



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1946

Bogotá, D. C., miércoles, 15 de octubre de 2025

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 403 DE 2025

CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1274 de 2009, en lo referente a la autorización de ocupación provisional de predios en los procesos de servidumbre de hidrocarburos

Bogotá, D. C., de octubre de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Radicación Proyecto de Ley número 403 de 2025 Cámara

En mi condición de miembro del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente **Proyecto de Ley número 403 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1274 de 2009, en lo referente a la autorización de ocupación provisional de predios en los procesos de servidumbre de hidrocarburos.

Cordialmente,

Gabriel Ernesto Parrado Durán
Representante a la Cámara por El Meta
Pacto Histórico - PDA

PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA
Representante a la Cámara
Pacto Histórico - Boyacá

EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Representante a la Cámara por
Cundinamarca
PACTO HISTÓRICO

ROBERT DAZA GUEVARA
Senador de la República
PDA - Pacto Histórico

JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO
Senador de la República

PROYECTO DE LEY NÚMERO 403 DE 2025
CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1274 de 2009, en lo referente a la autorización de ocupación provisional de predios en los procesos de servidumbre de hidrocarburos.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto modificar el artículo 5° de la Ley 1274 de 2009, con el fin de garantizar que la ocupación y el ejercicio de las servidumbres de hidrocarburos sólo puedan realizarse previa autorización judicial expresa, proferida mediante decisión motivada, y bajo condiciones que aseguren la indemnización integral de los afectados.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1274 de 2009, el cual quedará así:

Artículo 5°. Trámite de la solicitud. a la solicitud de avalúo se le dará el trámite siguiente:

1. Presentada la solicitud de avalúo, el Juez la admitirá dentro de los tres (3) días siguientes y en el mismo auto ordenará correr traslado al propietario u ocupante de los terrenos o de las mejoras por el término de tres (3) días.

2. Si dos (2) días después de proferido el auto que ordena el traslado de la solicitud esta no hubiere podido ser notificada personalmente, se procederá a emplazarlos en la forma indicada en el inciso 2° del artículo 452 del Código de Procedimiento Civil.

3. En el presente trámite no son admisibles excepciones de ninguna clase, pero en la decisión definitiva del avalúo, el Juez se pronunciará de oficio sobre las circunstancias contempladas en los numerales del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, y si encontrare establecida alguna, así lo expresará y se abstendrá de resolver.

4. El valor de la indemnización será señalado por un perito nombrado por el Juez de la lista de auxiliares de justicia, cuyos honorarios deberán ser a cargo del solicitante, el cual será nombrado en el auto admisorio de la solicitud de avalúo y este se deberá posesionar dentro de los tres (3) días siguientes.

5. El perito deberá rendir el dictamen pericial dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la posesión. Para efectos del avalúo el perito tendrá en cuenta las condiciones objetivas de afectación que se puedan presentar de acuerdo con el impacto que la servidumbre genere sobre el predio, atendiendo la indemnización integral de todos los daños y perjuicios, sin perjuicio de las reclamaciones posteriores que pueda presentar el propietario, poseedor u ocupante de los predios afectados por daños ocasionados a los mismos durante el ejercicio de las servidumbres. No se tendrán en cuenta las características y posibles rendimientos del proyecto petrolero, ni la potencial abundancia o riqueza del subsuelo, como tampoco la capacidad económica del contratista u operador. La ocupación parcial del predio dará lugar al reconocimiento y pago de una indemnización en cuantía proporcional al uso de la parte afectada, a menos que dicha ocupación afecte el valor y el uso de las zonas no afectadas.

6. En lo relacionado con la contradicción del dictamen se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil.

7. Rendido el dictamen y tramitadas las respectivas objeciones, el Juez deberá resolver definitivamente sobre el avalúo solicitado en el término de diez (10) días. En la providencia deberá pronunciarse expresamente sobre la autorización de la ocupación y el ejercicio de la servidumbre, los cuales sólo podrán realizarse una vez la decisión de imposición de la servidumbre se encuentre ejecutoriada.

8. Cualquiera de las partes puede pedir ante el Juez Civil del Circuito de la jurisdicción a la que pertenezca el predio objeto de la diligencia de avalúo, la revisión del mismo dentro del término de un (1) mes contado a partir de la fecha de la decisión del Juez Civil Municipal. Si quien hiciere uso del recurso fuere el explorador, explotador o transportador de hidrocarburos, este deberá consignar, como depósito judicial, a la orden del Juez Civil de Circuito respectivo el monto resuelto por el Juez Civil Municipal si la suma consignada para la presentación de la solicitud fuere inferior al cincuenta por ciento (50%) del avalúo de los perjuicios señalados por el Juez.

9. La revisión del avalúo se tramitará de conformidad con las disposiciones del procedimiento abreviado consagradas en los artículos 408 a 414 del Código de Procedimiento Civil.

10. Ni la interposición de la revisión ni su trámite impiden o interrumpen el ejercicio de la respectiva ocupación o servidumbre de hidrocarburos.

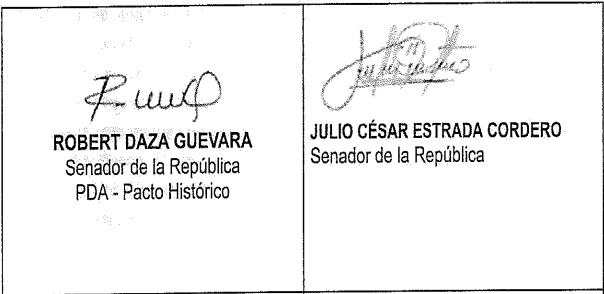
11. Surtida la revisión el Juez del Circuito ordenará la entrega de los dineros consignados al dueño, poseedor u ocupante de los terrenos o de las mejoras y si estos no fueren suficientes, ordenará al explorador, explotador o transportador interesado que, dentro de los diez (10) días siguientes consigne la cantidad suficiente para cubrir la indemnización. Si resultare un remanente, este le será devuelto dentro del mismo término al beneficiario de la servidumbre. Si el interesado no lo hiciere el Juez solicitará al Alcalde que adopte de inmediato las medidas para suspender los trabajos objeto de la ocupación y del ejercicio de las servidumbres de hidrocarburos.

Parágrafo. Para los casos de las servidumbres cuyo procedimiento de avalúo se encuentre en curso a la fecha de promulgación de la presente ley, el interesado deberá acogerse al procedimiento aquí señalado, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la entrada en vigencia de la misma.

Artículo 3°. Vigencias y derogatorias. Esta ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Congresista,

 Gabriel Ernesto Parrado Durán Representante a la Cámara por El Meta Pacto Histórico - PDA	
 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá	 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley tiene como finalidad modificar el artículo 5° de la Ley 1274 de 2009, con el propósito de eliminar la figura de la ocupación anticipada de predios en los procesos de servidumbre de hidrocarburos y asegurar que dicha ocupación solo se produzca cuando exista una decisión judicial en firme sobre la imposición de la servidumbre, sin perjuicio del trámite de revisión del valor indemnizatorio.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

2.1. Contexto histórico

Según se tiene conocimiento, los primeros registros históricos de la existencia de petróleo en Colombia se remontan desde vieja data, en particular, a la conquista española; cuando las tropas de Gonzalo Jiménez de Quesada llegaron por el río Magdalena a La Tora, un caserío de los Yariguíes situado en lo que hoy es Barrancabermeja.

Así, para finales del siglo XIX y principios del XX, en la época colonial y republicana temprana, los minerales y recursos del subsuelo eran considerados en gran parte propiedad privada del dueño del suelo.

Desde los inicios del siglo XX, cuando se inició la explotación de petróleo en Colombia, la política que ha regido a esta industria ha tenido diversos y profundos cambios, con el objeto de mantener una producción de petróleo que abastezca el consumo nacional y se exporten los excedentes. Es en este sentido que, como génesis del derecho de explotación de hidrocarburos se tiene la Ley 38 de 1887 (Código Civil) reconocía que la propiedad privada se extendía al subsuelo, salvo disposiciones especiales.

Sin embargo, a medida que el petróleo comenzó a tener relevancia económica mundial, el Estado colombiano empezó a reservarse el dominio sobre ciertos recursos. De lo anterior podemos encontrar fundamento a comienzos del siglo XX, con la Ley 120 de 1919 y la Ley 37 de 1931, a través de la cual el Estado estableció reglas especiales para la exploración y explotación de hidrocarburos, reservándose crecientemente la propiedad del subsuelo.

Ahora bien, en relación con la implementación de las servidumbres de hidrocarburos en el territorio nacional, se tiene que la famosa Concesión de Mares ocurrida en año de 1916, y otorgada a la *Tropical Oil Company*, fue el gran detonante de la imposición de servidumbres a los predios privados y baldíos por

cuanto para el desarrollo de la misma se requerían oleoductos y campamentos que atravesaban terrenos.

El anterior hito llevó a que el Estado, a través de concesiones, reconociera la necesidad de imponer servidumbres legales de paso y ocupación para el transporte del crudo hacia los puertos de exportación entre Barrancabermeja y Cartagena.

Posteriormente, y durante las décadas de 1930 y 1940, se dictaron diversas disposiciones que reforzaban la idea de que el subsuelo es de la Nación y que los particulares solo podían explotarlo mediante concesiones o contratos.

En este contexto, se empezaron a perfilar las servidumbres mineras y petroleras como una limitación legítima al dominio privado, bajo la lógica del interés público y como un tipo de daño jurídico que el afectado debía estar en condición de soportar a cambio de una indemnización por los perjuicios causados.

Conjuntamente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ya reconocía que las servidumbres eran un mecanismo necesario para compatibilizar el aprovechamiento de recursos naturales con el derecho de propiedad.

Durante el año de 1953, la nación expidió el Decreto número 1056 de 1953 también conocido como El Código de Petróleos. Este estatuto, que, aunque ha sufrido diferentes modificaciones normativas y de interpretación judicial, sigue siendo una de las bases del derecho petrolero en Colombia; y a través del cual se establecieron de manera expresa y por remisión al código de minas las servidumbres petroleras para:

- Exploración.
- Explotación.
- Transporte (oleoductos, poliductos, vías).
- Construcción de instalaciones necesarias.

Y, se dispuso que tales servidumbres podían imponerse sobre predios privados y públicos (baldíos), previa indemnización al propietario afectado.

Destáquese que durante este periodo, el petróleo era visto como un recurso estratégico nacional, fundamental para la industrialización y para los ingresos fiscales, por lo cual se privilegiaba la viabilidad de los proyectos extractivos.

Ahora bien, durante la época conocida como el Frente Nacional, Colombia nacionalizó progresivamente la industria petrolera y fortaleció a Ecopetrol como empresa estatal. Situación que ocurrió con el acaecimiento de la reversión al Estado colombiano de la Concesión de Mares, el 25 de agosto de 1951, dio origen a la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol.

El auge petrolero en Colombia coincidió con la construcción de grandes oleoductos y poliductos, que incrementaron el uso de servidumbres de paso sobre predios campesinos y territorios colectivos. Siendo que, para esta época, el debate social sobre

las servidumbres aún era limitado, pues prevalecía una visión de “desarrollo a cualquier costo”.

En la década de los 80 se empezó a vivir una crisis derivada del modelo de concesiones que llevó al Estado a buscar nuevas formas contractuales y a abrir el sector de hidrocarburos a inversión extranjera bajo esquemas de asociación público-privado; así, con el auge de proyectos como el oleoducto Caño Limón - Coveñas (1986), las servidumbres adquirieron mayor importancia práctica, pero empezaron a evidenciarse tensiones con comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes.

Paralelamente, y en el ámbito del derecho internacional, empezó a darse la génesis de los derechos colectivos y ambientales, que luego impactarían el régimen de concesiones de hidrocarburos y en el régimen de imposición de servidumbres.

De conformidad con lo anterior, y aterrizando a una época más reciente, se tiene que la Constitución de 1991 estableció tres principios que transformarían el entendimiento de las servidumbres:

1. De los recursos naturales no renovables como propiedad del Estado:

“Artículo 332. El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”.

2. De la naturaleza pública de la propiedad privada y su función ecológica:

“Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. (...)”.

3. De la protección de comunidades étnicas y derecho a la consulta previa:

“Artículo 330, parágrafo: La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”.

Las disposiciones anteriores, permiten concluir que a la luz de la carta fundamental las servidumbres en Colombia no pueden imponerse únicamente con base en una indemnización económica siguiendo la lógica del sistema del capitalismo

salvaje que pretende el progreso económico sin medición del impacto ambiental, social o étnico de las comunidades; sino que, la imposición de servidumbres debe articularse con el derecho al ambiente sano, la diversidad étnica y cultural, y los principios de participación ciudadana.

Así las cosas, en nuestros tiempos, se han venido presentando conflictos sociales y jurídicos crecientes, en particular en proyectos de oleoductos; por cuanto, en aplicación de la Ley 1274 de 2009, las empresas de hidrocarburos están facultadas para hacer uso de las servidumbres con la mera radicación de la solicitud ante el juez de conocimiento y la consignación de un porcentaje de la eventual indemnización por los perjuicios causados a la limitación al uso de la propiedad privada.

