CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veintiséis (2026)

Consejero Ponente: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

Referencia:	NULIDAD Radicación núm.: 11001-03-27-000-2014-00130-00 Demandante: GUSTAVO ADOLFO RINCÓN PLATA Demandado: MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO Tema: FACTORING - EXCESO EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO - REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA.

Sentencia de única instancia

La Sala decide en única instancia la demanda de nulidad promovida por el señor Gustavo Adolfo Rincón Plata contra algunos apartes del Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012[1], expedido por el Gobierno Nacional.

I. ANTECEDENTES

I.1.- La demanda[2]

1. El señor Gustavo Adolfo Rincón Plata en ejercicio del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011[3], presentó demanda en contra del Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012[4], expedido por el Gobierno Nacional y formuló las siguientes pretensiones:

> "[…] **IV. PRETENSIONES**
>
> (…)
>
> que (…) declare la nulidad de los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 12 y 13 del Decreto 2669 de 21 de diciembre de 2012 […]".

I.1.1. Los hechos

2. El demandante afirmó que el presidente de la República, en asocio con su ministro de Comercio, Industria y Turismo, con el pretexto de reglamentar el artículo 8° de la

---

[1] *"[…] Por el cual se reglamenta la actividad de factoring que realizan las sociedades comerciales, se reglamenta el artículo 8° de la Ley 1231 de 2008, se modifica el artículo 5° del Decreto número 4350 del 2006 y se dictan otras disposiciones. […]".*
[2] Cfr. Folios 7-32, cuaderno principal.
[3] *"[…] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. […]".*
[4] *"[…] Por el cual se reglamenta la actividad de factoring que realizan las sociedades comerciales, se reglamenta el artículo 8° de la Ley 1231 de 2008, se modifica el artículo 5° del Decreto número 4350 del 2006 y se dictan otras disposiciones. […]".*

Ley 1231 de 18 de octubre de 2008[5], expidió el Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012, invocando lo dispuesto en el numeral 11. del artículo 189 de la Carta Política y en las Leyes 1231 y 222 de 20 de diciembre de 1995[6].

3. Manifestó que el Ejecutivo pretendió con la expedición del acto administrativo:

3.1. Determinar el alcance de la actividad de factoring, su finalidad, forma de operación, limitaciones, supervisión y demás asuntos relacionados con su ejercicio y reglamentar la vigilancia y control de la actividad de factoring realizada por sociedades comerciales vigiladas por la Superintendencia de Sociedades.

3.2. Favorecer el crecimiento de la actividad al constituir un mecanismo importante de *"[…] apalancamiento […]"* para las pequeñas y medianas empresas del país.

I.1.2. Las causales de nulidad invocadas

4. La parte demandante consideró que el acto administrativo demandado vulneró las normas en que debió fundarse, en particular, los artículos 1°, 6°, 122, 123, 124, 159 numerales 19. literal d) y 21., 189 numeral 11., 209, 334 y 335 de la Constitución Política; así como el artículo 8° de la Ley 1231.

I.1.3. El concepto de la violación

i) *"[…]* ***Violación del artículo 189, numeral 11 de la Constitución Política*** *[…]"* (negrilla del texto)

5. Advirtió que la Ley 1231, en su artículo 8°:

5.1. Reguló lo atinente a la calidad de factor que se le atribuye a las personas naturales o jurídicas que prestan servicios de cartera al descuento.

5.2. Estableció como obligaciones para las personas mencionadas *supra* las consistentes en verificar la procedencia de los títulos que adquieran y adoptar las medidas, metodologías y procedimientos orientados a:

> "[…] evitar que las operaciones en que intervengan puedan ser utilizadas, directa o indirectamente, como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas o destinados a su financiación; o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas; o para el lavado de activos y/o la canalización de recursos hacia la realización de actividades terroristas; o para buscar el ocultamiento de activos provenientes de dichas actividades. […]"

---

[5] *"[…] Por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, y se dictan otras disposiciones. […]".*
[6] *"[…] Por la cual se modifica el Libro II del Código de Comercio, se expide un nuevo régimen de procesos concursales y se dictan otras disposiciones. […]"*

6. Indicó que la facultad reglamentaria que le asistiría al Ejecutivo respecto del servicio de compra de cartera al descuento, denominado como factoring, que prestarían las personas naturales y jurídicas a que dicha norma se refiere y más precisamente a aquellos factores organizados como sociedades comerciales vigiladas por la Superintendencia de Sociedades se tendría que circunscribir a la expedición de una normatividad a través de la cual:

6.1. Se establezcan los criterios y parámetros mínimos que deben atender los factores en el diseño, implementación y funcionamiento del sistema de administración del riesgo de lavado de activos y de la financiación del terrorismo.

6.2. Se indiquen las fases que integrarían dicho sistema.

6.3. Se señalen cuáles son los factores generadores de riesgo en ese sistema a los que se ven expuestos las personas dedicadas al factoring en la realización de esa actividad.

6.4. Se fijen cuáles son los riesgos a través de los cuales se materializa el *"[…] el riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo […]".*

7. Manifestó que el artículo 8.° de la Ley 1231, para su cumplimiento, no requería que el Ejecutivo definiera lo que se entiende por servicios de compra de cartera al descuento o factoring que pueden prestar las personas naturales o jurídicas y, más exactamente, las sociedades vigiladas por la Superintendencia de Sociedades, por dos (2) razones:

7.1. El factoring ha sido un negocio jurídico atípico, al no existir definición legal ni contar con un régimen legal propio o especial que lo regule de manera integral.

