IVÁN DUQUE MÁRQUEZ
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

16 JUL 2019

Bogotá, D. C., 16 de julio de 2019

SECRETARÍA GENERAL
SENADO DE LA REPÚBLICA
RECIBIDO POR: Daniela Lopez
FECHA: 16-07-19 HORA: 4:30PM

**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 199/2018 Senado, 169/2018 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 199/2018 Senado, 169/2018 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 5 de 1992.

El Proyecto de Ley precitado inició su trámite legislativo en el honorable Senado de la República el 21 de marzo de 2018.[1]

[1] Colombia, Gaceta del Congreso 85 del 21 de marzo de 2018, publicación del Proyecto de Ley 199 de 2018 Senado.

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 parágrafo único del artículo 1, artículo titulado "Objeto".

*(ii)* Objeción por inconveniencia del artículo 3 -Pérdida de vigencia-.

*(iii)* Objeción por inconveniencia del artículo 4 -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[2] 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 199/2018 Senado, 169/2018 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

[2] 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.[…]"

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 parágrafo único del artículo 1, artículo titulado "Objeto"

El parágrafo del artículo 1 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, publique y determine cuáles fueron las normas derogadas".** (La negrilla fuera el texto original)

La redacción del parágrafo del artículo 1 del Proyecto de Ley da lugar a diversas interpretaciones, en particular, la expresión "determine cuales fueron las normas derogadas", así:

*(i)* Que el parágrafo 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 adoptada6 por el Congreso de la República.

*(ii)* Que el parágrafo 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 que la decisión sobre la derogatoria de las disposiciones legales le compete al legislador, y así lo ha reiterado al Corte Constitucional en la Sentencia C-226 del 2 de abril de 2002, al expresar lo siguiente:[3]

> "La Constitución confiere al Congreso la posibilidad de interpretar, derogar y modificar la legislación existente (CP art. 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 arts. 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 que el paragrafo 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

[3] Colombia, Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia del 2 de abril de 2002, magistrado ponente Álvaro Tafur Galvis, Expediente D-3695.

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 consideré 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[4], dicha 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 inexequibilidad."[5]

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 tercero 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

---

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

[5] 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.

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 199/2018 Senado, 169/2018 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[6] 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

[6] 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"

enero de 2008 inclusive.[7]

Los aforados constitucionales se rigen por la Ley 600 de 2000, por expreso mandato del artículo 533[8] 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.[9]

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 causarian 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.

---

[7] 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 1o. de enero de 2005 en los distritos judiciales de Armenia, Bogotá, Manizales y Pereira. Una segunda etapa a partir del 1o. 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 1o. 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, entrarán a aplicar el sistema a partir del primero (1o.) de enero de 2008."

[8] 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."

[9] Fuente: Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, julio de 2018.

*(ii)* En el consecutivo 986[10] 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 óganica, 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 integramente 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[11] del aparte "Por cumplimiento de su objeto:" se encuentra la Ley 2 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 una 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 2 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[12] del aparte "Por derogatoria orgánica" se encuentra

[10] 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"
[11] 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"
[12] 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 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 perdida 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 considerer su posible su supresión, por lo cual es inconveniente su inclusion en el listado del artículo 3.

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[13] del aparte "Derogatoria órganica" 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 parar 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.[14]

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

[13] 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"
[14] Inciso segundo del artículo 1 del Proyecto de Ley.

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 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 199/2018 Senado, 169/2018 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 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**

El futuro es de todos | Presidencia de la República

# CERTIFICACIÓN

CERT19-000690 / IDM 1219110
Bogotá D.C., 16 de julio de 2019

El Grupo de Correspondencia de la Presidencia de la República certifica que una vez consultada la base de datos de radicación de documentos de origen externo ESCRIBE, se encontró registrado con el radicado número EXT19-00066215 de las 10:07 a.m. del 08 de julio del año en curso, el proyecto de ley No. 199 de 2018, No. 169 de 2018 Cámara, *"Por el cual se adopta la figura de la depuración normativa, se decide la perdida de vigencia y se derogan expresamente normas de rango legal"*, remitido por el señor Gregorio Eljach Pacheco, Secretario General del Congreso de la República de Colombia.

Se expide la presente, a los Dieciséis (16) días del mes de julio del año 2019.

**MANUEL FELIPE CALDAS BEJARANO**
Coordinador Grupo de Correspondencia

Clave:A6BBsPXkIm

Adjunto: No.
Elaboro: AFCB.