Hoy, las servidumbres de hidrocarburos se conciben como un instrumento de interés público, el cual se debe preservar en el ordenamiento jurídico, pero esta imposición al dominio privado debe equilibrarse con:

- Derechos fundamentales de comunidades étnicas y campesinas.
- Protección ambiental y climática.
- Participación ciudadana en decisiones extractivas.
- El carácter volitivo de quien sufre la afectación, o en su defecto la imposición a través de sentencia debidamente motivada que justifique la razón de la limitación al dominio y al goce efectivo de la propiedad privada.

El tránsito hacia la transición energética y las crecientes demandas ambientales han puesto en entredicho la legitimidad social de las servidumbres petroleras en su componente de acceso previo a la decisión de imposición, aunque jurídicamente siguen vigentes.

En síntesis, el régimen de servidumbres de hidrocarburos en Colombia pasó de ser un instrumento técnico al servicio de las concesiones extranjeras (1910-1950), a convertirse en un mecanismo de limitación legítima de la propiedad privada por razones de interés público (Código de Petróleos de 1953), y, desde 1991, en una figura que debe armonizarse con derechos fundamentales, ambientales y de comunidades étnicas, lo cual ha generado importantes tensiones jurídicas y sociales.

2.2. Razones de Conveniencia

Como se ha establecido, el presente proyecto de ley tiene por objeto modificar el artículo 5° de la Ley 1274 de 2009, con el fin de suprimir la posibilidad de ocupación provisional anticipada en predios que serán objeto de servidumbre de hidrocarburos, y establecer que el juez deberá pronunciarse expresamente sobre la autorización de la ocupación solo cuando exista un avalúo rendido, debidamente objetado y resuelto, sin perjuicio del trámite de revisión contemplado en la referida norma. Esta reforma se sustenta en consideraciones de carácter

constitucional, legal, social y ambiental, que se exponen a continuación.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 58 señala:

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.”

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”.

De conformidad con lo anterior, se indica que en el Estado colombiano la constitución reconoce la garantía de la propiedad privada; tal es su punto de protección que el Derecho Civil reconoce al patrimonio como uno de los atributos de la personalidad; Sin embargo, y para claridad del presente proyecto de ley, se enuncia que pese a que en Colombia se reconoce la propiedad privada, la norma en comento contiene un mandamiento a través de la cual establece que esta tiene una función social y ecológica.

Consecuencia de lo anterior, en caso de requerirse por motivos de interés público sobre el interés privado, puede presentarse el fenómeno de la expropiación incluso administrativa; sin embargo, debe existir una indemnización previa, justa y plena en razón al daño que sufre el afectado.

Visto desde esta perspectiva, y para el caso que nos ocupa, si en Colombia se autoriza la expropiación de bienes previa indemnización al afectado; es decir, como reza el adagio del derecho: *pudiéndose lo más, se puede lo menos*; esta misma lógica y fundamento legal es el que faculta al estado para la limitación al dominio a través de la imposición de servidumbres de hidrocarburos en bienes privados y baldíos.

Así las cosas, la figura actual de la ocupación provisional anticipada desconoce este mandato, pues permite el ingreso y uso de un predio antes de que el juez determine con certeza la necesidad de la imposición de la servidumbre y la respectiva indemnización que corresponde al afectado.

Esta práctica introduce un desequilibrio entre el interés público que impulsa la actividad petrolera

y los derechos fundamentales del propietario, poseedor u ocupante, trasladando a estos la carga económica e incluso emocional de una intervención aún no compensada, incluida la valorización de los impuestos a la propiedad.

En el plano del debido proceso y la seguridad jurídica, previstos en los artículos 29 sic. “*El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*”. y 228 sic. “*La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes*”, resulta problemático que el propietario vea limitado su derecho de dominio sin que exista un acto judicial firme que defina la imposición de la servidumbre y que determine la cuantía de su indemnización, sin perjuicio del trámite de revisión posterior. Por cuanto, en la práctica y siguiendo el hilo argumental expuesto, la imposición provisional de la servidumbre antes de la ejecutoria de la sentencia de su imposición, representa que la justicia estaría al servicio de la industria de los hidrocarburos (independencia), por cuanto sin entrar a analizar el carácter de preservación de la propiedad, el principio de precaución y no lesividad, se está autorizando a un tercero el ingreso al predio del afectado sin un estudio de la necesidad y cuantía indemnizatoria de su imposición.

La seguridad jurídica exige que las reglas sean claras y que los procedimientos aseguren certeza en los derechos, lo cual se logra suprimiendo la ocupación provisional y vinculando la autorización de ocupación al avalúo pericial rendido y objetado en debida forma. Con ello, se evita la inseguridad que hoy genera litigiosidad y múltiples reclamaciones posteriores contra el Estado y las empresas.

A su vez, el artículo 90 de la Carta establece que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas. La ocupación anticipada, al permitir intervenciones materiales sobre el predio sin indemnización plena y previa, se ha convertido en un foco de responsabilidad patrimonial del Estado, ya que los daños ocasionados en ese interregno recaen sobre los afectados y posteriormente deben ser reparados con recursos públicos. La reforma propuesta, al eliminar esta práctica, contribuye a la prevención de responsabilidad fiscal y protege el erario nacional.

En materia ambiental, los artículos 8º, 79 y 80 de la Constitución consagran el deber del Estado y de los particulares de proteger las riquezas naturales, así como la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. La ocupación provisional en contextos de hidrocarburos puede implicar remoción de suelos, afectación de fuentes hídricas, tala de vegetación o impactos sobre fauna silvestre, sin que exista certeza jurídica sobre los límites de la servidumbre ni compensaciones ambientales claras. Suprimir esta figura fortalece la aplicación del principio de precaución y asegura que las decisiones judiciales se adopten con un marco

de responsabilidad social y ambiental, evitando afectaciones irreversibles al entorno natural.

En el plano de la conveniencia social y política, la experiencia muestra que la ocupación anticipada ha sido fuente recurrente de conflictividad en las regiones productoras. Las comunidades y propietarios perciben la entrada de empresas a sus predios sin que medie una compensación definida como una vulneración de su dignidad y de su proyecto de vida, lo cual ha derivado en protestas, bloqueos y tensiones sociales que dificultan el desarrollo de los proyectos. Al exigir que el juez se pronuncie expresamente sobre la ocupación solo cuando exista un avalúo debidamente objetado, se ofrece a los ciudadanos una garantía adicional de respeto por sus derechos, fortaleciendo la confianza en las instituciones y reduciendo la conflictividad.

De igual forma, esta reforma fortalece la legitimidad de la industria petrolera en el país, pues evita que los procesos de constitución de servidumbres sean percibidos como invasivos o autoritarios, y en cambio se conciban como procedimientos transparentes, con reglas de juego claras y orientados a la justicia material. En este sentido, la iniciativa se alinea con el principio de supremacía del interés general, pero lo armoniza con el respeto a los derechos fundamentales y la protección del medio ambiente, así como respeto al carácter volitivo de la propiedad privada, logrando un equilibrio más adecuado entre desarrollo económico y la protección social.

En conclusión, la presente iniciativa encuentra fundamento en:

- El mandato constitucional de justa indemnización previa, que no se materializa con la ocupación provisional.
- La necesidad de reforzar el debido proceso y la seguridad jurídica en el trámite judicial de avalúo.
- La prevención de responsabilidad patrimonial del Estado por daños antijurídicos derivados de ocupaciones no respaldadas por una decisión judicial firme.
- La protección del medio ambiente y la aplicación del principio de precaución.
- La conveniencia social y política de reducir la conflictividad comunitaria, legitimar la industria y fortalecer la confianza en el Estado de derecho.

Por estas razones, la modificación del artículo 5° de la Ley 1274 de 2009 se presenta como una reforma legalmente viable, constitucionalmente necesaria y socialmente conveniente, en la medida en que protege a los ciudadanos, refuerza la seguridad jurídica, evita la generación de daños antijurídicos y contribuye a un desarrollo energético sostenible y socialmente responsable.

2.3. Comparación entre el texto actual y el texto propuesto dentro del presente proyecto de ley

Con el propósito de ilustrar el alcance de la modificación a la Ley 1274 de 2009 propuesta, se indica que el presente proyecto de ley sólo presenta incidencia en el artículo quinto de la mencionada ley, en particular, sobre los numerales sexto y octavo del texto vigente, conforme se puede evidenciar en el siguiente cuadro comparativo.

Texto vigente. (Ley 1274 de 2009)	Texto propuesto en la presente iniciativa.	Observaciones.
Artículo 5°. <i>Trámite de la solicitud.</i> A la solicitud de avalúo se le dará el trámite siguiente:		Sin modificación.
1. Presentada la solicitud de avalúo, el Juez la admitirá dentro de los tres (3) días siguientes y en el mismo auto ordenará correr traslado al propietario u ocupante de los terrenos o de las mejoras por el término de tres (3) días.		Sin modificación.
2. Si dos (2) días después de proferido el auto que ordena el traslado de la solicitud esta no hubiere podido ser notificada personalmente, se procederá a emplazarlos en la forma indicada en el inciso 2° del artículo 452 del Código de Procedimiento Civil.		Sin modificación.
3. En el presente trámite no son admisibles excepciones de ninguna clase, pero en la decisión definitiva del avalúo, el Juez se pronunciará de oficio sobre las circunstancias contempladas en los numerales del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, y si encontrare establecida alguna, así lo expresará y se abstendrá de resolver.		Sin modificación.

Texto vigente. (Ley 1274 de 2009)	Texto propuesto en la presente iniciativa.	Observaciones.
4. El valor de la indemnización será señalado por un perito nombrado por el Juez de la lista de auxiliares de justicia, cuyos honorarios deberán ser a cargo del solicitante, el cual será nombrado en el auto admisorio de la solicitud de avalúo y este se deberá posesionar dentro de los tres (3) días siguientes.		Sin modificación.
5. El perito deberá rendir el dictamen pericial dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la posesión. Para efectos del avalúo el perito tendrá en cuenta las condiciones objetivas de afectación que se puedan presentar de acuerdo con el impacto que la servidumbre genere sobre el predio, atendiendo la indemnización integral de todos los daños y perjuicios, sin perjuicio de las reclamaciones posteriores que pueda presentar el propietario, poseedor u ocupante de los predios afectados por daños ocasionados a los mismos durante el ejercicio de las servidumbres. No se tendrán en cuenta las características y posibles rendimientos del proyecto petrolero, ni la potencial abundancia o riqueza del subsuelo, como tampoco la capacidad económica del contratista u operador. La ocupación parcial del predio dará lugar al reconocimiento y pago de una indemnización en cuantía proporcional al uso de la parte afectada, a menos que dicha ocupación afecte el valor y el uso de las zonas no afectadas.	Derogado.	Se elimina este numeral. De conformidad con el texto propuesto, la ocupación del predio ya no puede autorizarse anticipadamente. La ocupación anticipada del predio vulnera el principio de indemnización previa (art. 58 C.P.) y expone al propietario a cargas desproporcionadas, generando riesgos de daños antijurídicos y afectaciones ambientales y patrimoniales sin certeza sobre la compensación. Solo una vez fijado el avalúo judicial y ejercido el derecho a la contradicción, podrá autorizarse a través de orden judicial la ocupación del predio, garantizando seguridad jurídica y respeto a los derechos fundamentales. (Se ajusta la numeración en los siguientes).
6. Rendido el dictamen pericial, el juez autorizará la ocupación y el ejercicio provisional de las servidumbres de hidrocarburos. No obstante lo anterior, si el interesado solicita la entrega provisional del área requerida para los trabajos antes de rendido el dictamen pericial, el juez autorizará la ocupación y el ejercicio de las servidumbres de hidrocarburos dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, siempre y cuando con ella se acompañe copia de depósito judicial que corresponda a un 20% adicional del depósito realizado en el momento de la solicitud de avalúo de perjuicios del que trata el numeral 8 del artículo 3° de la presente ley.	5. Rendido el dictamen pericial, el juez autorizará (...)	Se ajusta la numeración.
7. En lo relacionado con la contradicción del dictamen se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil.	6. En lo relacionado con la contradicción del dictamen (...)	Se ajusta la numeración.