7.2. La actividad de factoring se encuentra reservada en nuestro ordenamiento jurídico a: *i)* las corporaciones financieras, compañías de financiamiento comercial, cooperativas financieras y los establecimientos bancarios conforme el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, las cuales se encuentran controladas y vigiladas por la Superintendencia Financiera; *ii)* las cooperativas de ahorro y crédito y las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales autorizadas por la Ley 454 de 4 de agosto de 1998[7]; *iii)* las sociedades comerciales cuyo objeto establezca esta actividad y que se sujetan a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia de Sociedades en los términos del Decreto núm. 4350 de 4 de diciembre de 2006[8]; y *iv)* a las personas naturales o jurídicas que desarrollen esta operación conforme la Ley 1231.

---

[7] *"[…] Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones. […]".*

[8] *"[…] Por el cual se determinan las personas jurídicas sujetas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades y se dictan otras disposiciones. […]".*

8. Mencionó los artículos 150, numerales 19. literal d) y 21., y 335 de la Carta Política, para indicar que la actividad económica del factoring era un asunto sometido a reserva de ley, no solo en las hipótesis en que la calidad de factor recae sobre empresas legalmente organizadas e inscritas en la cámara de comercio correspondientes y de sociedades comerciales de objeto social exclusivo vigiladas por la Superintendencia de Sociedades, sino también en aquellas en que la calidad de factor recae sobre establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera, en consideración a que tales actividades constituyen una operación mercantil que, por virtud de lo previsto en el artículo 335 de la Carta Política, son de interés público.

9. Estimó que si lo que se pretendía con el Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012 era favorecer el crecimiento de la actividad de factoring por ser un importante mecanismo de financiación de las pequeñas y medianas empresas, era forzoso arribar a la conclusión consistente en que:

> "[…] la determinación del contenido y alcances de dichas actividades que pueden llevar a cabo las personas naturales o jurídicas y, más exactamente, las sociedades comerciales vigiladas por la Superintendencia de Sociedades, al igual que las restricciones al ejercicio de esta clase de actividades económicas (…) son asuntos reservados con carácter exclusivo y excluyente al legislador en los términos previstos en el artículo 150 núm. 21 de la Carta Política, por responder a criterios de racionalidad económica […]".

10. Explicó que es el legislador, no el Ejecutivo, el que cuenta con amplias facultades para intervenir y regular las empresas a las que se refiere la Ley 1231 y el Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012, con el fin de lograr los propósitos de la intervención del Estado en la economía, conforme a los artículos 333 y 334 de la Carta Política.

11. Aseguró que mediante la Ley 1231 se pretendió elevar a la categoría de título valor de contenido crediticio a las facturas comerciales y someterlas a las reglas propias del Código de Comercio para superar las restricciones y limitaciones propias de las normas que regulan la cesión de créditos previstas en el Código Civil, posibilitando su circulación de manera rápida y eficaz.

12. Adujo que del artículo 8.° de la citada Ley 1231 no se desprendía una facultad general para que regular, a través de actos administrativos, el contenido y alcance de los servicios de compra de cartera al descuento que pueden prestar las personas naturales y jurídicas enunciadas en la norma y especialmente:

> "[…] aquellos factores organizados como sociedades comerciales vigiladas por la Superintendencia de Sociedades, menos aún para que desarrolle aspectos esenciales del factoring como los desarrollados en los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 12 y 13 demandados, sobre los cuales existe reserva de ley […]".

13. Añadió que lo mismo ocurría con los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia y con las cooperativas de ahorro y crédito

y las secciones de ahorro y crédito de las cooperativas multiactivas o integrales, respecto de las cuales el factoring constituye una operación mercantil concreta que, por ministerio de la ley, es de interés público, razón por la que la determinación de su contenido y alcance, así como sus restricciones, son asuntos de reserva legal conforme el artículo 150, numeral 19. literal d), de la Constitución Política.

14. Concluyó que con la expedición del Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012, el Ejecutivo excedió la potestad reglamentaria, toda vez que lo dispuesto en sus artículos 2.°, 3.°, 4.°, 5.°, 12 y 13 no se adecúan al espíritu o al contenido del artículo 8° de la Ley 1231, norma objeto de reglamentación.

ii) *"[…]* ***Falsa o indebida motivación*** *[…]"* (negrilla del texto)

15. Manifestó que del análisis de los motivos que tuvo en cuenta el Ejecutivo para reglamentar las operaciones de factoring que puedan celebrar las sociedades comerciales vigiladas por la Superintendencia de Sociedades evidenció una equivocada interpretación de los alcances de la Ley 1231, lo cual explica la discrepancia existente entre aquello que dispuso el legislador en el artículo 8° y lo regulado en el decreto demandado.

16. Citó el artículo 8° de la Ley 1231 y aludió a los antecedentes del proyecto de ley que dio origen a la citada ley, insistiendo en que la intención del legislador era sustraer la negociación y circulación de la factura comercial de la reglas propias de la cesión de créditos contenidas en el Código Civil.

17. Estimó que la intención del legislador no fue la de establecer reglas generales para el ejercicio de la actividad de factoring como objeto social exclusivo de las sociedades comerciales vigiladas por la Superintendencia de Sociedades.

18. Aseveró que si con la expedición y entrada en vigencia de la Ley 1231, las facturas comerciales adquirieron el carácter y prerrogativas de los títulos valores de contenido crediticio y si lo pretendido con la expedición de la ley, reiteró, era superar las limitaciones legales que ponían en entredicho la eficacia de la circulación de las facturas comerciales derivadas de no ser consideradas títulos valores, se colegía que:

> "[…] que cuando esta clase de bienes mercantiles sean objeto de una operación de factoring su transferencia se sujetará las *[sic]* reglas propias de los títulos valores por expresa remisión que a ellas hace el artículo 1966 del Código Civil.
>
> Los argumentos que anteceden nos llevan a concluir que los hechos que tuvo en cuenta el Gobierno Nacional para expedir el Decreto 2669 de 2012 fueron apreciados en una dimensión equivocada, incurriendo por lo tanto en una falsa motivación, habida cuenta que la realidad no concuerda con el escenario fáctico que la Administración Pública supuso que existía al tomar la decisión; vale decir, el *factoring* encuadra dentro de la figura de la cesión de créditos regulada por los artículos 1959 y siguientes del Código Civil, no es menos cierto que la figura de la cesión no agota o integra en su totalidad el contrato de *factoring*, fundamentalmente, por dos razones: De un lado,

