



Agencia Nacional de Defensa  
Jurídica del Estado

# DEFENSA JURÍDICA AL DÍA

Boletín de seguimiento legislativo





Agencia Nacional de Defensa  
Jurídica del Estado

**Martha Lucía Zamora Ávila**

*Directora General de la ANDJE*

**Paula Robledo Silva**

*Directora de Políticas y Estrategias de la ANDJE*

**Elaborado por:**

*Elena María Escobar Arbeláez*

*Jhon Jairo Camargo Motta*

*Freddy Andrés Osorio Ramírez*

*William Andrés Zequeda Acosta*

*Estefania León Cortes*

*Grupo de Seguimiento Legislativo de la ANDJE*

**Diagramación:**

*Karen Lorena Ortiz*

*Grupo de Comunicaciones ANDJE*

2023

# Contenido

## 4 Editorial

## 7 Reporte de actividad legislativa relevante

- Reforma a la salud ¿Ley ordinaria o estatutaria?
- Política criminal y carcelaria en camino hacia la humanización
- Ley anti-fracking

## 10 Actividad judicial

- ¿Suspensión provisional de leyes?
- Corte Constitucional se pronunció sobre las facultades jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación
- La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado está habilitada para solicitar conceptos al Consejo de Estado
- Suspensión provisional de la limitación impuesta a personas naturales para tener dos o más contratos de prestación de servicios con el ejecutivo
- El Decreto que permitía al Presidente reasumir funciones regulatorias en servicios públicos fue suspendido provisionalmente
- Corte Interamericana de Derechos Humanos responsabiliza a Colombia por el exterminio de los integrantes y militantes de la Unión Patriótica
- Demandas contra la reforma tributaria

# Editorial

*Con la radicación en el Congreso de la República del proyecto de ley del **Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026** “Colombia potencia mundial de la vida” -en adelante PND- se pretende trazar la hoja de ruta que seguirá nuestro país en los próximos cuatro años.*

---

Para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la aprobación de este proyecto de ley resulta de vital importancia para fortalecer la misión de la entidad y, de manera coordinada con las distintas entidades públicas nacionales y territoriales, prevenir el daño antijurídico, disminuir la litigiosidad del Estado e incidir de forma positiva en el pasivo de la Nación por créditos judiciales. Para lograr estos, y otros cometidos, la Agencia ha impulsado la inclusión de dos disposiciones, por una parte, la creación del Sistema Nacional de Defensa Jurídica del Estado -SNDJE-; y por otra, la prórroga de la figura que permite reconocer como deuda pública los créditos judiciales.

En cuanto a la creación del SNDJE, este se incorporó como parte de la estrategia “justicia para el cambio social, democratización del Estado y garantía de derechos

y libertades” del PND. El objetivo principal del Sistema es consolidar la defensa jurídica como una política de Estado, encaminada a disminuir el impacto fiscal de la litigiosidad, con base en un modelo de gestión por resultados, que se fundamenta en el manejo del conocimiento y la transformación digital. El proyecto del PND, define a la ANDJE como el ente coordinador del Sistema; y como tal, tendrá a cargo propiciar una cultura de prevención del daño antijurídico, el reconocimiento temprano de derechos y la gerencia eficiente de los litigios en los que sean partes las entidades nacionales o territoriales.

La otra apuesta de la Agencia en el PND tiene que ver con el reconocimiento como deuda pública de los créditos judiciales. Sobre este punto, cabe señalar que el artículo 53 de la Ley 1955 de 2019 (PND del Gobierno anterior) permitía reconocer como deuda pública los créditos judiciales que se encontraran en mora, que para el 25 de mayo de 2019 ascendían a \$8,5 billones, aproximadamente, según datos de la Contaduría General de la Nación.

Si bien con esta medida se amortiguó parcialmente la deuda, lo cierto es que resultó insuficiente. Según los cálculos realizados por la Dirección de Políticas y Estrategias de la ANDJE, más del 40% de la deuda reportada por las entidades, quedó pendiente por pagar, de manera que a la fecha esta sigue generando intereses de mora. La ANDJE también comprobó que las deudas derivadas de sentencias y conciliaciones (\$8.7 billones

---


*Cálculos realizados por la Dirección de Políticas y Estrategias de la ANDJE, más del 40% de la deuda reportada por las entidades, quedó pendiente por pagar, de manera que a la fecha esta sigue generando intereses de mora.*

de pesos a diciembre de 2022) podrían incluso duplicarse en un término de 3 años, debido a las altas tasas de interés moratorio (tasa de usura del 45,27 %).