Texto vigente. (Ley 1274 de 2009)	Texto propuesto en la presente iniciativa.	Observaciones.
8. Rendido el dictamen y tramitadas las respectivas objeciones, el Juez deberá resolver definitivamente sobre el avalúo solicitado en el término de diez (10) días.	7. Rendido el dictamen y tramitadas las respectivas objeciones, el Juez deberá resolver definitivamente sobre el avalúo solicitado en el término de diez (10) días. <u>En la providencia deberá pronunciarse expresamente sobre la autorización de la ocupación y el ejercicio de la servidumbre, los cuales solo podrán realizarse una vez la decisión de imposición de la servidumbre se encuentre ejecutoriada.</u>	Se adiciona al cuerpo normativo: “En la providencia deberá pronunciarse expresamente sobre la autorización de la ocupación y el ejercicio de la servidumbre, los cuales solo podrán realizarse una vez la decisión de imposición de la servidumbre se encuentre ejecutoriada”. Lo anterior, toda vez que, conforme se ha fundamentado en la presente, se requiere autorización mediante sentencia ejecutoriada que se pronuncie expresamente sobre la ocupación y el ejercicio de la servidumbre, porque solo a través de una decisión judicial en firme se garantiza el respeto al debido proceso (artículo 29 C.P.), la propiedad privada (artículo 58 C.P.) y la seguridad jurídica. Esta exigencia asegura que la medida sea proporcional, que exista una valoración completa de los perjuicios y que la indemnización sea cierta y previa, evitando afectaciones antijurídicas y responsabilidades posteriores para el Estado. Se ajusta la numeración.
9. Cualquiera de las partes puede pedir ante el Juez Civil del Circuito de la jurisdicción a la que pertenezca el predio objeto de la diligencia de avalúo, la revisión del mismo dentro del término de un (1) mes contado a partir de la fecha de la decisión del Juez Civil Municipal. Si quien hiciere uso del recurso fuere el explorador, explotador o transportador de hidrocarburos, este deberá consignar, como depósito judicial, a la orden del Juez Civil de Circuito respectivo el monto resuelto por el Juez Civil Municipal si la suma consignada para la presentación de la solicitud fuere inferior al cincuenta por ciento (50%) del avalúo de los perjuicios señalados por el Juez.	8. Cualquiera de las partes puede pedir ante el Juez (...)	Se ajusta la numeración.
10. La revisión del avalúo se tramitará de conformidad con las disposiciones del procedimiento abreviado consagradas en los artículos 408 a 414 del Código de Procedimiento Civil.	9. La revisión del avalúo se tramitará de (...)	Se ajusta la numeración.
11. Ni la interposición de la revisión ni su trámite impiden o interrumpen el ejercicio de la respectiva ocupación o servidumbre de hidrocarburos.	10. Ni la interposición de la revisión ni su trámite (...)	Se ajusta la numeración. Se conserva el presente artículo en garantía al derecho al debido proceso, así como al efectivo derecho a ejercer la contradicción. Se aclara que la disposición judicial que ordena la imposición de la servidumbre se entenderá ejecutoriada sin perjuicio del trámite de la revisión del avalúo descrito en la presente ley; lo anterior, toda vez que, esta etapa es de verificación de la cuantía indemnizatoria. Es decir, ya existe una certeza jurídica sobre la imposición de la servidumbre y una proyección a través de orden judicial del valor de la lesión a los intereses jurídicos del afectado.

Texto vigente. (Ley 1274 de 2009)	Texto propuesto en la presente iniciativa.	Observaciones.
12. Surtida la revisión el Juez del Circuito ordenará la entrega de los dineros consignados al dueño, poseedor u ocupante de los terrenos o de las mejoras y si estos no fueren suficientes, ordenará al explorador, explotador o transportador interesado que, dentro de los diez.	11. Surtida la revisión el Juez del Circuito ordenará la entrega (...)	Se ajusta la numeración.
Parágrafo. Para los casos de las servidumbres cuyo procedimiento de avalúo se encuentre en curso a la fecha de promulgación de la presente ley, el interesado deberá acogerse al procedimiento aquí señalado, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la entrada en vigencia de la misma.		Sin modificación.

3. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

3.1 Marco general:

Para el desarrollo de la presente iniciativa legislativa, se tiene que encuentra fundamento principalmente en las siguientes disposiciones:

- 1. Constitución Política de Colombia de 1991.
- 2. Ley 1274 de 2009.
- 3. Decreto número 1056 de 1953.
- 4. Ley 142 de 1994.
- 5. Ley 153 de 1887.
- 6. Ley 1564 de 2012.
- 7. Ley 1437 de 2011.

3.2. Marco legal:

Con el propósito de exponer la reglamentación normativa sobre la cual se fundamenta la necesidad, constitucionalidad y conveniencia de la presente iniciativa, se indica que el proyecto de ley objeto de estudio encuentra su fundamento en el siguiente:

3.2.1. Marco Constitucional

Artículo 58, Constitución Política de Colombia:

“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los

intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio”.

Esta disposición reconoce la propiedad privada con función social y ecológica, y exige que cualquier limitación a la propiedad privada, como la expropiación y por ende en aplicación de hermenéutica jurídica, la imposición de servidumbres, vaya acompañada de indemnización previa, justa y plena.

Artículo 29, Constitución Política:

“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”.

Esta disposición es la regla general del derecho al debido tratamiento procesal por parte de las autoridades administrativas y judiciales; en consecuencia, garantiza el debido proceso en toda actividad adelantado por entidades públicas o particulares investidos con competencias públicas. Situación que, implica que toda restricción al dominio debe estar precedida por una autorización judicial motivada en aplicación concomitante con el artículo 58 sic atrás referido.

Artículo 90, Constitución Política

“El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra este”.

Esta disposición establece la regla general de la responsabilidad del Estado por sus actos y omisiones; en consecuencia, predica que el Estado será responsable patrimonialmente por daños antijurídicos.

Así las cosas, conforme se ha explicado en el presente asunto, permitir la ocupación de un predio

sin avalúo en firme expone al Estado a este tipo de responsabilidad por cuanto faculta al afectado accionar contra la autoridad que ha permitido el ingreso a su propiedad.

Artículos 8°, 79 y 80, Constitución Política

“Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”.

“Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. El Estado tiene un especial deber de protección del agua.

Queda prohibida la exploración o explotación minera de cualquier tipo o de hidrocarburos en ecosistemas de páramo y sus zonas de amortiguamiento. También estarán prohibidas las expansiones urbanas y suburbanas y las actividades de alto impacto en estos ecosistemas.

Los municipios a través de las herramientas de ordenamiento territorial establecerán los usos en ecosistemas colindantes a los páramos que pudieran generar daños sobre estos, en especial lo referente a minería artesanal y de subsistencia en las áreas amortiguadoras, tendientes para mitigar el impacto negativo sobre estos ecosistemas”.

“Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas”.

Se destaca que los artículos anteriormente referidos, a través del análisis en conjunto consagran el deber de proteger los recursos naturales y el medioambiente, lo que exige que cualquier actividad que puede afectarlos (como la ocupación de predios) se realice con plena información y responsabilidad, evitando impactos irreversibles; o su respectiva reparación”.

3.2.2. Marco Legal

Artículo 5°, Ley 1274 de 2009

“Artículo 5°. Trámite de la solicitud. A la solicitud de avalúo se le dará el trámite siguiente:

- 1. Presentada la solicitud de avalúo, el Juez la admitirá dentro de los tres (3) días siguientes y en el mismo auto ordenará correr traslado al propietario u ocupante de los terrenos o de las mejoras por el término de tres (3) días.*
- 2. Si dos (2) días después de proferido el auto que ordena el traslado de la solicitud esta no*

hubiere podido ser notificada personalmente, se procederá a emplazarlos en la forma indicada en el inciso 2° del artículo 452 del Código de Procedimiento Civil.

- 3. En el presente trámite no son admisibles excepciones de ninguna clase, pero en la decisión definitiva del avalúo, el Juez se pronunciará de oficio sobre las circunstancias contempladas en los numerales del artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, y si encontrare establecida alguna, así lo expresará y se abstendrá de resolver.*
- 4. El valor de la indemnización será señalado por un perito nombrado por el Juez de la lista de auxiliares de justicia, cuyos honorarios deberán ser a cargo del solicitante, el cual será nombrado en el auto admisorio de la solicitud de avalúo y este se deberá posesionar dentro de los tres (3) días siguientes.*
- 5. El perito deberá rendir el dictamen pericial dentro del término de quince (15) días hábiles contados a partir de la posesión. Para efectos del avalúo el perito tendrá en cuenta las condiciones objetivas de afectación que se puedan presentar de acuerdo con el impacto que la servidumbre genere sobre el predio, atendiendo la indemnización integral de todos los daños y perjuicios, sin perjuicio de las reclamaciones posteriores que pueda presentar el propietario, poseedor u ocupante de los predios afectados por daños ocasionados a los mismos durante el ejercicio de las servidumbres. No se tendrán en cuenta las características y posibles rendimientos del proyecto petrolero, ni la potencial abundancia o riqueza del subsuelo, como tampoco la capacidad económica del contratista u operador. La ocupación parcial del predio dará lugar al reconocimiento y pago de una indemnización en cuantía proporcional al uso de la parte afectada, a menos que dicha ocupación afecte el valor y el uso de las zonas no afectadas.*
- 6. Rendido el dictamen pericial, el juez autorizará la ocupación y el ejercicio provisional de las servidumbres de hidrocarburos. No obstante lo anterior, si el interesado solicita la entrega provisional del área requerida para los trabajos antes de rendido el dictamen pericial, el juez autorizará la ocupación y el ejercicio de las servidumbres de hidrocarburos dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, siempre y cuando con ella se acompañe copia de depósito judicial que corresponda a un 20% adicional del depósito realizado en el momento de la solicitud de avalúo de perjuicios del que trata el numeral 8 del artículo 3° de la presente ley.*

7. *En lo relacionado con la contradicción del dictamen se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 238 del Código de Procedimiento Civil.*
8. *Rendido el dictamen y tramitadas las respectivas objeciones, el Juez deberá resolver definitivamente sobre el avalúo solicitado en el término de diez (10) días.*
9. *Cualquiera de las partes puede pedir ante el Juez Civil del Circuito de la jurisdicción a la que pertenezca el predio objeto de la diligencia de avalúo, la revisión del mismo dentro del término de un (1) mes contado a partir de la fecha de la decisión del Juez Civil Municipal. Si quien hiciere uso del recurso fuere el explorador, explotador o transportador de hidrocarburos, este deberá consignar, como depósito judicial, a la orden del Juez Civil de Circuito respectivo el monto resuelto por el Juez Civil Municipal si la suma consignada para la presentación de la solicitud fuere inferior al cincuenta por ciento (50%) del avalúo de los perjuicios señalados por el Juez.*
10. *La revisión del avalúo se tramitará de conformidad con las disposiciones del procedimiento abreviado consagradas en los artículos 408 a 414 del Código de Procedimiento Civil.*
11. *Ni la interposición de la revisión ni su trámite impiden o interrumpen el ejercicio de la respectiva ocupación o servidumbre de hidrocarburos.*
12. *Surtida la revisión el Juez del Circuito ordenará la entrega de los dineros consignados al dueño, poseedor u ocupante de los terrenos o de las mejoras y si estos no fueren suficientes, ordenará al explorador, explotador o transportador interesado que, dentro de los diez (10) días siguientes consigne la cantidad suficiente para cubrir la indemnización. Si resultare un remanente, este le será devuelto dentro del mismo término al beneficiario de la servidumbre. Si el interesado no lo hiciere el Juez solicitará al Alcalde que adopte de inmediato las medidas para suspender los trabajos objeto de la ocupación y del ejercicio de las servidumbres de hidrocarburos.*

Parágrafo. *Para los casos de las servidumbres cuyo procedimiento de avalúo se encuentre en curso a la fecha de promulgación de la presente ley, el interesado deberá acogerse al procedimiento aquí señalado, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la entrada en vigencia de la misma”.*

Establece el procedimiento de avalúo para servidumbres de hidrocarburos, incluyendo notificaciones, peritos y revisión judicial. A partir de la iniciativa, se propone modificar este artículo para impedir ocupaciones anticipadas sin avalúo judicial ejecutoriado con el propósito de aplicación

del principio del debido proceso y garantizando la seguridad jurídica en los actos del Estado.

Artículo 96 y SS., Código General del Proceso (CGP, Ley 1564 de 2012)

“Artículo 96. Contestación de la demanda. *La contestación de la demanda contendrá:*

1. *El nombre del demandado, su domicilio y los de su representante o apoderado en caso de no comparecer por sí mismo. También deberá indicar el número de documento de identificación del demandado y de su representante. Tratándose de personas jurídicas o patrimonios autónomos deberá indicarse el Número de Identificación Tributaria (NIT).*
2. *Pronunciamiento expreso y concreto sobre las pretensiones y sobre los hechos de la demanda, con indicación de los que se admiten, los que se niegan y los que no le constan. En los dos últimos casos manifestará en forma precisa y unívoca las razones de su respuesta. Si no lo hiciere así, se presumirá cierto el respectivo hecho.*
3. *Las excepciones de mérito que se quieran proponer contra las pretensiones del demandante, con expresión de su fundamento fáctico, el juramento estimatorio y la alegación del derecho de retención, si fuere el caso.*
4. *La petición de las pruebas que el demandado pretenda hacer valer, si no obraren en el expediente.*
5. *El lugar, la dirección física y de correo electrónico que tengan o estén obligados a llevar, donde el demandado, su representante o apoderado recibirán notificaciones personales.*

A la contestación de la demanda deberá acompañarse el poder de quien la suscriba a nombre del demandado, la prueba de su existencia y representación, si a ello hubiere lugar; los documentos que estén en su poder y que hayan sido solicitados por el demandante, o la manifestación de que no los tiene, y las pruebas que pretenda hacer valer”.

Sustituyen al antiguo artículo 97 del CPC sobre excepciones previas, manteniendo la garantía del debido proceso y la facultad del juez de pronunciarse sobre defectos procesales.

Previene excepciones en ciertos trámites y garantiza que el juez se pronuncie de oficio sobre defectos procesales, reforzando el debido proceso en el trámite de avalúo.