> porque en el Derecho colombiano, "[…] la regulación contenida en el Código Civil nos deja ver que […] la cesión de créditos es una figura jurídica incompleta y carente de autonomía causal, de ahí que para que pueda producir efectos traslativos plenos debe venir o estar acompañada de un título jurídico considerado apto para tal fin; es decir que en Colombia resulta insuficiente la mera cesión para operar la transmisión del derecho, puesto que necesita ir acompañada de un elemento negocial adicional (compraventa, donación, etc.) que justifique la transferencia del crédito […]"[9]. De otro lado, porque siendo el *factoring* un "[…] contrato atípico, origina una situación jurídica compleja […]"[10] habida cuenta que en el ámbito de esta modalidad de contratación "[…] se dan mecanismos jurídicos típicos que -sin perder su autonomía conceptual- se desenvuelven en el marco impuesto por el fin económico-social a la manera de lo que la doctrina alemana llama 'negocios auxiliares' o 'incoloros', surgiendo -como resultante- el factoring, que es una figura nueva y atípica […]"[11].

19. Puso de presente que el factoring no era la única herramienta jurídica idónea para negociar derechos económicos incorporados en facturas comerciales, ni el único instrumento financiero con el que contaban las pequeñas y medianas empresas del país para solucionar sus eventuales problemas de liquidez y acceso al crédito.

20. Insistió en que *"[…] el propósito del legislador, repetimos, fue el de superar aquellas barreras derivadas de las disposiciones legales que regulan la cesión de créditos […]"*, en particular, las previstas en el artículo 1960 del Código Civil, las cuales dificultaban articular de manera eficaz cualquier operación de financiamiento financiero y no solamente aquellas que corresponden a la naturaleza jurídica del factoring.

I.2. Trámite de la demanda

21. Mediante auto de 3 de junio de 2015[12], el consejero de Estado ponente de la Sección Cuarta de esta corporación, ordenó la remisión del presente asunto a la Sección Primera.

22. En auto de 8 de febrero de 2016[13], se admitió la demanda y, en consecuencia, *i)* se ordenó notificar personalmente al ministro de Comercio, Industria y Turismo, al agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; *ii)* se corrió traslado de la demanda, por el término de treinta (30) días, para los efectos previstos en el artículo 172 de la Ley 1437; y *iii)* se tuvo como parte demandante al ciudadano Gustavo Adolfo Rincón Plata y como parte demandada al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

---

[9] Luis Gonzalo Baena Cárdenas, "Lecciones de Derecho Mercantil", Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2013.
[10] Silvio Lisoprawski et all. Factoring. Análisis integral del negocio. Ed. De Palma, Buenos Aires, 2007, pp. 68 ss.
[11] Silvio Lisoprawski et all. Factoring. Análisis integral del negocio. Ed. De Palma, Buenos Aires, 2007, pp. 68 ss.
[12] Cfr. Folios 37-38, cuaderno principal.
[13] Cfr. Folios 43-45, cuaderno principal.

I.3. La contestación de la demanda[14]

23. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo contestó la demanda y solicitó negar las pretensiones de la parte accionante.

24. Manifestó que en virtud del artículo 189, numeral 11., de la Carta Política fue expedido el Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012, el cual si bien hace referencia a la reglamentación del artículo 8° de la Ley 1231, en sus considerandos se indica, asimismo, que su propósito incluye, conforme a dicha norma, la determinación de criterios y parámetros precisos que deben atender las personas que el legislador autorizó para la prestación del servicio que suponen las operaciones de factoring.

25. Aseguró que el decreto demandado, en tal sentido, determinó aspectos inherentes a la actividad de factoring, lo cual es coincidente con el *"[…] epígrafe del decreto, cuando se advierte que se "dictan otras disposiciones" […]"* relacionadas con dicha operación.

26. Puso de presente que el artículo 8° de la Ley 1231 fue modificado por el artículo 88 de la Ley 1676 de 20 de agosto de 2013[15], lo cual no fue advertido por el demandante.

27. Precisó que el artículo 8° de la Ley 1231 hacía referencia a personas naturales y jurídicas que prestaran servicios de compra de cartera, mientras que el artículo 88 de la Ley 1676 se refirió únicamente a las empresas.

28. Señaló que la Ley 1231 pretendió unificar la factura como título valor y mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario atendiendo la intención de brindarle posibilidades de liquidez a través del mecanismo del factoring, que permite obtener recursos a través de la negociación de facturas, estableciendo unas reglas generales relativas a esa operación -factoring-.

29. Consideró que era necesario que el Ejecutivo se ocupara de delinear el ejercicio de dicha actividad sin esto hubiere conllevado *"[…] determinar el alcance de la actividad de factoring, como erróneamente lo afirma el demandante […]".*

30. Aseguró que el decreto demandado buscó hacer operativas las reglas establecidas por el legislador para las sociedades comerciales destinatarias de la norma, fijó medidas como la contratación de un seguro y señaló los presupuestos bajo los cuales estarían sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades los factores constituidos como sociedades comerciales, creando un registro único, sin que esto pudiera considerarse como violación de la ley.

---

[14] Cfr. Folios 54-60, cuaderno principal.
[15] *"[…] Por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias. […]".*

31. Puso de presente que la figura del factoring ha *"[…] estado disponible en el mercado hace muchos años […]"* como una posibilidad para los empresarios y que sí ha contado con una regulación, mencionando los decretos 4350 de 2006 y *"[…] 3727 de 2008 […]"*, así como la misma Ley 1231.

