
- e) Los desembolsos de créditos para maquinaria y equipo, infraestructura y adecuación de tierras muestran aumentos importantes, pero los montos resultan insuficientes para atender las necesidades de modernización de las actividades agropecuarias.
- f) El global de los créditos aprobados para capital de trabajo o crédito de corto plazo crece a ritmos marginales, concentrándose en las líneas de comercialización y servicios de apoyo (cartera inventarios).
- g) Según los productores los requisitos, condiciones y trámites prolongados de evaluación de las solicitudes de crédito son factores que limitan el acceso al crédito formal y los obliga a acudir a otras fuentes de financiación, más ágiles, pero más costosas.
- h) Los procesos de estudio y aprobación de las solicitudes de crédito, en especial los del Banco Agrario son muy lentos. Para el caso de los cultivos de ciclo corto, altamente sensibles a la oportunidad de los servicios, los retrasos y demoras del crédito bancario se traducen en sobrecostos, menores rendimientos y mayores riesgos sanitarios y económicos.
- i) Las diversidades de líneas de crédito con diferentes condiciones financieras generan gran incertidumbre entre los productores, especialmente pequeños, que no entienden las reglas del juego ni cuentan con la asesoría y acompañamiento de las entidades financieras.

- j) El tema de garantías ha sido uno de los mayores obstáculos para acceder al crédito, pues es frecuente que los intermediarios financieros soliciten al usuario del crédito garantías reales por montos superiores al monto de los créditos. Parte de ello se debe al hecho de que los intermediarios financieros no toman en cuenta, en la valoración de las garantías reales, las mejoras y la infraestructura construida sobre los predios.
- k) Adicionalmente, el hecho de que las garantías estén en poder de los establecimientos financieros, obstaculiza el acceso al crédito, pues no solo amarra al solicitante del crédito a una determinada entidad, sino que lo obliga a mantener la totalidad o parte de sus bienes bajo garantías hipotecarias, a pesar de haber atendido oportunamente buena parte del crédito otorgado.
- l) En créditos a pequeños productores, colocados en gran medida por el Banco Agrario, se ha convertido prácticamente en una condición *sine qua non* la exigencia de suscribir el FAG para el otorgamiento del crédito, dado que la disminución del riesgo de la operación no se ve reflejada en el costo del financiamiento.
- m) La comisión del FAG es antitécnica y onerosa, pues se fija con base en el tamaño del productor y no con base en el riesgo inherente del cultivo, y se cobra de manera anticipada, encareciendo el crédito.
- n) No existe la cultura del aseguramiento por parte de los productores y falta oferta adecuada a las necesidades y particularidades del sector.
- o) La política de crédito se está utilizando, actualmente, como un instrumento de política de equidad, descuidando los objetivos de la política de crecimiento.
- p) Los cierres, cambios y distorsiones en algunos de los instrumentos de financiamiento, por el tema de equidad, han conducido a una caída en el crédito preferencial. La demanda de crédito con ICR para grandes productores desaparece y el mecanismo de las alianzas productivas, que en años anteriores fomentó la asociatividad entre pequeños y grandes productores, ha mermado significativamente.
- q) Las tasas de interés para los créditos agropecuarios están lejos de ser tasas de fomento y por el contrario resultan muy similares a las tasas de interés de mercado.

### III. PROPUESTA

La presente propuesta busca generar un mecanismo de garantías, más precesión frente al control de endeudamiento que sirva de apoyo del sistema financiero en los procesos de evaluación y adjudicación de crédito, que amplíe la capacidad de acceso a capital a las comunidades y proyectos de vocación agrícolas.