Esta proyección prendió las alarmas institucionales, pues las finanzas públicas podrían verse gravemente afectadas. Por ello, la Agencia busca que en el artículo 273 del proyecto de PND presentado ante el Congreso se recoja el espíritu de la norma anterior, pero, al mismo tiempo, se abran nuevas alternativas para continuar con el pago de sentencias o conciliaciones en mora.

El camino en el Congreso de la República apenas comienza; sin embargo, la trascendencia de este primer paso es innegable. Ya están en manos del legislativo las herramientas adecuadas para fortalecer la defensa jurídica de todo el Estado y así lograr una protección efectiva del patrimonio público. Una vez aprobado el PND, desde la Agencia trabajaremos sin descanso para la puesta en marcha del Sistema de Defensa Jurídica del Estado y para que el reconocimiento y pago oportuno de los créditos judiciales a cargo del Estado sea una realidad.





# Reporte de actividad legislativa relevante

---

## Reforma a la salud ¿Ley ordinaria o estatutaria?

Después de la radicación del **proyecto de reforma a la salud de iniciativa gubernamental**, se inició una primera discusión procedimental relevante. El presidente de la Cámara de Representantes envió esta reforma para que su trámite se diera ante la Comisión Séptima Permanente de la Cámara, ya que estimó que su contenido corresponde al trámite de una ley ordinaria.

En esa medida, y con fundamento en la Ley 5 de 1992, el pasado 20 de febrero de 2023, algunos congresistas de diferentes partidos y movimientos políticos, interpusieron un recurso de apelación contra dicha decisión. El sustento de la apelación apunta a que el derecho a la salud es fundamental en los términos del artículo 44 de la Constitución y, por tanto, esta importante reforma debe seguir el trámite de una ley estatutaria, que implica variaciones en los tiempos y las mayorías legislativas. **Este recurso fue negado por parte del Presidente de la Cámara**, quien aseguró que la reforma se tramitará como ley ordinaria y se eliminarán los artículos que afecten el núcleo fundamental del derecho a la salud.

## Otras propuestas... ¡se inicia el debate!

*El partido Liberal anunció la radicación de su propio proyecto de reforma al sistema de salud, y presentó ante la opinión pública un **documento** en el cual dicha colectividad indicó sus principales puntos de desacuerdo. Así mismo, miembros del **Centro Democrático** y de **Cambio Radical** han radicado sus propias versiones.*

## Política criminal y carcelaria en camino hacia la humanización

El 6 de febrero se radicó el **proyecto de ley N°336 de 2023-Cámara/277 de 2023-Senado** por el cual se humaniza la política criminal y carcelaria para superar el estado de cosas inconstitucional.

Los objetivos principales de este proyecto de Ley son (i) establecer medidas justas de reducción de penas, (ii) ampliar de la figura del principio de oportunidad y (iii) ofrecer alternativas laborales para los privados de la libertad. Este proyecto de ley busca que la resocialización sea el eje del sistema penitenciario y carcelario del país, para lo cual, las primeras acciones deben dirigirse a finalizar el hacinamiento y asegurar el respeto de los derechos humanos de los internos.

En el marco de este proyecto de ley, el pasado mes de febrero se realizaron dos audiencias públicas en el Congreso en las se escucharon diversas voces y propuestas, dentro de las cuales se cuenta la de la directora de la ANDJE. En ese marco, la directora destacó la importancia de algunos de asuntos claves en este proyecto de ley, desde una perspectiva crítica. Por ejemplo, resaló que las modificaciones para conceder beneficios judiciales y administrativos deben atender criterios variados para evitar equiparar los delitos de guerra y demás graves violaciones de derechos humanos y del DIH, con delitos dolosos contra la administración pública. Así mismo, respecto del principio de oportunidad, la ANDJE planteó una modificación alternativa a la propuesta en el proyecto de ley, que se considera más adecuada para lograr los postulados de la justicia restaurativa. Estas y otras reflexiones se presentaron con el ánimo de contribuir a un mejor debate legislativo.