32. Se refirió a la falsa motivación expuesta por el demandante y afirmó que el Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012 se expidió para definir los lineamientos de la actividad de factoring regulada en las leyes 1231 y 1676, insistiendo en que el artículo 8° de la Ley 1231 fue modificado por el artículo 88 de la Ley 1676, lo cual descontextualiza el control de legalidad a realizar.

33. Consideró que las apreciaciones del demandante eran subjetivas, personales y contradictorias, además de no explicar la colisión entre la norma acusada y las normas enunciadas como infringidas.

34. Aseguró que no existía la falsa motivación alegada puesto que el Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012:

> "[…] reglamenta las normas legales consagradas, en materia de factoring en la ley 1231 de 2008, modificada por la ley 1676 de 2013, aunado a que la ley 35 de 1993 establece la competencia para la Superintendencia de Sociedades de inspeccionar, vigilar y controlar las sociedades comerciales que desarrollan la actividad del factoring, ley que complementa las previsiones de la ley 1231 y que fundamenta también la expedición del decreto demandado lo cual se enuncia en las consideraciones del decreto en mención. […]".

35. Insistió en que no existió violación del artículo 189, numeral 11., de la Carta Política puesto que el Ejecutivo no hizo cosa diferente a detallar la aplicación de la Ley 1231 al caso concreto, estableciendo trámites, procedimientos, plazos y todo aquello concerniente al modo como los sujetos destinatarios de la ley deben cumplirla, preservando la naturaleza y los elementos fundamentales de la situación creada en dicha norma.

36. Mencionó que la parte demandante enunció en el acápite de fundamentos de derecho, las normas que estimó desconocidas por el acto administrativo demandado, sin señalar las razones por las cuales las normas constitucionales invocadas se estimaban violadas, con lo cual no cumplió con lo dispuesto en el Decreto núm. 2067 de 4 de septiembre de 1991[16].

37. Formuló la excepción de ineptitud de la demanda la cual sustentó en el hecho consistente en que el demandante aludió a la acción de simple nulidad regulada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo y no al medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la Ley 1437.

---

[16] *"[…] Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional. […]".*

38. Adicionalmente, cuestionó que el demandante haya enunciado como disposiciones acusadas los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 12 y 13 del Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012, sin tener en consideración que *"[…] el artículo 12 como el artículo 8 [sic], entre otros, habían sido modificados por virtud del Decreto 1219 de 2014 […]"*, por lo que la demanda se dirigió en contra de disposiciones que fueron modificadas o derogadas.

39. Finalmente solicitó que se reconociera cualquier excepción que se encontrara probada en el trámite del proceso.

I.4. Trámite del proceso

40. Mediante auto de 27 de octubre de 2016[17] se fijó el día 4 de noviembre de 2016, hora 4:00 p.m., para la realización de la audiencia inicial prevista en el artículo 180[18] de la Ley 1437.

41. La audiencia inicial[19] se llevó a cabo el 4 de noviembre de 2016. En desarrollo de la audiencia se decidió que la excepción de inepta demanda no estaba llamada a prosperar y se fijó el litigio, de la siguiente forma:

> "[…] **5. FIJACIÓN DEL LITIGIO:**
>
> (…) El objeto del presente litigio, de acuerdo con la demanda y la contestación a la misma, consiste en determinar si con la expedición de los artículos 2, 3, 4, 5, 12 y 13 del Decreto 2669 de diciembre 21 de 2012 *"Por el cual se reglamenta la actividad de factoring que realizan las sociedades comerciales, se reglamenta el artículo 8° de la Ley 1231 de 2008, se modifica el artículo 5° del Decreto 4350 de 2006 y se dictan otras disposiciones"*, el MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO quebrantó los artículos 1°, 6°, 122, 123, 124, 159 numerales 19, literal d) y 21, 189 numeral 11; 209, 334 y 335 de la Constitución Política; 8° de la Ley 1231 de 2008, por considerar que al expedir el acto acusado (i) se rebosaron *"los parámetros que le fija la potestad reglamentaria"* (…) *"al reglamentar el contenido y alcance de los servicios de compra de cartera"* y (ii) adolece de falsa e indebida motivación al *"aparejar una equivocada o errónea interpretación de los alcances de la Ley 1321 [sic] de 2008"* […]" (negrilla y subrayado del texto)

42. En la citada diligencia judicial, se prescindió de la realización de la audiencia de pruebas prevista en el artículo 181 de la Ley 1437, toda vez que las partes no solicitaron su práctica y concedió a las partes y al agente del Ministerio Público un término común de diez (10) días para presentar alegatos de conclusión.

43. Las partes, demandante[20] y demandada[21], reiteraron los argumentos expuestos en el proceso.

---

[17] Cfr. Folio 76, cuaderno principal.
[18] Modificado por el artículo 40 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2025 *"[…] Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción. […]"*.
[19] Cfr. Folios 82-92, cuaderno principal.
[20] Cfr. Folios 94-107, cuaderno principal.
[21] Cfr. Folios 108-113, cuaderno principal.

44. El agente del Ministerio Público, en concepto núm. 00212 de 22 de noviembre de 2016[22], solicitó la declaratoria de nulidad de las disposiciones demandadas del Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012.

45. Manifestó que del contenido de la Ley 1231 no se desprendía una facultad general en cabeza del Ejecutivo para expedir las normas demandadas.

46. Advirtió que de los antecedentes de la citada ley se podía colegir que su propósito era transformar las facturas en títulos valores y de esta forma someterlas al régimen jurídico de esa clase de bienes mercantiles, para superar las barreras propias de la cesión de créditos y posibilitar su circulación rápida.