Organizadas en las siguientes pretensiones:

- 1) Los recursos de financiamiento deben guardar relación con el tamaño del sector y su aporte al PIB.
- 2) Los recursos que la ley destina al productor agropecuario deben ir sin fugas a su destinatario. Es claro que financiar a otros eslabones de las cadenas jalona el volumen y calidad de la oferta, pero no es menos cierto que tales eslabones pertenecen a otros sectores, industria y comercio principalmente.
- 3) Las tasas deben ser realmente de fomento, es decir, sustancialmente por debajo de las del mercado. Como la tasa está en función del riesgo, sobre todo en el crédito agropecuario, esta condición solo tiene dos caminos: que el Estado asuma parte de ese riesgo, es decir, de esa menor tasa; y que la banca intermediaria perciba una tasa acorde al riesgo que realmente asume, teniendo en cuenta que en el crédito de redescuento no compromete siquiera su propio capital.
- 4) Como el riesgo es una variable controlable, los créditos de fomento con redescuento de Finagro deben tener características especiales que lo disminuyan y garanticen el pago, tales como adecuada asistencia técnica, control de inversión y orientación hacia proyectos sustentables en entornos productivos que no generen conflictos entre vocación y uso de la tierra.
- 5) Los recursos del ICR también deben ser crecientes, exclusivos para el productor primario y consecuente con la prioridad de la modernización rural, uno de cuyos principales factores es la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF).
- 6) El Gobierno y el sector asegurador deben avanzar en una política de aseguramiento de la producción agropecuaria, también en condiciones de fomento, es decir, financiada parcialmente por el Estado.
- 7) Hay que levantar la trampa de las garantías. Cuando Finagro las aporta a través del FAG, lo debe hacer a bajo costo; y cuando es el productor quien las otorga, Finagro debe convertirse en administrador de esas garantías reales del sector rural, para darle más movilidad y dinamismo al crédito, acabando con las hipotecas exclusivas y excesivas que amarran al productor a un solo banco.

### IV. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa consta de los siguientes artículos.

- Artículo 1: objeto de la iniciativa y naturaleza del Sistema Móvil de Garantías para el sector agropecuario.
- Del artículo 2° al artículo 5°, se desarrolla, la condición de reglamentación, las garantías,

los procedimientos, las condiciones y los grados de afectación del Sistema Móvil de Garantías para el sector agropecuario.

- El artículo 6° define vigencia y derogatoria de la norma.



**MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA**

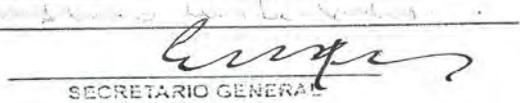
Senadora de la República

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5° de 1.992)

El día 23 del mes Julio del año 2019

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 19 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: H.ª María Fernanda Cabal



SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2019

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 19 de 2019 Senado, *por el cual se crea*

*el sistema móvil de garantías para el sector agropecuario*, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la honorable Senadora *María Fernanda Cabal Molina*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

julio 23 de 2019

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Lidio Arturo García Turbay.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## OBJECIONES PRESIDENCIALES

### **OBJECIONES GUBERNAMENTALES POR INCONVENIENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 199 DE 2018 SENADO, 169 DE 2018 CÁMARA**

*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.*

**SECRETARÍA GENERAL**

**GE-SC-2498-2019**

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2019

**PARA:** RUTH LUENGAS PEÑA

Jefe Sección Leyes

**DE:** GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretaría General Senado de la República.

**Asunto:** REMISIÓN DE OBJECIONES GUBERNAMENTALES POR INCONVENIENCIA

De manera atenta, me permito remitir por ser de su competencia las Objeciones

Gubernamentales por Inconveniencia, del Proyecto de ley número 199 de 2018 Senado, 169 de 2018 Cámara, *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.*

Lo anterior para su conocimiento y demás fines pertinentes.

Cordialmente,



**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
Senado de la República

Bogotá, D. C., 16 de julio de 2019

Doctor

ERNESTO MACÍAS TOVAR

Presidente

Senado de la República

Doctor

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO

Presidente

Cámara de Representantes

Congreso de la República

E. S. D.

**Referencia: Proyecto de ley número 199 de 2018 Senado, 169 de 2018 Cámara, 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.**

**Asunto: Objeciones Gubernamentales por inconveniencia.**

Respetados señores Presidentes del Honorable Senado de la República y de la Honorable Cámara de Representantes:

Con fundamento en los artículos 165, 166, 167 y 200 de la Constitución Política, el Gobierno nacional respetuosamente se permite objetar por razones de inconveniencia el **Proyecto de ley número 199 de 2018 Senado, 169 de 2018 Cámara, 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** y, en consecuencia, lo devuelve a la Cámara en que tuvo origen, sin la correspondiente sanción presidencial para que se surta el trámite previsto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992.