Artículo 226, 227, 228 y SS del Código General del Proceso (CGP, Ley 1564 de 2012)

Reemplazan al artículo 238 del CPC, regulando el dictamen pericial, su contradicción, aclaración y complementación. Esto asegura que las partes

puedan impugnar los avalúos que determinen la indemnización.

“Artículo 226. Procedencia. La prueba pericial es procedente para verificar hechos que interesen al proceso y requieran especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos.

Sobre un mismo hecho o materia cada sujeto procesal solo podrá presentar un dictamen pericial. Todo dictamen se rendirá por un perito.

No serán admisibles los dictámenes periciales que versen sobre puntos de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 177 y 179 para la prueba de la ley y de la costumbre extranjera. Sin embargo, las partes podrán asesorarse de abogados, cuyos conceptos serán tenidos en cuenta por el juez como alegaciones de ellas.

El perito deberá manifestar bajo juramento que se entiende prestado por la firma del dictamen que su opinión es independiente y corresponde a su real convicción profesional. El dictamen deberá acompañarse de los documentos que le sirven de fundamento y de aquellos que acrediten la idoneidad y la experiencia del perito.

Todo dictamen debe ser claro, preciso, exhaustivo y detallado; en él se explicarán los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuadas, lo mismo que los fundamentos técnicos, científicos o artísticos de sus conclusiones.

El dictamen suscrito por el perito deberá contener, como mínimo, las siguientes declaraciones e informaciones:

- 1. La identidad de quien rinde el dictamen y de quien participó en su elaboración.*
- 2. La dirección, el número de teléfono, número de identificación y los demás datos que faciliten la localización del perito.*
- 3. La profesión, oficio, arte o actividad especial ejercida por quien rinde el dictamen y de quien participó en su elaboración. Deberán anexarse los documentos idóneos que lo habilitan para su ejercicio, los títulos académicos y los documentos que certifiquen la respectiva experiencia profesional, técnica o artística.*
- 4. La lista de publicaciones, relacionadas con la materia del peritaje, que el perito haya realizado en los últimos diez (10) años, si las tuviere.*
- 5. La lista de casos en los que haya sido designado como perito o en los que haya participado en la elaboración de un dictamen pericial en los últimos cuatro (4) años. Dicha lista deberá incluir el juzgado o despacho en donde se presentó, el nombre de las partes, de los apoderados de las partes y la materia sobre la cual versó el dictamen.*
- 6. Si ha sido designado en procesos anteriores o en curso por la misma parte o por el mismo*

apoderado de la parte, indicando el objeto del dictamen.

- 7. Si se encuentra incurso en las causales contenidas en el artículo 50, en lo pertinente.*
- 8. Declarar si los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuados son diferentes respecto de los que ha utilizado en peritajes rendidos en anteriores procesos que versen sobre las mismas materias. En caso de que sea diferente, deberá explicar la justificación de la variación.*
- 9. Declarar si los exámenes, métodos, experimentos e investigaciones efectuados son diferentes respecto de aquellos que utiliza en el ejercicio regular de su profesión u oficio. En caso de que sea diferente, deberá explicar la justificación de la variación.*
- 10. Relacionar y adjuntar los documentos e información utilizados para la elaboración del dictamen”.*

“Artículo 227. Dictamen aportado por una de las partes. *La parte que pretenda valerse de un dictamen pericial deberá aportarlo en la respectiva oportunidad para pedir pruebas. Cuando el término previsto sea insuficiente para aportar el dictamen, la parte interesada podrá anunciarlo en el escrito respectivo y deberá aportarlo dentro del término que el juez conceda, que en ningún caso podrá ser inferior a diez (10) días. En este evento el juez hará los requerimientos pertinentes a las partes y terceros que deban colaborar con la práctica de la prueba.*

El dictamen deberá ser emitido por institución o profesional especializado”.

“Artículo 228. Contradicción del dictamen. *La parte contra la cual se aduzca un dictamen pericial podrá solicitar la comparecencia del perito a la audiencia, aportar otro o realizar ambas actuaciones. Estas deberán realizarse dentro del término de traslado del escrito con el cual haya sido aportado o, en su defecto, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la providencia que lo ponga en conocimiento. En virtud de la anterior solicitud, o si el juez lo considera necesario, citará al perito a la respectiva audiencia, en la cual el juez y las partes podrán interrogarlo bajo juramento acerca de su idoneidad e imparcialidad y sobre el contenido del dictamen. La contraparte de quien haya aportado el dictamen podrá formular preguntas asertivas e insinuanes. Las partes tendrán derecho, si lo consideran necesario, a interrogar nuevamente al perito, en el orden establecido para el testimonio. Si el perito citado no asiste a la audiencia, el dictamen no tendrá valor.*

Si se excusa al perito, antes de su intervención en la audiencia, por fuerza mayor o caso fortuito, el juez recaudará las demás pruebas y suspenderá la audiencia para continuarla en nueva fecha y hora que señalará antes de cerrarla, en la cual se interrogará al experto y se surtirán las etapas del proceso pendientes. El perito solo podrá excusarse una vez.

Las justificaciones que por las mismas causas sean presentadas dentro de los tres (3) días siguientes a la audiencia, solo autorizan el decreto de la prueba en segunda instancia, si ya se hubiere proferido sentencia. Si el proceso fuera de única instancia, se fijará por una sola vez nueva fecha y hora para realizar el interrogatorio del perito.

En ningún caso habrá lugar a trámite especial de objeción del dictamen por error grave.

Parágrafo.

En los procesos de filiación, interdicción por discapacidad mental absoluta e inhabilitación por discapacidad mental relativa, el dictamen podrá rendirse por escrito.

En estos casos, se correrá traslado del dictamen por tres (3) días, término dentro del cual se podrá solicitar la aclaración, complementación o la práctica de uno nuevo, a costa del interesado, mediante solicitud debidamente motivada. Si se pide un nuevo dictamen deberán precisarse los errores que se estiman presentes en el primer dictamen”.

Reemplazan al artículo 238 del CPC, regulando el dictamen pericial, su contradicción, aclaración y complementación. Esto asegura que las partes puedan impugnar los avalúos que determinen la indemnización. Así mismo, es una garantía de seguridad jurídica que debe observarse previa a la entrada del ejercicio de servidumbre; esta normatividad refuerza la importancia de morigerar la actuación de las empresas de hidrocarburos en relación con la práctica de autorización provisional del ejercicio de la servidumbre.

Artículo 368 y SS del Código General del Proceso (CGP, Ley 1564 de 2012)

“Artículo 368. Asuntos sometidos al trámite del proceso verbal. *Se sujetará al trámite establecido en este Capítulo todo asunto contencioso que no esté sometido a un trámite especial”.*

Reemplaza el Procedimiento abreviado contenido en los artículos 408-414 del Código de Procedimiento Civil.

Establece un mecanismo ágil para la revisión del avalúo, sin suspender la servidumbre, tal como propone la iniciativa.

3.2.3. Marco Jurisprudencial y Doctrina judicial:

2.3.2.1. Sentencia C-641 de 2010

Corte constitucional.

Magistrado Ponente: doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Referencia: expediente D-7983

Asunto:

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 5, parcial, del artículo 5° de la Ley 1274 de 2009, “por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras”.

A través del análisis realizado por la Honorable Corte Constitucional, se expone que la aplicación

extensiva del deber de indemnización previa en la limitación al dominio en el trámite de expropiación; situación que en las palabras de la Corte en el análisis de constitucional enuncia: “ el demandante acierta parcialmente al ubicar el tema de las servidumbres de hidrocarburos en el contexto del artículo 58 de la Carta, puesto que, tal como se ha señalado por la Corte, la restricción al libre ejercicio de los derechos económicos y, en especial a la propiedad privada, que el legislador impone con las servidumbres, encuentra sustento constitucional, entre otras previsiones, en el carácter social de los derechos de contenido económico que se deriva de los artículos 58 y 333 de la Constitución.”

A ese efecto es preciso tener en cuenta que, tal y como ha sido recordado por la Corte, el artículo 793 del Código Civil se refiere a las servidumbres como una limitación válida del derecho de dominio y el artículo 879 de esa misma codificación las define como el “gravamen impuesto sobre un predio, en beneficio de otro de distinto dueño o de una entidad sea de derecho público o privado”.” (Subrayado fuera del texto original).

Se enuncia que las sentencias a las que se refiere la Sala en el trámite referenciado corresponden a:

- C-831 de 2007.
- C-544 de 2007.
- C-063 de 2005.
- C-216 de 1993.
- T-036 de 1995.
- T-375 de 1996; y,
- T-531 de 1997

En este mismo sentido, y sobre el asunto que nos ocupa, la Sala en la misma sentencia de constitucionalidad manifestó:

“Por otra parte, según lo disponen los artículos 888 y 897 del Código Civil, las servidumbres pueden ser naturales, que provienen de la situación natural de los predios; voluntarias, constituidas por la propia decisión del hombre, y legales, que se imponen por voluntad del legislador. Estas últimas, comportan una limitación del dominio que se impone por virtud de la ley y a la cual el propietario no puede rehusarse. En este caso, cuando la servidumbre legal se impone por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, ha dicho la Corte que las reglas dispuestas por el artículo 58 Superior, restringen las pretensiones del propietario o poseedor del bien sirviente a la obtención de una indemnización justa”. (Subrayado fuera del texto original).

Ahora bien, en relación con el deber de la indemnización y de la posible responsabilidad del Estado a través de la figura del Daño Antijurídico que se busca prevenir con la presente iniciativa, la Corte ha sostenido que:

“La expropiación, y, en general, las limitaciones del dominio que se realizan al amparo del artículo 58 de la Constitución, comportan una específica

modalidad de actuación del Estado, que genera una afectación patrimonial y que se encuentra regulada de manera especial por la propia Constitución. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que en las servidumbres y particularmente en las de hidrocarburos, además de la afectación derivada de la imposición misma de la servidumbre y de la consiguiente ocupación del predio, que por sí misma da lugar a una indemnización, conforme a lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución, pueden presentarse otros perjuicios derivados de los daños que se causen durante el proceso de ocupación del predio, e incluso, con posterioridad, durante el desarrollo de la correspondiente actividad de la industria de los hidrocarburos, y cuya indemnización se sujeta al régimen general del daño antijurídico previsto en el artículo 90 de la Constitución, aspecto que no se aborda por el demandante. (Subrayado y negrilla fuera del texto original).

Conforme los apartes atrás referenciados, si bien la demanda terminó en una declaratoria de inhibición por parte de la Sala por inepta demanda, el análisis realizado por la Sala refuerza el principio de indemnización previa en servidumbres de utilidad pública con base al marco normativo del artículo 58 constitucional en aplicación extensiva a la limitación del dominio en el trámite de la expropiación; de conformidad con lo anterior, se destaca la necesidad de garantizar la indemnización previa y estudio del daño jurídico soportado en proporcionalidad con la necesidad de la imposición de la servidumbre para evitar casos de responsabilidad del estado en aplicación de la cláusula del artículo 90 supremo.

2.3.2.2. Auto 1045 de 2021

Corte Constitucional.

Magistrada ponente: Paola Andrea Meneses Mosquera

Referencia: expediente CJU-610

Conflicto de jurisdicciones entre el Juzgado Promiscuo Municipal de Turbaná, Bolívar, y el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, Bolívar.

En el presente asunto, si bien la corte analizó un conflicto de competencias sobre servidumbres se servicios públicos, a través del análisis desplegado por el Magistrado Ponente se encuentran aspectos relevantes sobre la necesidad de la indemnización cuando se causan lesiones al patrimonio justificadas en el interés general, artículo 58 constitucional, así:

Sobre los “Derechos y limitaciones derivadas del gravamen de servidumbre. En la sentencia C-831 de 2007, la Corte Constitucional declaró ajustadas a la Constitución los artículos 25, 27 y 28 de la Ley 56 de 1981, las cuales regulan los procedimientos para la imposición de servidumbres de conducción de energía eléctrica. La Corte encontró que estos procesos constituyen una limitación legítima del derecho de propiedad que “encuadra claramente dentro de la función social de la propiedad, en los términos del artículo 58 C.P” debido a que

este tipo de servidumbres son un gravamen que permite la adecuada prestación del servicio público y la satisfacción del interés general. Así mismo, la Corte aclaró que el procedimiento previsto en la Ley 56 de 1981 para la imposición de este gravamen era respetuoso del debido proceso y dejaba a salvo el derecho del propietario del predio sirviente a una indemnización justa, compensatoria que no reitutiva, por los daños causados como consecuencia de la imposición de la servidumbre pública”.

Conforme se analiza del contenido transcrito, se determina que la ocupación de predios sin servidumbre previamente constituida (ocupación provisional) genera responsabilidad por parte del Estado que debe ser sujeto de indemnización y posible responsabilidad estatal. Así mismo, reitera que no existe vía judicial para ocupaciones de hecho, por cuanto la misma debe fundarse en una decisión administrativa, volitiva o judicial.

2.3.2.3. Auto 2286 de 2023

Corte Constitucional.

Referencia: Expediente CJU-3879

Conflicto de jurisdicciones suscitado entre el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Santa Marta y el Tribunal Administrativo del Magdalena.