47. Expuso que del espíritu del artículo 8° de la Ley 1231 no se desprendía la facultad de determinar el alcance de la actividad de factoring, su finalidad, forma de operación, limitaciones, supervisión y demás asuntos relacionados con esta figura.

48. Consideró que el Ejecutivo desbordó el ámbito de su competencia al regular una materia que se encontraba sujeta al principio de reserva legal.

49. Igualmente, estimó configurada la falsa motivación en la medida en que el Ejecutivo le dio a la Ley 1231 de 2008, un alcance que no tenía.

I.5. Manifestación de Impedimento

50. El Consejero de Estado doctor Carlos Fernando Mantilla Navarro mediante escrito de 2 de junio de 2026[23], manifestó impedimento con fundamento en la causal prevista en el numeral 12. del artículo 141 de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012[24], aplicable por remisión del artículo 130 de la Ley 1437, el cual señala:

> "[…] Artículo 141. Causales de recusación. Son causales de recusación las siguientes:
>
> […]
>
> 12. Haber dado el juez consejo o concepto fuera de actuación judicial sobre las cuestiones materia del proceso, o haber intervenido en este como apoderado, agente del Ministerio Público, perito o testigo […]"

51. Indicó que: *"[…] como Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa ante la Sección Primera del Consejo de Estado, rendí el concepto núm. 00212 de 22 de noviembre de 2016. […]"*[25].

52. Por lo tanto, se declarará fundado el impedimento manifestado por el Consejero de Estado doctor Carlos Fernando Mantilla Navarro al encontrarse configurado el

---

[22] Cfr. Folios 114-128, cuaderno principal.
[23] Cfr. Índice 56, SAMAI.
[24] *"[…] Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones […]".*
[25] Cfr. Índice 56, SAMAI.

supuesto indicado *supra*, en consideración a que intervino en el proceso de la referencia como agente del Ministerio Público[26] y, en consecuencia, se separará del conocimiento del asunto.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

53. Esta sala de decisión, para decidir la presente controversia, abordará: *i)* su competencia; *ii)* los actos administrativos demandados; *iii)* el problema jurídico; y, *iv)* el caso concreto.

II.1. La competencia

54. La Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer, en única instancia, de los procesos de nulidad de los actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la Constitución Política, en el numeral 1.° del artículo 149 de la Ley 1437 y en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019[27].

55. Agotados los procedimientos inherentes al medio de control de nulidad, sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, se procede a decidir el presente asunto.

II.2. El acto administrativo demandado

56. Los son los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 12 y 13 del Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012, cuyo contenido es el siguiente:

> "[…] **Artículo 2°.***Definiciones.* Para los efectos de este decreto se adoptan las siguientes definiciones:
>
> 1. *Actividad de factoring:* Se entenderá por actividad de factoring la realización profesional y habitual de operaciones de factoring que podrá ser acompañada de las operaciones conexas a las que se refiere este decreto.
>
> 2. *Operación de factoring:* Aquella mediante la cual un factor adquiere, a título oneroso, derechos patrimoniales ciertos, de contenido crediticio, independientemente del título que los contenga o de su causa, tales como y sin limitarse a ellos: facturas de venta, pagarés, letras de cambio, bonos de prenda, sentencias ejecutoriadas y actas de conciliación, cuya transferencia se hará según la naturaleza de los derechos, por endoso, si se trata de títulos valores o mediante cesión en los demás casos.
>
> 3. *Operaciones conexas:* Son las operaciones complementarias a las operaciones de factoring, es decir, aquellas que el factor podrá incluir dentro de las prestaciones que ofrezca a su clientela. Se entienden como tales:

---

[26] Concepto núm. 00212 de 22 de noviembre de 2016. Folios 114-128, cuaderno principal.

[27] *"[…] Reglamento Interno del Consejo de Estado […]".* Modificado por el Acuerdo 434 de 10 de diciembre de 2024, *"[…] Por medio del cual se modifican los artículos 13, 67, 80, 81 y 82 del Acuerdo 080 de 2019, y se le adicionan los artículos 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89 y 90 […]".*

a) La administración de la cartera y el registro contable de los abonos y del pago de los títulos o de los créditos que no le pertenezcan al factor;
b) La cobranza de títulos o de créditos que no le pertenezcan al factor;
c) La asesoría en la contratación de los seguros necesarios para dispersar el riesgo de retorno de la cartera;
d) La custodia de títulos contentivos de créditos o de derechos que no le pertenezcan al factor, o
e) El otorgamiento de anticipos o avances con cargo a las operaciones de factoring, y;
f) El corretaje de factoring.

4. *Contrato de factoring:* Es el acuerdo de voluntades mediante el cual se instrumentan las operaciones de factoring definidas en este decreto.

5. *Factoring sin recurso:* Es la operación de factoring en la cual el factor asume el riesgo de la cobranza de los créditos que adquiere y libera al cedente o al endosante, de toda responsabilidad patrimonial relacionada con la solvencia del deudor o del pagador cedido.

6. *Factoring con recurso:* Es la operación de factoring en la cual el factor no asume el riesgo de la cobranza de los créditos que se le transfieren y el cedente o el endosante, responden ante los posteriores adquirientes del título por la existencia y por el pago de las acreencias objeto de negociación.

7. Actividad de corretaje de factoring: El corretaje de factoring, entendido como el contrato mediante el cual, un factor desarrolla como operación conexa el corretaje de factoring y que por su especial conocimiento de la actividad de factoring, se ocupa como agente intermediario para poner en contacto a dos o más personas, con el fin de que celebren una operación de factoring, sin estar vinculado a las partes por relaciones de colaboración, dependencia, mandato o representación, siempre y cuando dichas operaciones no requieran autorización de la Superintendencia Financiera de Colombia.

Artículo 3°.*Riesgo de impago o de insolvencia.* En cualquier caso, tanto el cedente o endosante, como el factor, podrán proteger el riesgo de impago o de insolvencia del obligado, mediante la contratación de un seguro.