El proyecto de ley precitado inició su trámite legislativo en el honorable Senado de la República el 21 de marzo de 2018<sup>1</sup>.

Las objeciones por inconveniencia se circunscriben a tres (3) de los diez (10) artículos que integran el proyecto de ley:

- (i) *Objeción por inconveniencia del párrafo único del artículo 1º, artículo titulado “Objeto”.*
- (ii) *Objeción por inconveniencia del artículo 3º -Pérdida de vigencia-.*
- (iii) *Objeción por inconveniencia del artículo 4º -Intangibilidad de los efectos jurídicos causados-*

Las objeciones se fundamentan en lo siguiente:

### I. COMPETENCIA

De acuerdo a los artículos 165 y 166 de la Constitución Política, el Gobierno nacional

dispone del término de seis (6) días para devolver con objeciones por inconstitucionalidad o inconveniencia cualquier proyecto de ley cuando no conste de más de veinte (20) artículos, y si transcurridos los indicados términos no hubiere devuelto el proyecto con objeciones<sup>2</sup> deberá sancionarlo y promulgarlo. De presentarse objeciones, lo devolverá a la Cámara en que tuvo origen.

### II. OPORTUNIDAD

Las objeciones presidenciales por inconveniencia se presentan dentro del término establecido en el artículo 166 superior, teniendo en cuenta que (i) el Proyecto de ley número 199 de 2018 Senado, 169 de 2018 Cámara, *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*, fue radicado en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el día 8 de julio de 2019, a las 10:07 a. m., según consta en la comunicación suscrita por el Coordinador del Grupo de Correspondencia de la Presidencia de la República de fecha 16 de julio de 2019, y (ii) el proyecto de ley precitado tiene diez (10) artículos; luego, el término para objetar es de seis (6) días hábiles.

### III. DE LAS OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

#### 1. Objeción por inconveniencia del párrafo único del artículo 1º, artículo titulado “Objeto”

El párrafo del artículo 1º del proyecto de ley preceptúa:

“Objeto. La presente ley tiene por objeto decidir la pérdida de vigencia integral de un grupo de cuerpos normativos de carácter general y abstracto de rango legal, afectados por diversos fenómenos jurídicos de pérdida de vigencia, y derogar, expresa e integralmente, otro grupo de cuerpos normativos, de carácter general y abstracto de rango legal, identificados como depurables por las oficinas y dependencias jurídicas de los sectores de la Administración Pública Nacional, así como fomentar la cultura de la legalidad.

Lo anterior con la finalidad de fortalecer el principio constitucional de seguridad jurídica.

**Parágrafo. Con base en el estudio realizado por parte del Ministerio de Justicia, bajo el criterio de simplificación y racionalización del ordenamiento jurídico para la depuración sectorial normativa; determínese un período de seis (6) meses, para que cada sector socialice,**

<sup>1</sup> Colombia, *Gaceta del Congreso* número 85 del 21 de marzo de 2018, publicación del Proyecto de ley número 199 de 2018 Senado.

<sup>2</sup> Inciso segundo del artículo 166 de la Constitución Política “[...] Si las Cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos. [...]”.

**publique y determine cuáles fueron las normas derogadas**". (La negrilla fuera del texto original).

La redacción del párrafo del artículo 1° del proyecto de ley da lugar a diversas interpretaciones, en particular, la expresión "determine cuáles fueron las normas derogadas", así:

- (i) Que el párrafo faculta a cada sector para que determine, dentro del listado de los cuerpos normativos derogados por el legislador, aquellos que le conciernen a su sector y proceda a socializar y publicar la medida adoptada por el Congreso de la República.
- (ii) Que el párrafo en mención otorga a cada sector la facultad de determinar la derogatoria de cuerpos normativos de rango legal, lo cual se constituirá en una evidente violación al artículo 150 numeral 1 de la Constitución Política.