## Ley anti-fracking

El año pasado se radicó el **proyecto de Ley N°114 de 2022-Senado**, por el cual se prohíbe el fracking, la exploración y producción de los Yacimientos No Convencionales (YNC) de hidrocarburos, se ordena la reformulación de la política de transición energética y se dictan otras disposiciones.

El proyecto de ley se discutió el 6 de diciembre de 2022 y contó con una **ponencia negativa** y otra **positiva**. En la ponencia negativa se argumentó que el fracking no debe prohibirse, toda vez que es una alternativa que puede llegar a garantizar la autosuficiencia y sostenibilidad energética en materia de gas y crudo en el país. Esa ponencia sostuvo que existe un importante riesgo litigioso porque el país cuenta con, al menos, 7 contratos en marcha en los cuales se prevé la utilización de fracking. Por su parte, la ponencia positiva resaltó que la prohibición del fracking tiene como objetivo último la protección de los derechos a la vida y al ambiente sano, pues entiende que esta técnica de extracción de hidrocarburos pone en riesgo tales derechos.

En el marco de este proyecto de ley, la ANDJE participó en varias mesas técnicas de trabajo en las que estudió, junto con el Ministerio del Medio Ambiente, alternativas al articulado que permitan evitar o mitigar los potenciales daños antijurídicos que se deriven de esta regulación minero-ambiental.

En 2023, esta iniciativa legislativa fue incluida en las sesiones extraordinarias del Congreso<sup>1</sup>, para que fuera discutida y tramitada con carácter prioritario.

---

1. Decreto 0160 de 2023, por el cual el Gobierno convocó a sesiones extraordinarias, para la discusión y votación de algunos proyectos de ley.

# Actividad judicial

---



## ¿Suspensión provisional de leyes?

Ante la Corte Constitucional se están tramitando varias demandas contra la Ley 2272 de 2022 o de Paz Total, dentro de la cuales está la **radicada bajo el número D-15040**. En este proceso, **el pasado 3 de marzo de 2023**, la Corte negó la petición del demandante de suspender provisionalmente la Ley; sin embargo, en la motivación utilizó la figura de la jurisprudencia anunciada, para advertir que a partir de ahora cambia su precedente y en casos futuros admitirá la posibilidad de suspender provisionalmente leyes cuando éstas sean abiertas o manifiestamente incompatibles y puedan producir efectos irremediables.

En esa demanda (D-15040) se presentaron dos cargos. El primero por violación a la unidad de materia (vicio competencial); y el segundo, en relación con la violación de los derechos de las víctimas (vicio materia). En este proceso, la ANDJE presentó una intervención en la cual defendió la constitucionalidad de los artículos acusados.

Por su parte, en la Corte también se admitió **la demanda presentada** por el representante del Centro Democrático José Jaime Uscátegui. La demanda le pidió a la Corte estudiar si se cumplieron los estándares deliberativos en el trámite legislativo, ya que esta fue aprobada -según el demandante- con excesiva rapidez. Adicional, el accionante solicitó que la Corte determine si la figura de voceros de paz usada para otorgar libertad a los jóvenes capturados durante el paro nacional es constitucional.



## Corte Constitucional se pronunció sobre las facultades jurisdiccionales de la Procuraduría General de la Nación

A partir de **comunicado de prensa**, la Corte Constitucional anunció su decisión sobre la constitucionalidad de los artículos 1, 13, 16, 17, 54, 73 y 74 de la Ley 2094 de 2021, que regulaban las facultades jurisdiccionales de la Procuraduría General, en especial, aquellas usadas para la destitución de funcionarios de elección popular. En la decisión (i) se declaró la inconstitucionalidad de las expresiones jurisdiccionales y jurisdiccional contenidas en los artículos, (ii) se condicionaron los contenidos que quedaron vigentes, de manera que se entienda que las funciones de la Procuraduría son de naturaleza administrativa y no jurisdiccional; y, finalmente, (ii) se exhortó al Congreso para expida un estatuto de los servidores públicos de elección popular, incluido un régimen disciplinario especial, que materialice los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de protección y garantía de los derechos políticos y electorales.