Magistrado ponente: José Fernando Reyes Cuartas

En el presente asunto, si bien la corte analizó un conflicto de competencias sobre servidumbres se servicios públicos, a través del análisis desplegado por el Magistrado Ponente se encuentran aspectos relevantes sobre la necesidad de orden judicial o administrativa en caso de no existir acuerdo de voluntades que imponga la afectación al predio sirviente, así:

“(…) (i) las servidumbres de servicios públicos domiciliarios pueden ser impuestas por acto administrativo, mediante proceso judicial o de forma voluntaria; (ii) las empresas de servicios públicos no pueden imponer servidumbres de facto; (iii) en los casos en los cuales por la vía de los hechos los prestadores ocupen bienes de propiedad privada para construir infraestructura de servicios públicos, deberán responder por los perjuicios derivados de la afectación, según lo disponen el artículo 57 de la Ley 142 de 1994 y la Ley 56 de 1981; (iv) en estos casos la pretensión es de tipo reivindicatorio y será del conocimiento de la jurisdicción ordinaria en su especialidad civil, y (v) la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tiene competencia para conocer de la legalidad de los actos administrativos por los cuales se impone una servidumbre o de la responsabilidad por acción u omisión en el uso de tales derechos, de conformidad con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 142 de 1994”.

2.3.2.4. Sentencia T-531 de 1997

Corte Constitucional.

Magistrado Ponente: Antonio Barrera Carbonell.

Referencia: Expediente T-133659

Delimitación de competencias de la policía y justicia ordinaria.

“Las autoridades de policía, que expidieron las providencias que se cuestionan, se equivocaron al no pronunciarse sobre la situación de hecho o material, que revelaba presumiblemente la existencia de una facultad en cabeza del autor para transitar por el predio, en el sentido de decretar un statu quo, es decir, que las cosas permanecieran inalterables a como venían sucediendo antes de promoverse las querellas. Este era el ámbito propio de la competencia de las autoridades de policía. Por consiguiente, no les era dable a dichas autoridades penetrar en el análisis y decisión sobre la existencia jurídica o no de la servidumbre de tránsito. Al proceder como lo hicieron las aludidas autoridades de policía, violaron el derecho al debido proceso, en la medida en que usurparon la competencia que corresponde a la justicia civil ordinaria sobre la solución de las controversias jurídicas relativas a servidumbres”.

En síntesis, la sentencia referida señala que únicamente el juez civil puede resolver controversias sobre servidumbres; así las cosas, las autoridades administrativas o de policía usurparon esa competencia, violando el derecho al debido proceso al decretar servidumbres por “*status quo*”. Esto subraya la necesidad de garantizar que las decisiones sobre ocupaciones sean judiciales y motivadas, previo análisis de la necesidad de su imposición y valor de la indemnización a reconocer.

4. DEL ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LA NORMA

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 dispone:

“ARTÍCULO 7°. *ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS*. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

Ahora bien, para la interpretación del artículo transcrito debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-502-07 de 4 de julio de 2007 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa); providencia en la cual se señaló:

“Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas —o las bancadas— tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya

se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 –atrás reseñada– y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda no afectaba la validez del proceso legislativo.

Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente”. (subrayado fuera del texto).

Así, atendiendo a la interpretación de la Corte Constitucional y en cumplimiento a la disposición referida, en lo que respecta a esta iniciativa en específico, se deja de manifiesto que este proyecto de ley no ordena gasto público, ni afecta ingresos

fiscales por cuanto pretende morigerar la ocupación y el ejercicio provisional de las servidumbres de hidrocarburos fundamentado en el numeral quinto del artículo quinto de la Ley 1274 de 2009.

Sin embargo, y con el propósito de suplir la disposición normativa, se realiza el siguiente análisis:

Teniendo en cuenta que el proyecto de ley tiene un carácter esencialmente regulatorio, orientado a la morigeración del ejercicio de la ocupación del predio solicitado en servidumbre de hidrocarburos sin ejercicio al derecho de contradicción, ni orden judicial ejecutoriada. Por lo cual, no se prevé la creación de nuevas instituciones, cargos públicos, programas sociales o transferencias presupuestales por lo que, no genera obligaciones adicionales de gasto para el Estado.

Ahora bien, en términos de sostenibilidad, esta iniciativa no afecta el balance presupuestal del Gobierno nacional, pues no crea gastos permanentes ni compromisos de mediano o largo plazo por el contrario, puede generar externalidades positivas en el entendido que disminuye el riesgo de demandas por Responsabilidad del Estado en razón a la causación de daños antijurídicos ocasionados en el ejercicio de la ocupación sin ejercicio del derecho de contradicción y sin sentencia judicial que reconozca la indemnización previa definida en el artículo 58 constitucional; en consecuencia, disminuye potencialmente la carga futura sobre el erario público al disminuir la posibilidad de afectaciones desproporcionadas sobre los administrados.

En ese orden de ideas, el proyecto de ley tiene un impacto fiscal neutro para el Estado, en tanto no compromete recursos adicionales del Presupuesto General de la Nación ni implica erogaciones futuras para su implementación.

De esta manera, se cumple plenamente con la regla de sostenibilidad fiscal prevista en la Ley 819 de 2003 y en la Constitución, garantizando la viabilidad presupuestal de la iniciativa.

5. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS

El inciso primero del artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, dispone:

ARTÍCULO 291. *DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO*. “Artículo modificado por el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente: “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

A su vez, el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, regula el régimen de conflicto de interés de los congresistas en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 286. RÉGIMEN DE CONFLICTO DE INTERÉS DE LOS CONGRESISTAS. “Artículo modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:” Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

- I. *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- II. *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*
- III. *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- IV. *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- V. *“Literal INEXEQUIBLE”*
- VI. *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los*

casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.

Parágrafo 1º. Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.

Parágrafo 2º. Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los Congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.

Parágrafo 3º. Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992”.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta lo indicado por el Consejo de Estado en Sentencia 02830 de 16 de julio de 2019 (M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio), en la cual manifestó:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún congresista por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5ª de 1992; lo anterior, toda vez que se trata de un proyecto de carácter general, impersonal y abstracto.

No obstante, cabe precisar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la presente iniciativa no exime al congresista de identificar causales en las que pueda estar inmerso.

6. CONCLUSIÓN

La eliminación de la ocupación provisional en los procesos de constitución de servidumbres de hidrocarburos no constituye un obstáculo al desarrollo económico, sino un avance en la construcción de un marco jurídico más justo, equilibrado y sostenible. Con esta reforma, se asegura que la intervención sobre la propiedad privada sólo tenga lugar cuando exista una justa indemnización previa (artículo 58 constitucional), definida por el juez, garantizando el respeto al debido proceso, la seguridad jurídica y la

dignidad de los afectados, sin perjuicio del trámite de revisión definido en la ley.

Asimismo, se previene la generación de daños antijurídicos que comprometen la responsabilidad patrimonial del Estado, se fortalece la protección ambiental bajo el principio de precaución y se reducen las tensiones sociales en los territorios, al ofrecer a las comunidades reglas claras y respetuosas de sus derechos.

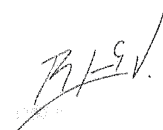
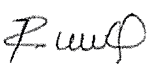
En síntesis, la iniciativa es legalmente viable, constitucionalmente obligada y políticamente conveniente, pues armoniza el interés general de la industria energética con la garantía efectiva de los derechos fundamentales, la preservación del medio ambiente y la legitimidad del Estado en la gestión de los recursos naturales.

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos en este documento ponemos a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley; **“por medio de la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1274 de 2009, en lo referente a la autorización de ocupación provisional de predios en los procesos de servidumbre de hidrocarburos”**.

De las y los honorables congresistas,



Gabriel Ernesto Parrado Durán
Representante a la Cámara por El Meta
Pacto Histórico - PDA

 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá	 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO
 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República PDA - Pacto Histórico	 JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO Senador de la República

El día 6 de Octubre del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley ☒ Ato Legislativo

Nº 463 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por:

FR Gabriel Ernesto Parrado

SECRETARÍA GENERAL

CARTAS DE COMENTARIOS

CARTA DE COMENTARIOS DE ASOFIDUCIARIAS FRENTE AL ARTÍCULO 86 DE LA PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2025 CÁMARA, 83 DE 2025 SENADO

Presupuesto General de la Nación 2026.



Bogotá, 14 de octubre de 2025

Honorables Representantes
Honorables Senadores

Asunto: comentarios frente al artículo 86 de la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley 102/ 2025 C – 083/2025 S “Presupuesto general de la Nación 2026”

Cordial saludo,

En atención al trámite legislativo que se está surtiendo en el Congreso de la República para el proyecto de Ley del asunto, de manera atenta, remitimos esta comunicación frente al artículo 86 de la ponencia para segundo debate, el cual está relacionado con el reintegro de recursos a la unidad de caja del Tesoro Nacional.

En el texto radicado para primer debate del proyecto de Ley el artículo sobre excedentes de liquidez correspondía al artículo 92. En la ponencia para primer debate, el contenido del artículo fue modificado y, además, pasó a ser el Artículo 87. Durante la sesión del día 24 de septiembre de 2025 se surtió el debate legislativo en las comisiones conjuntas de las comisiones terceras y cuartas de Senado y Cámara, en esta sesión se mencionó, “estamos en votación del articulado, la señora presidente ha puesto en consideración el articulado del proyecto de Ley y los siguientes artículos fueron eliminados de la ponencia para que ustedes lo tomen en cuenta: el 42, el 43, el 71, el 87, el 88, el 93...”¹

En estos términos, a pesar de la eliminación del artículo 87 de la ponencia que correspondía al “reintegro de recursos a la unidad de caja del tesoro nacional” este artículo aparece nuevamente como artículo 86 la ponencia para segundo debate. Desde Asofiduciarias insistimos en la necesidad de eliminar de la ponencia para segundo debate el artículo 86 sobre reintegro de los recursos al Tesoro Nacional de los recursos que están como excedentes de liquidez en fondos, en fiducias, en encargos fiduciarios o en patrimonios autónomos, por las razones que se exponen a continuación.

Frente a esta disposición, contenida ahora en el artículo 86 y siendo reiterativos, el problema de fondo radica en que los recursos que están en fondos, fiducias, encargos o patrimonios autónomos, al no estar destinados de manera inmediata al cumplimiento de su objeto, en los términos del Artículo 2.3.3.1.2, del Decreto 1551 de

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=0UQje2HvcVI&ts=8555s>, Minuto 2:35

2024 se pensaría que pueden tratarse como excedentes de liquidez². Sin embargo, los negocios fiduciarios a los que se aportan recursos públicos se celebran en cumplimiento de un mandato legal que ordenó su constitución y, en esta medida, dichos recursos **pueden estar comprometidos y tener una destinación específica**. Por ello, **una vez se cumplan las condiciones del negocio fiduciario, dichos recursos deberán girarse al beneficiario final**.

Por lo anterior, y considerando que las normas vigentes sobre excedentes de liquidez, que han sido definidas **en planes de desarrollo pasados, han reconocido** que todos los reintegros que se hagan al Tesoro Nacional deben responder a recursos que **no estén comprometidos** en la adquisición de bienes o servicios por parte de la entidad estatal, **y el reintegro se hace siempre y cuando no se genere el incumplimiento contractual** de la entidad a la cual le fueron asignados dichos recursos (Ley 2294 de 2023, artículo 319), **es fundamental que la Ley que se está tramitando mantenga el adecuado respeto por el ordenamiento jurídico colombiano y por los contratos válidamente celebrados**.

En esta línea y reconociendo que en muchos proyectos es obligatorio contar con un mecanismo fiduciario en el que se administren los recursos públicos -incluyendo vigencias futuras- y, los recursos privados como deuda u otras fuentes de financiación, tal y como ocurre en las concesiones viales 4G y 5G que son sumamente importante para el desarrollo del país, hay que considerar que, **de aprobarse un proyecto de ley que implique desconocer los contratos y exigir la devolución de los recursos al Tesoro Nacional, genera incumplimientos parciales o totales**, tanto en la atención de créditos, como en los objetos de los contratos y de los negocios fiduciarios vigentes.

El hecho de reintegrar los recursos al Tesoro Nacional y pedirlos de vuelta al momento de hacer los pagos, no permite tener suficiente certeza de que efectivamente los recursos llegarán nuevamente en los tiempos requeridos. Esto puede generar **parálisis en las grandes obras** ocasionadas por los **retrasos en los pagos, con la correspondiente obligación para el Estado de pagar intereses moratorios**. Así mismo, **se amplía el riesgo para la Nación de recibir demandas de parte de los concesionarios y de los acreedores**, creando la obligación a adelantar largos procesos judiciales y, en caso de resultar condenado, al pago de indemnizaciones cuantiosas.

² Decreto 1551 de 2024, Artículo 2.3.3.1.2 Definiciones. Para efectos del presente Título, se establecen las siguientes definiciones: 1. **Excedentes de Liquidez**: Corresponden a los recursos públicos de las entidades estatales, que de manera inmediata no se destinen al cumplimiento de su objeto. Los Excedentes de Liquidez pueden ser depositados, invertidos o entregados en administración a terceros de naturaleza pública o privada a quienes haya autorizado la Ley. De igual forma, los Excedentes de Liquidez se pueden originar en moneda legal colombiana o moneda extranjera.