Para el Gobierno nacional no hay duda de que la decisión sobre la derogatoria de las disposiciones legales le compete al legislador, y así lo ha reiterado la Corte Constitucional en la Sentencia C-226 del 2 de abril de 2002, al expresar lo siguiente:<sup>3</sup>

"La Constitución confiere al Congreso la posibilidad de interpretar, derogar y modificar la legislación existente (CP artículo 150 ord. 1°). No hay pues duda de esa amplia facultad que ha sido reconocida por esta Corte en innumerables sentencias. Es más, esta Corporación ha resaltado que esa potestad derogatoria del Congreso no es una facultad menor del cuerpo legislativo sino que es consustancial a su existencia misma, en la medida en que es una expresión necesaria del principio democrático y de la soberanía popular, que son valores fundantes del Estado colombiano (CP artículos 1° y 3°). Y es que sólo en virtud de su posibilidad de expulsar del ordenamiento, por razones de conveniencia, la legislación existente, pueden las mayorías actuales, representadas en el Congreso, autogobernarse".

El hecho de que el párrafo en mención permita dos interpretaciones, de las cuales una de ellas es inconstitucional, el Gobierno nacional considera inconveniente mantenerlo en el texto del proyecto de ley.

## 2. Objeción por inconveniencia del artículo 3° -Pérdida de vigencia-

El Gobierno nacional sustenta la objeción a la totalidad del artículo 3° en cuanto genera inseguridad jurídica, quebrantando la finalidad misma de la depuración normativa. El artículo 1° del proyecto de ley señala:

"Objeto. La presente ley tiene por objeto decidir la pérdida de vigencia integral de un grupo de

cuerpos normativos de carácter general y abstracto de rango legal, afectados por diversos fenómenos jurídicos de pérdida de vigencia y derogar, expresa e integralmente, otro grupo de cuerpos normativos, de carácter general y abstracto de rango legal, identificados como depurables por las oficinas y dependencias jurídicas de los sectores de la Administración Pública Nacional, así como fomentar la cultura de la legalidad".

De otra parte, la exposición de motivos del referido proyecto de ley expresa:

"[...] En este caso, de acuerdo con lo explicado en el aparte citado, el proyecto normativo que en estas páginas se motiva, se pone a consideración del Congreso de la República, dado lo necesario, **oportuno y conveniente que resulta para los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, que no existan interpretaciones diversas y contradictorias sobre el estado de vigencia de una serie de normas que han sido derogadas previamente de forma tácita u orgánica, pero permanecen en el Ordenamiento Jurídico como una especie de fantasmas normativos, que debilitan la certeza que debe caracterizar el Derecho**, dada la potencialidad que conservan de producir efectos jurídicos cuando un operador jurídico considere que no está derogada sino vigente frente a los casos concretos [...]" (La negrilla fuera del texto original).

En efecto, la iniciativa legislativa pretende contribuir de manera importante a establecer una pauta para la consolidación de un ordenamiento jurídico claro, que generara confianza y permitiera consolidar una cultura de cumplimiento y de respeto por la legalidad.

En ese entendido, el Gobierno nacional evidencia las siguientes dificultades en relación con el artículo 3° del proyecto de ley:

- (i) Indeterminación sobre los efectos de la pérdida de vigencia de normas de rango legal.

El inciso primero del artículo 3° aprobado por el Congreso de la República señala:

"Pérdida de vigencia. Por haber operado varios fenómenos jurídicos relacionados con la vigencia de las leyes en el tiempo, el siguiente grupo de cuerpos normativos ha perdido vigencia y no forma parte del sistema jurídico colombiano: [...]"

Esta norma, tal como se encuentra redactada, ofrece un inconveniente en su aplicación para los operadores jurídicos, a saber: desconoce que a pesar de que el legislador tiene competencia para adoptar normas en relación con la vigencia de los cuerpos normativos que expide<sup>4</sup>, dicha

<sup>3</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia del 2 de abril de 2002, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis, Expediente D-3695.

<sup>4</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-302 de 1999, magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz: "La potestad legislativa implica no sólo la facultad

declaratoria no excluye la posibilidad de que tales normas sigan produciendo efectos.