Artículo 4°.*Operaciones de factoring sobre títulos de plazo que hubiere vencido.* En las operaciones de factoring sobre títulos cuyo plazo hubiere vencido, las partes intervinientes podrán acordar libremente la tasa de descuento o el precio que les convenga.

Artículo 5°.*Cláusulas de cesión.* Por lo que respecta a las relaciones entre las partes, en el contrato de factoring se tiene que:

1. Una cláusula del contrato de factoring para la cesión de créditos existentes o futuros será válida aunque el contrato no los especifique individualmente, si en el momento de la celebración del contrato o en el momento en que nacen tales créditos, ellos son determinables;

2. Una cláusula del contrato de factoring según la cual se ceden créditos futuros, transferirá los créditos al cesionario en el momento en que nazcan, sin necesidad de un nuevo acto de transferencia, y;

3. Un contrato de factoring podrá disponer válidamente la transferencia, por medio o no de un acto o contrato diferente, de la totalidad o de parte de los derechos del proveedor que derivan del contrato de compraventa de mercaderías o de prestación

de servicios, incluyendo los derechos derivados de cualquier estipulación legal o contractual que reserve al proveedor el dominio de las mercaderías o que le confiera cualquier otra garantía.

(…)

Artículo 12. *Recursos para la realización de operación de factoring.* Para ejercer la actividad de factoring, el factor se financiará de la siguiente manera:

1. A través de recursos aportados por los accionistas o socios del factor;

2. Con créditos obtenidos en el sistema financiero;

3. Con los recursos provenientes de terceros con ocasión de mandatos específicos de inversión. En todo caso, los factores no podrán utilizar estos recursos para realizar por cuenta propia, operaciones de factoring;

4. Con los recursos provenientes de las ventas de cartera a fondeadores legalmente autorizados en el mercado de capitales.

Artículo 13. *Operaciones prohibidas.* Los factores no podrán:

1. Celebrar contratos, negocios u operaciones para el descuento de flujos futuros ofreciendo bienes, beneficios o intereses indeterminados o que no constituyan una operación de factoring en los términos definidos en el presente decreto;

2. Ofrecer la asesoría o los servicios relacionados con la adquisición o enajenación de valores inscritos en el registro Nacional de Valores y Emisores, y;

3. Celebrar contratos de mutuo excediendo los límites establecidos en el Decreto 1981 de 1988. […]".

57. El análisis de legalidad de las disposiciones de los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 12 y 13 del Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012 no se extenderá a la modificación introducida al numeral 3. del artículo 12 por el Decreto 1219 de 2 de julio de 2014[28], teniendo en cuenta que esta modificación no fue tenida en consideración al formularse la fijación del litigio y adicionalmente por cuanto en la audiencia inicial de 4 de noviembre de 2016 se argumentó lo siguiente:

"[…] Finalmente y en cuanto al argumento relacionado con que el artículo 12 así como el artículo 8 del acto acusado fueron modificados por el Decreto 1219 de 2014, "lo que significa que la demanda desconoce modificaciones posteriores que impactan el contexto de las normas demandadas" razón por la cual, en su entender, no se debe realizar el estudio de nulidad propuesto, el Despacho recuerda que es reiterada la jurisprudencia del Consejo de Estado que ha sostenido que tal circunstancia no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y, además, por cuanto su modificación sólo opera hacia el futuro, en tanto tal circunstancia no afecta su validez.

Agrega, además que, si el acto produjo efectos en su interregno, también es susceptible de control de legalidad. […]".

---

[28] *"[…] Por el cual se reglamenta el artículo 89 de la Ley 1676 de 2013 y se modifican los Decretos 4350 de 2006 y 2669 de 2012. […]".*

II.3. El problema jurídico

58. El problema jurídico que se debe resolver en el presente proceso, fue expuesto en la audiencia inicial realizada el 4 de noviembre de 2016:

> "[…] consiste en determinar si con la expedición de los artículos 2, 3, 4, 5, 12 y 13 del Decreto 2669 de diciembre 21 de 2012 *"Por el cual se reglamenta la actividad de factoring que realizan las sociedades comerciales, se reglamenta el artículo 8° de la Ley 1231 de 2008, se modifica el artículo 5° del Decreto 4350 de 2006 y se dictan otras disposiciones"*, el MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO quebrantó los artículos 1°, 6°, 122, 123, 124, 159 numerales 19, literal d) y 21, 189 numeral 11; 209, 334 y 335 de la Constitución Política; 8° de la Ley 1231 de 2008, por considerar que al expedir el acto acusado (i) se rebosaron *"los parámetros que le fija la potestad reglamentaria"* (…) *"al reglamentar el contenido y alcance de los servicios de compra de cartera"* y (ii) adolece de falsa e indebida motivación al *"aparejar una equivocada o errónea interpretación de los alcances de la Ley 1321 [sic] de 2008"* […]".

II.4. El caso concreto

i) El exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo

59. El demandante expuso que el Ejecutivo excedió el ejercicio de la potestad reglamentaria al expedir los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 12 y 13 del Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012 que reglamentaron el contenido y alcance del servicio de compra de cartera.

60. Aseveró que la Ley 1231 pretendió darles a las facturas comerciales la categoría de títulos valores para someterlas a las prerrogativas propias de esos bienes mercantiles previstas en el Código de Comercio, con el fin de superar las restricciones y limitaciones de la cesión de créditos regulada en el Código Civil y permitir una circulación más rápida y eficaz.

61. Puso de presente que del artículo 8.° de la Ley 1231 no se desprendía una facultad general para que el Ejecutivo regulara el contenido y alcance de los servicios de compra de cartera al descuento que pueden prestar las personas naturales y jurídicas a las que se refiere la ley y en particular los factores organizados como sociedades comerciales vigiladas por la Superintendencia de Sociedades y mucho menos para desarrollar aspectos esenciales de esa operación -también denominada factoring-, respecto de los cuales existiría reserva legal.