Este tipo de situaciones altera la confianza legítima de las partes interesadas y financiadoras de los grandes proyectos y abre un riesgo de una reducción considerable de inversiones de capital privado para el desarrollo de proyectos de alto impacto nacional. Por lo anterior, se resalta la imposibilidad jurídica para cambiar de manera unilateral el contenido del contrato y devolver los recursos destinados a atender los compromisos del proyecto sin considerar a las partes que lo suscribieron. Ahora bien, dada la importancia de esta discusión, es relevante reiterar que, incluso en el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 797 de 2020 -que permitía modificaciones unilaterales de contratos de arrendamientos-, expedido en plena pandemia, La Corte Constitucional indicó que la prerrogativa de modificar unilateralmente contratos -incluso en situaciones extremas como una pandemia- atenta contra la seguridad jurídica, genera arbitrariedad y abuso del derecho y, genera riesgos para la actividad económica y para el empleo. Por ello, es posible inferir que el artículo 87 de la ponencia mayoritaria del Proyecto de Ley, al permitir modificación unilateral de las condiciones de los contratos vigentes no superaría un juicio de constitucionalidad. De otra parte, sobre el mismo artículo 87, puede verse que el inciso segundo, que aborda la excepción para aquellas inversiones que tengan un régimen especial o excepcional, dispone que <i>"No obstante la anterior excepción, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional podrá administrar en forma delegada dichos recursos, conforme las facultades otorgadas a dicha Dirección General"</i>. Sin embargo, no existe suficiente claridad respecto de cuáles facultades se trata, cuando justamente, se está haciendo referencia a las inversiones de unas entidades con régimen especial o excepcional, donde la Dirección General carece de facultad para decidir unilateralmente administrar unos recursos exceptuados de su control. Finalmente, y no menos importante, se reitera que existen límites temporales para la vigencia de la ley anual de presupuesto, el cual, para este caso, será el período comprendido entre el 01 de enero y el 31 de diciembre de 2026. Sin embargo, el artículo 87 del proyecto de Ley pretende modificar normas de carácter permanente, tal y como corresponde al régimen de inversión de los excedentes de liquidez de las entidades públicas. Esto excede la facultad legislativa para la aprobación del presupuesto general de la Nación toda vez que, tal y como lo ha	dicho la jurisprudencia³, la ley de presupuesto debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el límite temporal para el que es expedida. Por estas razones, se sugiere amablemente la eliminación del artículo 86 del Proyecto de Ley. Cordial saludo,  GERMÁN ARCE ZAPATA Presidente ³ Al respecto pueden verse: i) Corte Constitucional. Sentencia C - 177 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Doce (12) de marzo de dos mil dos (2002); ii) Corte Constitucional. Sentencia C - 052 de 2015. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Doce (12) de febrero de dos mil quince 2015.
--	--

CARTA DE COMENTARIOS DEL CONSEJO GREMIAL NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 102 DE 2025 CÁMARA, 83 DE 2025 SENADO

Presupuesto General de la Nación 2026.

CONSEJO GREMIAL NACIONAL Bogotá, D.C. octubre 10 de 2025 Honorables Miembros del Congreso de la República Senado de la República de Colombia Cámara de Representantes de la República de Colombia Ciudad Asunto: Reiteración a los comentarios y recomendaciones enviados el 12 de septiembre de 2025, al Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) 2026 PL 83/2025S - 102/2025C Honorables Senadores y Representantes: El Consejo Gremial Nacional (CGN), instancia que representa a los principales sectores productivos del país, en aras de contribuir a la discusión, compartimos algunas recomendaciones de cara la discusión del Presupuesto General de la Nación 2026. En primer lugar, el objetivo primordial del honorable Congreso de la República debería ser una reducción importante del déficit fiscal, frente a lo presentado por el Gobierno Nacional. El Marco Fiscal de Mediano Plazo 2025 ya reflejó un deterioro en las cuentas públicas: la meta de déficit fiscal para 2025 debió revisarse del 5,1% a 7,1% del PIB. Esto es un deterioro de más de 30 billones de pesos, en un escenario optimista en que se cumple la meta de déficit planteada para este año. Este desvío sustancial envía señales de alarma a quienes prestan los recursos para cubrir dicho déficit. Tal como ha advertido el Comité Autónomo de la Regla Fiscal (CARF), relajar las metas fiscales deteriora la confianza y encarece el financiamiento del país. No debe perderse de vista que el costo de esta senda fiscal la terminan pagando los colombianos a través de sus impuestos. Actualmente, El pago de intereses de la deuda absorbe una fracción material del recaudo tributario (~31.4%), reduciendo el espacio fiscal para inversión social y productiva. En otras palabras, por el elevado déficit que ha resultado del fuerte incremento en el gasto público, una fracción significativa de los impuestos que pagan los ciudadanos se va directamente al pago de intereses, en lugar de financiar programas en beneficio de la población.	Este escenario es insostenible. Por ello, respetuosamente solicitamos que en la discusión presupuestal para 2026 se incorpore de forma enfática un compromiso con la reducción del déficit fiscal, evitando desviaciones que pongan en riesgo la estabilidad macroeconómica y se tengan en cuenta las recomendaciones del CARF en su informe al Congreso. En particular, los avances presentados en el estudio de las comisiones económicas para reducir el monto del PGN 2026 en COP 10 billones es, en el margen, positivo, pero insuficiente. Antes del acuerdo, "el CARF estimaba que cumplir con las metas de déficit fiscal aprobadas por el Consejo Superior de Política Fiscal (CONFIS) para 2025 y 2026, requería de ajustes de COP 8,3 billones (0,5% del PIB) y COP 45,4 billones (2,4% del PIB), respectivamente."¹ En segundo lugar, insistimos en que la forma más sostenible de reducir el déficit fiscal e imprimir sostenibilidad en las finanzas públicas es impulsando un mayor crecimiento económico. Un crecimiento más robusto expande la base gravable – más empresas generando utilidades y más personas con ingresos– lo que aumenta el recaudo tributario sin necesidad de subir tasas impositivas. Adicionalmente, una economía más grande disminuye mecánicamente los indicadores de deuda/PIB y déficit/PIB, mejorando el perfil fiscal del país. En este sentido, es preocupante que el sistema tributario colombiano actual se haya convertido en un obstáculo para el crecimiento y la inversión. Diversos análisis internacionales señalan que Colombia posee una de las estructuras impositivas menos competitivas. El índice de Competitividad Fiscal Internacional 2024 de Tax Foundation ubica a Colombia en el último lugar entre los países de la OCDE. La razón principal es la presencia de varios tributos altamente distorsionantes: un impuesto permanente al patrimonio (riqueza), un gravamen a las transacciones financieras (el "4×1000") y una de las tasas de impuesto de renta corporativa más elevadas del mundo (35% frente a un promedio OCDE de ~24%). No se puede perder de vista en la discusión democrática, cuáles son los impuestos que les están restando competitividad al país. La elevada carga sobre las empresas, hacen que nuestro sistema penalice la inversión y el crecimiento económico. ¹ Informe del Comité Autónomo de la Regla Fiscal al Congreso de la República de Colombia, 2025
---	---

La OCDE ha enfatizado diagnósticos similares: Colombia ha introducido impuestos distorsionantes y necesita reequilibrar su estructura tributaria. El organismo internacional recomienda aliviar la carga sobre las empresas (pasándola hacia impuestos personales más eficientes). El diagnóstico anterior, en el que coinciden organismos internacionales, centros de pensamiento y la academia es crucial a la hora de discutir el presupuesto y su financiamiento. Nos preocupa que algunas disposiciones que acompañan el financiamiento del presupuesto podrían desacelerar la economía y terminar reduciendo el recaudo a mediano y largo plazo. En particular, quisiéramos referirnos a cinco medidas: (a) el aumento del impuesto al patrimonio, (b) el aumento del impuesto a los dividendos, (c) la sobretasa al impuesto de renta para las empresas de los sectores minero y financiero, (d) la creación de una retención en la fuente a las utilidades giradas al exterior, y (e) aumento de otros impuestos indirectos que disminuyen la competitividad. Estas medidas, aunque pudieran generar ingresos adicionales en el muy corto plazo, encarecen el costo de uso del capital y amenazan con profundizar un círculo vicioso de bajo crecimiento y bajo recaudo. La evidencia teórica y empírica es consistente en que los impuestos que gravan directamente al capital y a las utilidades son los más perjudiciales para la inversión, que, en contraste con otros países similares al nuestro, en Colombia sigue en niveles históricamente bajos. En ese contexto, aumentar aún más el impuesto al patrimonio, los dividendos, las utilidades de las empresas (en algunos sectores) y las utilidades remitidas al exterior, aumenta lo que los economistas llaman el costo de uso del capital. A su vez, los incrementos en el costo de uso del capital frenan la inversión y reducen el potencial de crecimiento en el mediano y largo plazo. Los más perjudicados por un país que no crece son los ciudadanos colombianos del común que no pueden mover su capital, o buscar oportunidades en otras jurisdicciones. En conclusión, honorables Congresistas, les instamos a que la discusión del Presupuesto General de la Nación 2026 este centrada en la brecha fiscal que generaría aprobarlo en los términos en cómo fue presentado; incluso con un recorte de \$10 billones, el panorama sigue siendo profundamente insostenible. Por ello, se requiere un ajuste realista del gasto, privilegiando el recorte en rubros de bajo impacto y se dé prioridad a las políticas que fortalezcan el crecimiento económico, eliminen ineficiencias y protejan la inversión pública productiva.	Así, se reduce el déficit con medidas permanentes, se cuida la senda de deuda/PIB y se promueve el crecimiento económico y el bienestar social para todos los colombianos. Quedamos a su disposición para profundizar en estos análisis y colaborar con información adicional que contribuya a enriquecer el debate legislativo. Agradecemos su atención y consideración a estas recomendaciones. Cordialmente.  CAMILO SÁNCHEZ ORTEGA Presidente
Bogotá, D.C. septiembre 12 de 2025 Honorables Senadores y Representantes Comisiones Tercera y Cuarta Senado de la República de Colombia Cámara de Representantes de la República de Colombia Ciudad Asunto: Comentarios y recomendaciones al Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) 2026 PL 83/2025S - 102/2025C De manera respetuosa, el Consejo Gremial Nacional (CGN), instancia que representa a los principales sectores productivos del país, presenta ante ustedes los comentarios y recomendaciones técnicas al Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2026. 1. Consideraciones Generales El Proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) 2026 presenta una brecha de financiamiento significativa y riesgos para la sostenibilidad fiscal. Una proporción relevante de los ingresos previstos se apoya en fuentes de alta incertidumbre: Ley de financiamiento que representa cerca de 2,5 % del PIB, utilidades extraordinarias de empresas públicas y otros recursos de capital, que comprometen la estabilidad de la caja. En paralelo, el gasto primario proyectado no sigue la ruta que exige la Regla Fiscal y exhibe rigideces y crecimiento en rubros corrientes que desplazan a la inversión pública productiva. En este sentido, lo conveniente es ajustar a la baja el Presupuesto General del Nación 2026, priorizando programas con alto retorno, asegurando que todo ingreso adicional se traduzca en mejora del balance primario y que ayude a que la deuda baje en proporción al PIB. En todo caso, de llegarse	a aprobar un monto mayor a los ingresos fiscales reales, resulta indispensable que se establezca unos parámetros de priorización del gasto que delimite de manera concreta las facultades para ejecutar el mismo, y que existan términos para verificar el cumplimiento del gasto, preferiblemente orientado a que este esté dentro del marco fiscal de mediano plazo. De ahí, la relevancia de hacer un llamado a la consistencia y rigurosidad en las cifras. Entre la publicación del Marco Fiscal de Mediano Plazo y el proyecto Presupuesto General de la Nación, con apenas un mes de diferencia, se registra un incremento de 18,2 billones de pesos (equivalente al 1% del PIB) en el gasto primario. En el Pronunciamiento N° 19, el CARF indica que <i>"a su juicio, no existe una justificación válida para que, apenas un mes después de la publicación del Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), se incremente el nivel de gasto y de déficit primario en 2026"</i>. 2. Desfinanciación del Presupuesto General de la Nación 2026 En términos generales, el presupuesto para el año 2026 presenta una desfinanciación del gasto primario que crece por encima de los ingresos permanentes. Cuando esto ocurre, el presupuesto pasa a depender de recursos inciertos, y la ejecución queda expuesta a aplazamientos, recortes y a un mayor costo de financiamiento. En ausencia de un esfuerzo efectivo que mejore el balance primario, el déficit permanecerá elevado y la deuda no bajará en relación con el PIB. Además, si no llega el recaudo esperado o sube el costo de endeudarse, el problema crece y se encarece el crédito para el Gobierno y para las empresas. Por consistencia fiscal, los ingresos deben clasificarse y utilizarse según su naturaleza: los transitorios (utilidades extraordinarias y otros recursos de capital), no deben financiar un gasto permanente, sino destinarse a amortización de deuda o a choques temporales; los permanentes, por su parte, deben reflejarse en mejorar el balance primario. El Gobierno plantea proyecciones de recaudo exigentes, sobre todo en los Impuestos de Renta e IVA. El aumento previsto se compensará solo de forma parcial en 2026 por: i) la mejora del ciclo del PIB que pasará de 2,7 % en 2025 a 3,2 % en 2026 y ii) mayores ingresos por gestión de la DIAN (lucha contra la evasión, la elusión y el contrabando). Sin embargo, esta segunda fuente ya ha

sido incorporada en presupuestos anteriores del gobierno actual, sin que se cumplan la meta proyectada.