## La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado está habilitada para solicitar conceptos al Consejo de Estado

En **comunicado de prensa**, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, a través del cual se habilita a la Agencia para solicitar conceptos a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en relación con las controversias jurídicas que se presenten entre entidades públicas del orden nacional, o entre estas y entidades del orden territorial, con el fin de precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente. La Corte señaló que la norma parcialmente demandada persigue una finalidad constitucional legítima en materia de descongestión de la jurisdicción contencioso administrativo, satisface los principios de razonabilidad y proporcionalidad y no comporta una afectación del derecho fundamental al debido proceso de las personas de derecho público involucradas.

## **Suspensión provisional de la limitación impuesta a personas naturales para tener dos o más contratos de prestación de servicios con el ejecutivo**

En 2022, el Presidente de la República expidió la **Directiva Presidencial No. 08 de 2022** por medio de la cual, entre otras acciones, limitó la posibilidad de que personas naturales tuvieran dos o más contratos de prestación de servicios con entidades de la Rama ejecutiva. Esa medida fue demandada ante el Consejo de Estado porque -en opinión del demandante- el Presidente no tiene competencia para regular el régimen de inhabilidades e incompatibilidades para celebrar contratos con el Estado y porque la medida quebranta los derechos a la igualdad y al trabajo. El Consejo de Estado decidió suspender provisionalmente esa directiva, al estimar que, al menos preliminarmente, se vislumbra un exceso en la facultad reglamentaria del jefe de Gobierno.

## **El Decreto que permitía al Presidente reasumir funciones regulatorias en servicios públicos fue suspendido provisionalmente**

El Consejo de Estado **suspendió provisionalmente el Decreto 227** de 16 de febrero de 2023, por el cual el Presidente reasumía algunas de las funciones de carácter regulatorio en materia de servicios públicos domiciliarios. La medida cautelar tuvo como fundamento dos razones. En primer lugar, porque las autoridades administrativas incumplieron el deber de publicar el proyecto de regulación, con al menos 15 días de anticipación a su expedición, para que la ciudadanía presentara opiniones, sugerencias y propuestas. En segundo lugar, debido a que a través del Decreto el Presidente reasumió competencias que está asignadas por la ley a las comisiones de regulación de servicios públicos, dentro de las cuales está la regulación sobre el régimen tarifario.





## **Corte Interamericana de Derechos Humanos responsabiliza a Colombia por el exterminio de los integrantes y militantes de la Unión Patriótica**

La **Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró la responsabilidad internacional de Estado colombiano** por la violación a los derechos al reconocimiento a la personalidad jurídica, vida, integridad personal, libertad personal, libertad de expresión, libertad de asociación, derechos políticos, honra, circulación y residencia, garantías judiciales y protección judicial de los Integrantes y Militantes de la Unión Patriótica (UP).

El caso versó sobre las sucesivas y graves violaciones de derechos humanos cometidas en perjuicio de los integrantes y militantes del partido de la UP a partir de 1984 y por más de 20 años. La Corte Interamericana de Derechos Humanos encontró que las investigaciones adelantadas respecto de los hechos fueron insuficientes; sin embargo, también reconoció que el Estado colombiano ha avanzado al respecto, por ejemplo, con procedimientos internos como los de la Jurisdicción Especial para la Paz.

La Directora General, Martha Lucía Zamora Ávila expresó: “La sentencia es una medida ejemplificante para que hechos victimizantes, como los ocurridos a los integrantes y militantes de la UP, no vuelvan a ocurrir. Igualmente, hará parte de la memoria colectiva de Colombia, para que las generaciones futuras no transiten por este mismo camino de violencia”.

## **Demandas contra la reforma tributaria**

La Ley 2277 de 2022, por la cual se promulgó la reforma tributaria ya tiene varias demandas ante la Corte Constitucional<sup>2</sup>. Los aspectos más problemáticos de las diversas demandas están relacionados con: i) problemas sobre unidad de materia de artículos que regularon aspectos de los procesos de insolvencia; ii) impuestos sobre el patrimonio, iii) impuestos a bebidas azucaradas o iv) la imposición adicional de tarifas para empresas petroleras, entre otros. Por ahora todos estos estudios están en etapas preliminares y en algunos de ellos la ANDJE está invitada a intervenir.






---

2. Radicados D-15129, D-15143, D-15155 o D-15171, entre muchas otras.



Agencia Nacional de Defensa  
Jurídica del Estado

WWW.  
**defensajuridica.**  
gov.co

  @AgenciaDefensaJ  
  Agencia Nacional de  
Defensa Jurídica del Estado  
 @defensajuridica\_estado