62. En efecto, destacó que el artículo 8.° se refirió a las obligaciones de las personas naturales y jurídicas que presten servicios de compra de cartera al descuento *i)* de verificar la procedencia de los títulos que adquieran y *ii)* de adoptar las medidas, metodologías y procedimientos para evitar que las operaciones en que intervengan puedan ser utilizadas para el lavado de activos o actividades delictivas, por lo que

el ejercicio de la potestad reglamentaria se debía circunscribir al contenido de la disposición legal.

63. Adujo que la regulación de la actividad del factoring es un asunto sometido a reserva legal, conforme los artículos 150, numeral 19. literal d) y 21, y 335 de la Constitución Política.

64. El numeral 11. del artículo 189 de la Carta Política dispone que corresponde al presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes que sean necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

65. La Corte Constitucional[29], en relación con la potestad reglamentaria, ha expuesto que:

> "[…] 7.2.2. Dentro del sistema normativo colombiano *la potestad reglamentaria* tiene un reconocimiento constitucional, que hace evidente la *separación funcional* entre el Legislador y el Ejecutivo, como poderes independientes del Estado, determinante desde la perspectiva de la garantía de los derechos y libertades y del principio democrático, correspondiéndole al Congreso en principio, proferir las leyes de contenido general y abstracto, y al Ejecutivo, reglamentarlas[30]. En relación con el artículo 189 numeral 11 Superior, la jurisprudencia ha destacado[31] que busca contribuir a la concreción de los contenidos abstractos de la ley, con el fin de hacer posible su aplicación mediante la expedición de los actos administrativos[32]. Sobre este aspecto, la Corte ha dicho:
>
> "La potestad reglamentaria es "... la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley... [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real". Tal facultad se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley. Toda facultad de regulación que tenga como contenido expedir normas para la cumplida ejecución de las leyes, pertenece, en principio, por atribución constitucional, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Dentro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación. Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo."[33]
>
> 7.2.3. Esta Corporación ha señalado que la *"potestad reglamentaria"* o *"poder reglamentario"*, como competencia propia constitucionalmente otorgada al Jefe del Ejecutivo en su condición de autoridad administrativa, no requiere de disposición expresa que la conceda, es inalienable e intransferible y también inagotable, ya que, en principio, no tiene plazo y puede ejercerse en cualquier tiempo[34]; además es

[29] Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-810 de 5 de noviembre de 2014. Expediente núm. D-10162. M.P.: Mauricio González Cuervo.
[30] Sentencia C-953 de 2007.
[31] Sentencias C-228 de 1993; C-397 de 1995; C-350 de 1997; C-066 de 1999; C-088 de 2001; C-805 de 2001; C-917 de 2002; C-675 de 2005.
[32] Sentencia 1005 de 2008.
[33] Sentencia C-805 de 2001.
[34] El legislador puede imponerle un término al Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria, lo cual *"no impide que el Presidente expida la reglamentación antes del término previsto, ni lo inhabilita para el ejercicio de la potestad reglamentaria vencido ese plazo. Tampoco implica que expedida una reglamentación dentro del plazo fijado por el legislador el Presidente*

irrenunciable, por cuanto se concibe como indispensable para que la administración cumpla con su función de ejecución de la ley[35], se amplía o restringe en la medida en que el Congreso utilice en mayor o menor grado sus poderes jurídicos[36] y se encuentra limitado por la reserva de ley - que prevé que la regulación de ciertas materias se realice de manera exclusiva a través de leyes, quedando vedado el otorgamiento de facultades extraordinarias al ejecutivo y restringido el ejercicio de la facultad reglamentaria a cuestiones complementarias. (CP. Arts. 150.10, 152 y 338). (…)

7.2.4. La Corte también ha señalado que el ejercicio de la potestad reglamentaria por el ejecutivo, exige que la ley haya configurado una regulación básica, a partir de la cual el Gobierno pueda ejercer la función de reglamentar la ley. Si el legislador omite definir ese presupuesto normativo básico, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley, pues el requisito fundamental que supone la potestad reglamentaria es la existencia previa de un contenido legal por reglamentar[37].

7.2.5. En síntesis, la facultad reglamentaria no es absoluta, pues tiene como límite y radio de acción a la Constitución y la ley, y es por ello que el Ejecutivo al ejercerla no puede alterar o modificar el contenido y espíritu de la ley, ni puede reglamentar leyes que no ejecuta la administración, como tampoco puede desarrollar aquellas materias cuyo contenido está reservado al legislador[38]. […]"

66. Esta Sección[39] igualmente frente a la potestad reglamentaria, ha explicado lo siguiente:

"[…] 130. Como regla general, el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución prevé que, como suprema autoridad administrativa, al Presidente de la República le corresponde ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarias para la cumplida ejecución de las leyes, toda vez que son indispensables para hacer posible su cumplimiento. Adicionalmente, este mismo numeral establece que el acto debe ser suscrito y comunicado también por el ministro del ramo respectivo o por el director del departamento administrativo correspondiente[40].

131. En esta línea argumentativa, la potestad reglamentaria está relacionada con los poderes de orientación política, dirección, estructuración, regulación, diseño y fijación de directrices para el cometido de los fines estatales asignados a la Administración, lo que significa que su ejercicio deberá estar subordinado y dependiente de las normas de carácter superior de acuerdo con el principio de legalidad[41]. En ese sentido, esta Corporación, ha señalado[42]:

[…] El acto reglamentario debe aportar entonces los detalles, los pormenores de ejecución o aplicación de la ley; hacer explícito lo implícito en ella: No es posible que

---

pierda competencia para expedir nuevos reglamentos o para modificar, adicionar o derogar sus propios reglamentos. La única consecuencia normativa del término establecido por el legislador es la de imponerle al Presidente de la República el deber de reglamentar la ley dentro de dicho plazo". (Cfr. C-805 de 2001).