En cuanto a los ingresos por capital, se observa un aumento del 52% en la obtención de crédito externo, además de un aumento del 5,5% en los recursos de crédito interno esperados por la Nación. En este aspecto, se observa un elevado optimismo del gobierno en la planificación de estos ingresos que, ante la activación de la cláusula de escape de la regla fiscal, se puede esperar mayores dificultades para acceder a crédito externo.

Los excedentes financieros, dividendos y utilidades de Ecopetrol, están estimados en \$5,1 billones para 2026, cifra que, si bien refleja menores utilidades frente a lo estimado en el marco fiscal de mediano plazo), ha exacerbadado los riesgos de tener el déficit fiscal más elevado para el próximo año, elevando la prima de riesgo, las tasas de los TES y la inflación.

Ahora bien, la presentación de una ley de financiamiento tan ambiciosa, y una estimación optimista de los ingresos tributarios (8 billones de pesos adicionales frente a lo estimado en el marco fiscal de mediano plazo), ha exacerbadado los riesgos de tener el déficit fiscal más elevado para el próximo año, elevando la prima de riesgo, las tasas de los TES y la inflación.

Cambio en el balance fiscal entre el MFMP y el PGN 2026 (COP billones y % del PIB)						
	MFMP		PGN		Cambio	
	COP bill	% PIB	COP bill	% PIB	COP bill	% PIB
Ingresos	350.7	18.2	358.8	18.6	8.2	0.4
Tributarios	321.7	16.7	328.1	17.0	6.4	0.3
No tributarios	1.4	0.1	1.4	0.1	0.0	0.0
F. especiales	4.6	0.2	5.1	0.3	0.5	0.1
R. de capital	23.0	1.2	24.3	1.3	1.3	0.1
Gastos totales	470.3	24.4	478.5	24.8	8.2	0.4
Intereses	91.7	4.8	81.7	4.2	-10.0	-0.6
Gasto primario	378.6	19.6	396.8	20.6	18.2	1.0
Balance primario	-28.0	-1.4	-38.0	-2.0	-10.0	-0.6
Balance total	-119.6	-6.2	-119.6	-6.2	0.0	0.0

Fuente: MinHacienda, elaborado por Grupo Cibest.

En ausencia de un esfuerzo efectivo que mejore el balance primario, el déficit permanecerá elevado y la deuda no bajará en relación con el PIB. Además, si no

llega el recaudo esperado o sube el costo de endeudarse, el problema crece y se encarece el crédito para el Gobierno y para las empresas.

2.1. Supuestos macroeconómicos de alta sensibilidad

El Presupuesto General de la Nación 2026 descansa en supuestos macroeconómicos que deben ser explícitos y sometidos a escenarios de alta sensibilidad.

El escenario base considera un crecimiento del PIB real cercano al 2,5 %, una inflación de 4 % y una tasa promedio de interés de la deuda en torno al 9 %. En un escenario adverso, un aumento de 100 puntos básicos en las tasas de interés elevaría el costo del servicio de la deuda en cerca de 3 billones de pesos, empeorando el balance fiscal en 0,2 puntos porcentuales del PIB. Asimismo, una desaceleración del crecimiento al 1,5 % reduciría el recaudo en aproximadamente 0,3 % del PIB.

Estos ejercicios demuestran la importancia de anclar el presupuesto a supuestos realistas y de prever correctivos automáticos frente a desviaciones macroeconómicas significativas.

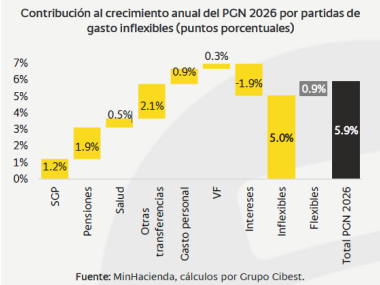
2.2. Rigidez del gasto

Según un análisis realizado por Bancolombia, cerca del 83% del presupuesto está sujeto a inflexibilidades, dominado principalmente por transferencias del Sistema General de Participaciones, pensiones, asignaciones de retiro, aseguramiento en salud, vigencias futuras, servicio de la deuda y gastos de personal.

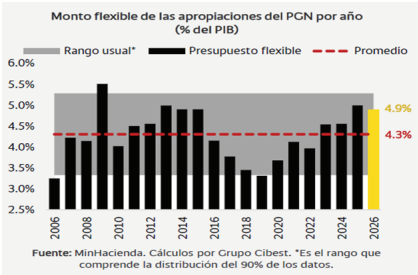
Como ejemplo de lo anterior encontramos los gastos de personal, que, aunque son un rubro inflexible, su dinámica está anclada al salario mínimo, representando cerca del 12 % del PGN 2026 y, si bien por mandato constitucional deben indexarse a la inflación, el gobierno prevé un crecimiento de 7,9 % anual.

En la práctica, aumentos del salario mínimo por encima de la productividad y de la inflación se traducen en mayor gasto corriente y presionan el crecimiento del gasto primario, desplazando la inversión. De acuerdo con estimaciones del Banco de la República, por cada punto porcentual adicional en el salario

mínimo —más allá de productividad e inflación— el gasto fiscal aumenta en 0,04 puntos del PIB. (véase Figura 1).



Sin embargo, se estima que el Gobierno podría hacer un esfuerzo de austeridad real del gasto para contener el deterioro fiscal, sin afectar sus obligaciones constitucionales ni sociales entre 11 a 31 billones de pesos que representan el 17% del monto total de presupuesto. Esto no comprometería el avance en los objetivos sociales de la economía, toda vez que se equipara con la cifra promedio exhibida durante las dos últimas décadas. Para el 2026 este monto representa un 4,9% del PIB, una cifra que luce elevada de cara al promedio de largo plazo del gasto discrecional del Gobierno. Esta porción del presupuesto ha promediado el 4,3% del PIB entre el 2006 y el 2025 e incluso el rango usual de movimiento ha marcado mínimos cercanos al 3,3% del PIB, observados en 2018 y 2019. (véase Figura 2).



La historia reciente ha demostrado que es posible llevar el monto flexible hasta niveles de 3,3% del PIB (COP66 billones) sin mayores traumatismos en la economía. Si bien esto implica un ajuste elevado en el presupuesto, es un esfuerzo necesario y factible en el corto plazo que demostraría contundentemente el compromiso de consolidación fiscal por parte del Gobierno Nacional.

Adicionalmente y de acuerdo con estimaciones prudenciales, se requiere un ajuste neto del gasto corriente del orden de 0,6–0,8 % del PIB, que esté concentrado en partidas de crecimiento automático de baja eficacia.

3. Activación de la Cláusula de Escape de la Regla Fiscal

La Regla Fiscal, contempla la posibilidad de activar una cláusula de escape en situaciones excepcionales, como choques severos, desaceleraciones pronunciadas o desastres naturales que afecten la estabilidad macroeconómica del país. Esta activación debe estar acompañada de un concepto previo del CARF y un documento técnico que precise duración, magnitud del desvío, senda explícita de retorno al cumplimiento y medidas compensatorias para garantizar la credibilidad fiscal.

La autorización del CONFIS de activar la cláusula de escape de la Regla Fiscal por tres vigencias (2025–2027), con base en estos argumentos: (i) la alta inflexibilidad del gasto, (ii) la limitada capacidad de elevar ingresos en el corto plazo y (iii) la imposibilidad de repetir operaciones no recurrentes usadas en 2024, demuestra que no se configura un choque extraordinario exógeno, pues los argumentos esgrimidos describen tensiones reales que se tratan de desbalances endógenos de política fiscal y de programación presupuestal.

En el Pronunciamiento N.º17, el CARF emitió concepto previo desfavorable. Señaló que la cláusula no fue diseñada para resolver un desequilibrio fiscal de naturaleza estructural, que la justificación presentada no satisface el estándar legal y que la activación, por sí sola, no corrige los desbalances; estima que su eficacia depende de un plan de ajuste suficiente, creible y verificable.

De otra parte, el plan aprobado por el CONFIS, concentra el esfuerzo hacia el final del periodo (back-loaded), de modo que, menos de la mitad del ajuste se ejecutaría durante los tres años de escape, lo que no ancla expectativas ni estabiliza la trayectoria de deuda en el nivel prudente.