En el sistema jurídico existen disposiciones que han perdido vigencia, pero que continúan produciendo efectos y, por tanto, siendo parte del sistema jurídico, por lo cual incluso pueden ser pasibles de la acción de control de constitucionalidad. Así lo ha reconocido la honorable Corte Constitucional en múltiples ocasiones en los siguientes términos:

“6. Aunque generalmente la justificación para juzgar solo normas que gocen de vigencia concuerda con lo que sucede en la práctica, pues los efectos jurídicos son ocasionados comúnmente por normas jurídicas vigentes, es posible que también normas derogadas conserven eficacia y continúen surtiendo consecuencias jurídicas. En estos casos, se abre la puerta para llevar a cabo su control de constitucionalidad, pues, así como cuando se juzgan normas vigentes, se trata de disposiciones aptas para producir efectos jurídicos inconstitucionales sobre los cuales podrá versar, eventualmente, un fallo de inexecutableidad”<sup>5</sup>.

Si bien 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. Es así que el artículo 3° del proyecto de ley establece que este grupo de normas de rango legal “ha perdido vigencia y no forma parte del sistema jurídico colombiano: [...]”.

(ii) Inclusión errada de normas respecto de las cuales no opera el fenómeno de la pérdida de vigencia.

La finalidad de la depuración normativa por pérdida de vigencia consiste en el reconocimiento expreso de la ocurrencia de un fenómeno jurídico relacionado con la vigencia de la ley en el tiempo.

Según el artículo 3°, los fenómenos jurídicos que, ocurridos en el pasado, habrían dado lugar a

la pérdida de vigencia de un cuerpo normativo son los siguientes:

- a) Cumplimiento de su objeto.
- b) Derogatoria orgánica.
- c) Vigencia temporal.
- d) No adopción como legislación permanente.

Al hacer referencia específica sobre el fenómeno de la derogatoria orgánica, el artículo 2° lo define como aquel que “ocurre cuando se ha expedido una nueva norma que regula íntegramente la materia que trataban otras normas”.

Sin embargo, en el artículo 3° del proyecto de ley erradamente se incluyeron normas de rango legal que contienen materias que no fueron integralmente regulados en una ley posterior y que mantienen su vigencia y producen sus efectos.

El artículo 3° “Pérdida de vigencia” del Proyecto de ley número 199 de 2018 Senado, 169 de 2018 Cámara, *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*, dispone que los cuerpos normativos en él enlistados han perdido vigencia y no forman parte del sistema jurídico colombiano, sin embargo, se advierte que los siguientes cuerpos normativos de rango legal, que se encuentran en el artículo 3° del proyecto de ley en mención no pueden perder vigencia ni desaparecer del sistema jurídico colombiano, por las consecuencias que se causarían:

- (i) En el consecutivo 1718<sup>6</sup> del aparte “Por derogatoria orgánica:” se encuentra la Ley 600 de 2000, “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, norma legal que no puede desaparecer del ordenamiento jurídico colombiano porque actualmente se adelantan un gran número de investigaciones por parte de la Fiscalía General de la Nación que corresponden a los delitos cometidos antes del 1° de enero de 2005 y en algunos distritos judiciales antes del 1° de enero de 2008 inclusive<sup>7</sup>.

de crear leyes, de incorporar nuevas normas al ordenamiento, sino también la de excluir normas preexistentes. Dentro de esa facultad está implícita la de determinar el momento en que uno u otro fenómeno ocurra, hecho que puede estar sometido, al arbitrio del legislador, a un plazo o a una condición. Y es apenas obvio que así sea, pues es al legislador mismo a quien compete evaluar las circunstancias que propician o hacen exigible la vigencia de la nueva norma o la extinción de la anterior. Esta la razón para que la Corte haya afirmado, “que la entrada en vigencia de las normas se produce únicamente como resultado de una decisión tomada discrecionalmente por quien tiene la competencia para hacerlas, esto es, el mismo legislador”.

<sup>5</sup> Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-248 de 2017, magistrado ponente José Antonio Cepeda Amarís. Ver también, entre otras, Sentencias C-558 de 1996, C-1144 de 2000, C-898 de 2009 y C-718 de 2015.

<sup>6</sup> Página 207 del proyecto de ley “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”.

<sup>7</sup> Artículo 530 de la Ley 906 de 2004. “SELECCIÓN DE DISTRITOS JUDICIALES. Con base en el análisis de los criterios anteriores, el sistema se aplicará a partir del 1° de enero de 2005 en los distritos judiciales de Armenia, Bogotá, Manizales y Pereira. Una segunda etapa a partir del 1° de enero de 2006 incluirá a los distritos judiciales de Bucaramanga, Buga, Cali, Medellín, San Gil, Santa Rosa de Viterbo, Tunja y Yopal. En enero 1° de 2007 entrarán al nuevo sistema los distritos judiciales de Antioquia, Cundinamarca, Florencia, Ibagué, Neiva, Pasto, Popayán y Villavicencio. Los distritos judiciales de Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Montería, Quibdó, Pamplona, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar, y aquellos que llegaren a crearse,

Los aforados constitucionales se rigen por la Ley 600 de 2000, por expreso mandato del artículo 533<sup>8</sup> de la Ley 906 de 2004 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”, Ley 600 de 2000 que contiene el marco procesal que configura el debido proceso para estos altos dignatarios del Estado.

Según la Fiscalía General de la Nación a mayo de 2019 se tramitan aproximadamente 81.338 investigaciones en el régimen de la Ley 600 de 2000, unido a la circunstancia que las conductas delictuales cometidas antes del 1° de enero de 2005 y que no están prescritas en caso de denuncia o de investigación de oficio se deben tramitar bajo la égida de la Ley 600 de 2000.

En adición, actualmente existen aproximadamente los siguientes procesos activos en la honorable Corte Suprema de Justicia contra aforados constitucionales: (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<sup>9</sup>.

Por último, es pertinente manifestar que el trámite de las investigaciones que corresponden a la Comisión de Investigaciones y Acusaciones de la Cámara de Representantes se tramitan por la Ley 600 de 2000.

La pérdida de vigencia de la Ley 600 de 2000 como se establece en el artículo 3° del proyecto de ley causaría una afectación en los procesos que actualmente se tramitan en el país bajo su régimen y en todos los que se rigen por esta normativa; de manera que la sanción de la ley y su publicación produciría solicitudes de libertad y absoluciones porque no existiría ley procesal aplicable, efectos adversos que causarían impunidad, injusticia, privilegios para la delincuencia y un caos para la administración de justicia, por lo cual la pérdida de vigencia de la Ley 600 de 2000 prevista en el artículo 3° del proyecto de ley es inconveniente para el orden social y político del país.

(ii) En el consecutivo 986<sup>10</sup> del aparte “Por derogatoria orgánica”: se encuentra el Decreto 2666 de 1953 “por el cual se crea el Departamento Administrativo de Estadística Nacional”, y no existe en el ordenamiento jurídico una norma posterior que justifique su existencia y funcionamiento de este

departamento, situación que hace nugatoria la derogatoria orgánica, de acuerdo con la definición del artículo 2° del proyecto de ley cuyo tenor es:

“**Derogatoria orgánica.** Ocurre cuando se ha expedido una nueva norma que regula íntegramente la materia que trataban otras normas”.

En consecuencia la derogatoria orgánica del Decreto en mención es inconveniente porque el Departamento Administrativo de Estadística Nacional (DANE), no tendría fundamento jurídico en el ordenamiento colombiano en cuanto a su creación.

(iii) En el consecutivo 5999<sup>11</sup> del aparte “Por cumplimiento de su objeto”: se encuentra la Ley 2ª 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”, norma de rango legal que no ha agotado su objeto, dado que su artículo 8° establece la obligatoriedad de realizar los censos de población, edificios, viviendas y agropecuarios con una periodicidad de diez (10) años.

La Ley 2ª de 1962 consagra la obligatoriedad de realizar los censos de población, edificios, viviendas y agropecuarios con una periodicidad decenal, de manera que no podía clasificarse dentro de la causal de pérdida de vigencia por cumplimiento de su objeto, y declarar su pérdida de vigencia resulta inconveniente pues es indispensable que los censos se realicen de manera periódica para contar con una buena calidad estadística en las cifras producidas por el DANE.

(iv) En el consecutivo 430<sup>12</sup> del aparte “Por derogatoria orgánica” se encuentra la Ley 58 de 1931 “por la cual se crea la Superintendencia de Sociedades Anónimas y se dictan otras disposiciones”, norma legal frente a la cual no ha operado el fenómeno de pérdida de vigencia, dado que no existe en el ordenamiento jurídico una norma posterior que regule su funcionamiento, siendo además dicha Superintendencia una entidad de la rama ejecutiva del orden nacional respecto de la cual no existe razón alguna para considerar su posible supresión, por lo cual es inconveniente su inclusión en el listado del artículo 3°.

entrarán a aplicar el sistema a partir del primero (1°) de enero de 2008”.