En efecto, con la ejecución del presupuesto proyectado y la activación de la cláusula de escape, son claras las implicaciones macrofinancieras, a saber: • El déficit total sería de 7,1 % del PIB en el año 2025, 6,2 % en el año 2026 y 4,9 % en el año 2027; • El balance primario permanecería negativo hasta el 2027. • La deuda neta alcanzaría el 63,0 % del PIB en el año 2026 y 63,8 % en el año 2027 y hacia el año 2036 se proyecta en 61,3 %, por encima del ancla fiscal que es del 55 %. • En paralelo, la pérdida de credibilidad se reflejó en la suspensión del Crédito Flexible del FMI (26 de abril de 2025) y en rebajas de calificación (con perspectivas negativas), lo que eleva las tasas de TES, encarece el financiamiento público y privado y reduce el margen de maniobra de la política monetaria. La mayor prima de riesgo también se traduce en un sobrecosto del servicio de la deuda medido en miles de millones de pesos, y en un deterioro relativo frente a la región. La clave, por lo tanto, no es la activación de la cláusula en sí, sino cómo se acompaña para re-anclar expectativas y proteger el costo de financiamiento. El país necesita un plan de convergencia con metas trimestrales y anuales de balance primario y deuda claras, sensibles al crecimiento, inflación y tasas, y fijar correctivos automáticos cuando se presenten desvíos materiales. El esfuerzo no puede postergarse al final para estabilizar la deuda al ancla del 55 % del PIB, se requieren superávits primarios sostenidos entre 1,5 al 2 % del PIB en 2029–2036, lo que obliga a iniciar el ajuste desde 2025 y no a diferirlo al final del período de la cláusula de escape. Es igualmente indispensable una regla de uso de ingresos, en donde las fuentes transitorias (utilidades extraordinarias, otros recursos de capital, operaciones no recurrentes) no financien el gasto permanente. De ahí que, de llegarse a utilizar la cláusula de escape en los términos propuestos en el proyecto de ley de presupuesto, resulta indispensable que sea claro el plan de cómo se acompaña para re-orientar expectativas y proteger el costo de financiamiento, según la explicación anterior. Finalmente, debe reforzarse la gobernanza, haciendo reportes trimestrales al Congreso de la República sobre ejecución, desvíos y medidas correctivas y debe existir plena transparencia sobre toda la contratación u ordenes de servicio que se realicen desde el ejecutivo o desde el nivel central.	4. Efectos del PGN 2026 en algunos sectores productivos La configuración actual del Presupuesto General de la Nación está marcada por una desfinanciación del gasto primario, activación de la cláusula de escape y mayor dependencia de ingresos inciertos, que afectan de manera directa al sector productivo de tres formas: i) el costo del capital y la prima de riesgo, ii) la calidad y previsibilidad del gasto público, y iii) la coherencia regulatoria en los distintos sectores económicos. Estas señales macroeconómicas desincentivan la inversión, elevan la volatilidad de las tasas, ralentizan la creación de empresas y aumentan los procesos de cierre, afectando directamente el empleo, la productividad y la competitividad. Para el sector asegurador, la disciplina fiscal es fundamental. Cuando las finanzas públicas son creíbles, baja el riesgo país y se reducen las tasas de referencia, lo que se traduce en más capital y liquidez disponible para asegurar riesgos, mayor oferta de productos y mejor competencia. En cambio, la incertidumbre fiscal sube el costo de financiamiento del Gobierno, encarece las primas y limita la capacidad del sistema para absorber siniestros, afectando la cobertura y la competitividad. A su vez, las apropiaciones proyectadas resultan inferiores a las necesidades estimadas, se avecina un aumento del salario mínimo por encima de los niveles inflación y productividad, siendo insuficiente el rubro de \$ 1.066 billones de pesos en la cobertura de rentas vitalicias. Adicionalmente, resulta especialmente preocupante la reducción del presupuesto asignado al sector agropecuario, que pasa de \$5,27 billones en 2025 a \$4,01 billones en 2026, lo que representa una caída cercana al 24%. Esta disminución no solo limita la capacidad del Estado para financiar programas de financiamiento rural, seguros agropecuarios y gestión del riesgo (con una reducción del 26 % frente a 2025), sino que también restringe la inversión en productividad, asistencia técnica, infraestructura y bioseguridad. En los últimos años, el salario mínimo ha venido creciendo a tasas de dos dígitos, lo que incrementa los costos laborales del sector rural con vinculación formal laboral. A ello se suma el aumento sostenido de los insumos agropecuarios, que presiona aún más los márgenes de los productores. En este contexto, una menor asignación presupuestal para financiar proyectos del agro
se traduce en menores posibilidades de digitalización, modernización y optimización de recursos productivos, elementos clave para elevar la competitividad y reducir brechas frente a otros sectores económicos. El agro ha sido históricamente uno de los principales renglones de la economía colombiana, aportando de manera significativa al PIB, al empleo y a las exportaciones, además de jugar un rol contracíclico en periodos de desaceleración económica. En consecuencia, una menor asignación presupuestal pone en riesgo la competitividad internacional, la seguridad alimentaria y la capacidad de adaptación del sector frente a choques climáticos y de mercado. Reducir la financiación en este frente estratégico resulta contradictorio con la meta de diversificación productiva y con el reconocimiento del campo como motor de crecimiento y cohesión social. Se requiere, por tanto, una revisión de la asignación presupuestal que priorice inversiones en sistema de riego, innovación tecnológica y mecanismos de aseguramiento, entre otros, en línea con el rol histórico y estratégico del agro para el desarrollo del país. Por lo anterior, se necesita una senda de consolidación fiscal clara y verificable, que reduzca la volatilidad de las tasas y ancle las expectativas, junto con una ejecución presupuestal oportuna en el pago de las obligaciones del Estado. Para el ahorro pensional y el mercado de capitales, la credibilidad presupuestal incide directamente en la formación de precios de los TES y, por esa vía, en los portafolios de los fondos de pensiones. Las rebajas recientes de calificación y la mayor incertidumbre elevan los rendimientos exigidos y reducen el apetito de inversionistas extranjeros, encareciendo el servicio de la deuda y afectando el valor de los ahorros de los afiliados. La consolidación fiscal y la estabilidad regulatoria son, por tanto, condiciones sine qua non para fortalecer el mercado local y catalizar la inversión de largo plazo. Adicionalmente, el proyecto de Presupuesto General de la Nación estima un aumento del gasto primario cercano a 5,6 billones pesos para gasto en pensiones y, bajo el nuevo sistema de protección para la vejez, el Pilar Solidario contempla un subsidio mensual de \$ 230.000 pesos para cerca de 3 millones de adultos mayores, lo que representa un gasto aproximado de 8,3 billones de pesos, absorbiendo la mayor parte del presupuesto asignado a Prosperidad Social. Para el sector agropecuario, la inversión pública proyectada resulta insuficiente frente a las brechas de productividad, sanidad e infraestructura de	conectividad rural. El Proyecto del Presupuesto General de la Nación asigna un 26% menos para este rubro respecto de la apropiación en esta vigencia, con \$3,16 billones de pesos para el año 2026. Esto implica aproximadamente \$63.431 pesos por hectárea productiva, considerando los 49,87 millones de hectáreas en uso que tiene el país¹. Al considerar únicamente los recursos de inversión para el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR, el valor llega a cerca de \$16 mil pesos por hectárea productiva. Estos recursos son insuficientes para atender los niveles de inversión requeridos para el desarrollo de la actividad agropecuaria en el país. En la asignación de recursos propuestos para el MADR, para el programa de inclusión productiva de pequeños productores se prevén \$53.061 millones de pesos, y para servicios financieros y gestión del riesgo \$400.000 millones de pesos. Un monto insuficiente para financiar mejoras tecnológicas, fortalecimiento en medidas de bioseguridad, ampliación del aseguramiento y cerrar déficits críticos de asistencia técnica e infraestructura rural. Programas como inclusión productiva para pequeños productores muestran asignaciones simbólicas por beneficiario, mientras que la inversión en ciencia, tecnología e innovación rural se mantiene en niveles muy bajos (del orden de 0,005 % del PIB). Se requiere una priorización efectiva hacia riego, extensión y mejoramiento genético, acompañada de instrumentos de crédito de fomento y aseguramiento que reduzcan la vulnerabilidad del productor ante choques climáticos y de precios que fomenten la generación de valor y la rentabilidad para los productores. Para las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios el desafío es alinear el Presupuesto General de la Nación con la sostenibilidad financiera del sistema y con una focalización estricta de los subsidios. Aunque valoramos que el presupuesto de inversión del Ministerio de Minas y Energía haya aumentado en un 42 %, pasando de \$6,6 billones pesos en 2025 a \$9,4 billones pesos en 2026, y que el presupuesto total de la UPME aumente en un 30 % pasando de \$65 mil millones pesos en 2025 a \$85 mil millones pesos en 2026, sigue existiendo preocupación ante la ausencia de fuentes permanentes que financien los subsidios de energía y gas, los cuales tensionan la Regla Fiscal y desplazan la inversión necesaria en redes, medición y calidad del servicio. En consecuencia, el presupuesto debe incorporar reglas claras de focalización y

¹ DANE- ENA 2023. Uso del suelo productivo. Considera el número de hectáreas en uso para cultivos agrícolas, actividades pecuarias, bosques y otros usos.

una ruta de financiación estable y plurianual que no comprometa la expansión ni el mantenimiento del sistema. De no contar con esa fuente estable, el costo de la energía para los usuarios podría aumentar hasta en un 60 %, con graves consecuencias sociales. En materia de subsidios existen dos (2) artículos del Presupuesto General de la Nación que generan preocupación: • Artículo 54. Permite financiar subsidios con recursos remanentes de los fondos de inversión FAZNI, FAER y PRONE. En 2024, estos fondos transfirieron \$665 mil millones al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Minas y Energía, recursos esenciales para la energización rural, zonas no interconectadas y normalización de redes. Utilizar estos recursos para subsidios implica convertirlos en un mecanismo de rescate fiscal inmediato, afectando directamente las inversiones en acceso al servicio eléctrico en las regiones más apartadas. • Artículo 60. Establece que el Ministerio de Minas y Energía solo reconocerá las obligaciones del FOES hasta el monto de la apropiación anual, prohibiendo a las empresas prestadoras registrar como pasivo la diferencia entre lo que la ley obliga a subsidiar y lo que efectivamente se reconoce en el presupuesto. Esto constituye una norma que, en la práctica, busca legalizar el incumplimiento del Estado y extinguir unilateralmente sus deudas, trasladando esa carga a las empresas. Su alcance es inconstitucional, pues desborda los límites de una ley instrumental y vulnera principios básicos como la seguridad jurídica y el derecho de propiedad privada. La coordinación entre el Presupuesto General de la Nación, los planes de abastecimiento y las metas de transición energética es indispensable para evitar riesgos de racionamiento y preservar la estabilidad de los precios en los hogares y en las empresas. Adicionalmente, el presupuesto debe alinearse con indicadores de seguridad energética medibles y verificables. Para el horizonte 2026–2028, se plantean los siguientes objetivos: cobertura de la demanda firme de gas no inferior al 98 %, capacidad de respaldo térmico igual o superior a 1.000 MW adicionales, reposición de reservas probadas de gas por encima del 100 % del consumo anual, y mejoras en indicadores de calidad del servicio eléctrico (SAIDI y SAIFI) superiores al 10 % respecto de 2024. Estos parámetros deben incorporarse como criterios de evaluación de la ejecución presupuestal y como referencias obligatorias en los informes de seguimiento al Congreso.	En consecuencia, con el panorama descrito, resulta indispensable que se pueda dar prioridad a aquellas actividades económicas y servicios que resultan indispensables para el bienestar social y económico del país, de manera que se prevalezca la destinación de recursos a estos asuntos en prevalencia ante gasto de funcionamiento destinado a OPS u otro tipo de gasto que no es indispensable para la nación. 5. Relación entre el PGN 2026 y el Decreto 572 de 2025 El Decreto 572 de 2025 introdujo medidas tributarias con efectos intertemporales que impactan tanto la caja como el devengo fiscal de los años 2025 y 2026. En particular, las disposiciones en materia de retenciones en la fuente y anticipos trasladan recaudo al año previo, generando una aparente mejora del flujo de ingresos en el año 2025, pero dejando un vacío significativo en el año 2026. Esta práctica, conocida como front-loading, conlleva riesgos de sobreestimación del recaudo y de descalce en el momento en que se deben ejecutar los giros presupuestales. La utilización de ingresos intertemporales para financiar gasto permanente carece de sustento técnico y amenaza la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por ello, el Presupuesto General de la Nación debe incluir una nota técnica explícita sobre los efectos del Decreto 572 de 2025, incorporando escenarios de sensibilidad que permitan dimensionar el impacto de una eventual sobreestimación de los ingresos. 6. Conclusiones y recomendaciones • Las Comisiones Tercera y Cuarta del Congreso deben ajustar a la baja el presupuesto, priorizando el gasto primario y estableciendo anclas claras de consolidación fiscal. La activación de la cláusula de escape de la Regla Fiscal debe condicionarse a un plan de retorno verificable, con metas anuales sobre balance primario y deuda/PIB y con mecanismos correctivos automáticos en caso de desviaciones. Para ello, se recomienda que se establezca audiencias trimestrales para el seguimiento del presupuesto, centradas en cuatro ejes: balance primario, deuda/PIB, ejecución de inversión priorizada y subsidios frente a sus fuentes de financiación. Este mecanismo permitirá garantizar que las
recomendaciones formuladas se traduzcan en acciones concretas y verificables, fortaleciendo la gobernanza fiscal y la rendición de cuentas. • El análisis consolidado permite concluir que el proyecto del Presupuesto General de la Nación 2026, en su forma actual, no resuelve la brecha de financiamiento y, por el contrario, plantea riesgos de sostenibilidad fiscal y de credibilidad macroeconómica. • Para garantizar la disciplina fiscal, se propone que, si la meta trimestral de balance primario se desvía en más de 0,2 puntos del PIB respecto a la senda programada, el Gobierno presente ante el Congreso un acto de ajuste del PGN 2026 en un plazo no superior a 30 días. Dicho ajuste puede incluir la congelación de certificados de disponibilidad presupuestal no ejecutados, el recorte de gasto inercial y la postergación de programas no prioritarios. Este mecanismo fortalecería la credibilidad de la Regla Fiscal y brindaría mayor certidumbre a los inversionistas. • Se recomienda contener el gasto de funcionamiento, haciendo especial énfasis en la disminución de adquisición de bienes y servicios, fijando un tope explícito de crecimiento inferior al PIB nominal. El objetivo es preservar espacio para la inversión y mejorar el balance primario, en coherencia con la Regla Fiscal, materializando los topes en los certificados de disponibilidad presupuestal y en el plan anual de caja a fin de que la restricción opere efectivamente tanto en el compromiso como en el giro. • Se recomienda aplicar una regla de estricta de necesidad misional, para la ejecución de contratos de prestación de servicios (CPS), horas extras y compras discrecionales. Ello implica reducir los CPS con cupos máximos por entidad y soporte técnico; permitir horas extras de manera excepcional, mediante acto administrativo motivado, con techos mensuales y verificación objetiva de cargas de trabajo; y restringir las compras discrecionales, admitiendo excepciones únicamente cuando estén debidamente motivadas y publicadas en el SECOP. Esto recortaría gasto inercial de bajo rendimiento y evita el desplazamiento del gasto. • Para optimizar el uso de recursos corrientes y proteger la inversión, se recomienda establecer ahorros en publicidad estatal y gastos generales bajo una regla de necesidad y eficiencia.	• Las entidades deberán centralizar sus adquisiciones a través de compras agregadas y acuerdos marco de Colombia Compra Eficiente, adoptar lineamientos sectoriales de comunicaciones que minimicen la pauta y los materiales físicos, y fijar metas cuantificadas de ahorro con seguimiento trimestral. • Se propone planes internos de austeridad en cada entidad: deben publicarse con metas cuantitativas de ahorro 2026, acciones de digitalización y reducción de sobrecostos; reducción mínima del 5% anual en transferencias corrientes, salvo las constitucionales o destinadas a seguridad social, educación superior pública y fallos judiciales. • Eliminación de duplicidades entre funcionamiento e inversión; servicios compartidos y alineación con Decreto 1068/2015 (DUR Hacienda/MIPG). • Se debe garantizar que los ingresos permanentes financien la consolidación fiscal, mientras que los ingresos transitorios se orienten exclusivamente a amortización de deuda o choques temporales. Finalmente, y de forma respetuosa solicitamos que estos comentarios sean tenidos en cuenta y que esta comunicación sea enviada a la Plenaria de Senado y Cámara para su conocimiento y análisis, y que repose en el expediente del proyecto de ley señalado en el asunto. Cordialmente,  María Catalina Chamorro Ortega Directora

CONTENIDO

Gaceta número 1946 - Miércoles, 15 de octubre de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 403 de 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 5° de la Ley 1274 de 2009, en lo referente a la autorización de ocupación provisional de predios en los procesos de servidumbre de hidrocarburos	1
--	---

CARTAS DE COMENTARIOS

Carta de comentarios de asofiduciarias frente al artículo 86 de la ponencia para segundo debate del Proyecto de Ley número 102 de 2025 Cámara, 83 de 2025 Senado, Presupuesto General de la Nación 2026.	18
Carta de comentarios del Consejo Gremial Nacional al Proyecto de Ley número 102 de 2025 Cámara, 83 de 2025 Senado Presupuesto General de la Nación 2026.....	19