<sup>8</sup> Artículo 533 de la Ley 906 de 2004. “El presente Código regirá para los delitos cometidos con posterioridad al 1° de enero de 2005. Los casos de que trata el numeral 3 del artículo 235 de la Constitución Política continuarán su trámite por la Ley 600 del 2000”.

<sup>9</sup> Fuente: Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, julio de 2018.

<sup>10</sup> Página 192 del proyecto de ley “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”.

<sup>11</sup> Página 122 del proyecto de ley “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”.

<sup>12</sup> Página 180 del proyecto de ley “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”.

La pérdida de vigencia de la Ley 58 de 1931 es inconveniente porque excluye del ordenamiento jurídico la ley de creación de la Superintendencia de Sociedades.

- (v) En el consecutivo 1632<sup>13</sup> del aparte “Derogatoria orgánica” se encuentra el 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”, decreto ley que produce efectos actualmente jurídicos relevantes para el sector salud por lo cual es inconveniente su pérdida de vigencia.

Todo lo anterior permite concluir que el contenido del artículo 3°, en cuanto a su inadecuada redacción sobre los efectos de la pérdida de vigencia y ante la evidencia de errores en la inclusión de normas de rango legal que no están realmente afectadas por los fenómenos jurídicos asignados en el proyecto de ley, genera inseguridad jurídica y, por tanto, contraviene y desconoce la finalidad y razón de ser de la depuración normativa<sup>14</sup>.

Con fundamento en lo expuesto, el Gobierno nacional objeta por inconveniente la totalidad del artículo 3° del proyecto de ley.

**3. Objeción por inconveniencia del artículo 4° -Intangibilidad de los efectos jurídicos causados-**

El artículo 4° del proyecto de ley dice:

“La pérdida de vigencia del grupo de cuerpos normativos a que se refiere el artículo anterior no afecta ni modifica las situaciones jurídicas concretas, ni los derechos adquiridos que se hayan consolidado durante cada uno de los períodos de vigencia individual, ni las decisiones judiciales ejecutoriadas que se hayan dictado con fundamento en dichos cuerpos normativos”.

La objeción presentada sobre el artículo 3° del proyecto de ley se proyecta sobre el artículo 4°, en

<sup>13</sup> Página 206 del proyecto de ley “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”.

<sup>14</sup> Inciso segundo del artículo 1° del proyecto de ley.

la medida en que esta norma se refiere al contenido del artículo 3° de la iniciativa legislativa.

En virtud de lo anterior, el Gobierno nacional devuelve al Congreso de la República el Proyecto de ley número 199 de 2018 Senado, 169 de 2018 Cámara, sin la correspondiente sanción presidencial para que se dé trámite a las objeciones por inconveniencia presentadas.

**IV. ANEXO**

- Original de la comunicación de fecha 16 de julio de 2019 suscrita por el Coordinador del Grupo de Correspondencia de la Presidencia de la República, en el que se registra que el Proyecto de ley número 199 de 2018 Senado, 169 de 2018 Cámara, se radicó en la Presidencia de la República el día 8 de julio de 2019, a las 10:07 a. m., en un (1) folio.

De los honorables congresistas, con el debido respeto,



MARGARITA LEONOR CABELLO-BLANCO  
Ministra de Justicia y del Derecho

**CONTENIDO**

Gaceta número 677 - Miércoles, 31 de julio de 2019 SENADO DE LA REPÚBLICA PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 07 de 2019 Senado, por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011– y se dictan disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción.....	1
Proyecto de ley número 18 de 2019 – Senado, por medio de la cual se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción. ....	18
Proyecto de ley número 19 de 2019 Senado, por el cual se crea el sistema móvil de garantías para el agropecuario.....	22
<b>OBJECIONES PRESIDENCIALES</b>	
Objeciones gubernamentales por inconveniencia al Proyecto de Ley número 199 de 2018 Senado, 169 de 2018 Cámara, 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.....	27