[35] C-028 de 1997.

[36] Ibídem.

[37] Sentencia C-474 de 2003.

[38] Sentencia C-028 de 1997.

[39] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés. Sentencia de 16 de diciembre de 2020. Radicación núm.: 11001-03-24-000-2008-00159-00.

[40] Artículo 115 inciso 3°.

[41] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN TERCERA- SUBSECCION C. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Diez (10) de octubre de dos mil dieciséis (2016). Radicación 11001-03-26-000-2015-00165-00 (55813). Actor: Navis Alberto Flórez León. Demandado Nación – Presidencia de la Republica – Departamento Nacional de Planeación

[42] CONSEJO DE ESTADO, SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL, Concejero Ponente: Roberto Suárez Franco. Concepto del nueve (9) de julio de 1996. Expediente 854.

el reglamento contenga normas que le están reservadas al legislador; ***no puede adicionar la ley, cambiarla, restringirla o recortarla en su esencia o sustancia; tampoco puede deslindar los límites de la potestad reglamentaria por violaría, además de la ley, la propia constitución****. […]* (Resaltado de la Sala).

132. Lo anterior significa que la ley sienta los principios generales de la materia que se regula, sin que deba contener todos los detalles, criterios específicos y pormenores indispensables para su cabal aplicación. De ahí que el decreto reglamentario sea necesario para hacerla operante o particularizarla para hacerla viable. En esa medida, el ejercicio de la potestad reglamentaria tendrá como límite el ámbito de aplicación, los fines, criterios y requisitos establecidos por la Ley, sin que se le permita al reglamento ir más allá, de tal forma que varíe las disposiciones de rango legal.

133. La Corte Constitucional ha considerado que la potestad reglamentaria del Ejecutivo es proporcional a la extensión de la ley, así que, ante menos cantidad de materia regulada en la ley, existe un mayor campo de acción para el ejercicio de la potestad reglamentaria. Sin embargo, tal regla encuentra su excepción respecto de aquellas materias que, a pesar de no estar reguladas por la ley tampoco pueden ser establecidas vía reglamento, en tanto están sometidas a reserva legal. En ese sentido, deberán tenerse en cuenta los siguientes aspectos[43]:

[…] ***En esencia, la mayoría de las veces, el ejercicio integro o precario de la potestad de configuración normativa depende de la voluntad del legislador, es decir, ante la valoración política de la materia a desarrollar, el Congreso de la República bien puede determinar que regula una materia en su integridad, sin dejar margen alguna a la reglamentación o, por el contrario, abstenerse de reglar explícitamente algunos aspectos, permitiendo el desenvolvimiento posterior de las atribuciones presidenciales de reglamentación para que la norma pueda ser debidamente aplicada.***

No obstante, esta capacidad del Congreso para determinar la extensión de la regulación de una institución, tiene distintos límites que vienen dados por las especificidades de las materias objeto de dicha regulación. Así, por ejemplo, el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, somete a estricta reserva legal, entre otras la regulación de materias como impuestos o leyes estatutarias. ***Para esta Corporación, es claro que la regulación de los elementos esenciales de materias sometidas a reserva de ley y que recaigan sobre asuntos administrativos, no son susceptibles de ser regulados a través del ejercicio de la potestad reglamentaria,*** *salvo en cuestiones accesorias y de detalle, so pena de contrariar disposiciones imperativas de raigambre superior. […]* (Resaltado de la Sala).

134. El Consejo de Estado también ha establecido que la potestad reglamentaria se encuentra limitada por los criterios de competencia y la necesidad[44]. El primer criterio hace referencia al ámbito de la regulación que el legislador defiere al ejecutivo, para establecer en detalle los pormenores de la materia a reglamentar. Por su parte, el criterio de necesidad es el marco en el que se debe desarrollar la potestad reglamentaria, limitándose a definir los asuntos necesarios para la correcta aplicación de la ley.

135. De acuerdo con lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación sintetizó que el ejercicio de la potestad reglamentaria conllevaba[45]:

---

[43] CORTE CONSTITUCIONAL, SENTENNCIA C432 DE 2004, MP. RODRIGO ESCOBAR GIL
[44] CONSEJO ESTADO, SECCION SEGUNDA, SENTENCIA 21 DE AGOSTO DE 2008, EXP. 0294-04 Y 0295-04 CONSEJERO PONENTE GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN.
[45] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ. Bogotá primero (1) de noviembre de 2019. Numero de radicación: 11001-03-24-000-2011-00162-00. Demandante: José Mario Cardona Ramírez y Miguel Sandoval Zabaleta. Demandado: Nación – Gobierno Nacional (conformado por el presidente de la república y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público)

> *[…] **i)** El ejercicio de una **función administrativa**; **ii)** tiene como propósito **precisar y detallar la ley** para que de esta forma pueda ejecutarse adecuadamente; **iii) finaliza con la expedición** de actos de carácter general y abstracto, los cuales, en el caso de la Presidencia de la República, reciben en nombre de **decretos reglamentarios**; **iv)** el acto que resulta **no es una nueva ley, sino un acto complementario** de esta; **v) promueve la organización y el funcionamiento de la administración**; **vi)** representa un **mecanismo de colaboración entre los poderes legislativo y ejecutivo**; **vii) no puede ejercerse en el caso de materias que deben necesariamente regularse a través de una ley** y **viii) no es posible ejercer la potestad reglamentaria cuando se trate de una ley que incorpore disposiciones precisas y claras que no requieren de una regulación adicional para su ejecución.** […]*
>
> 136. Así las cosas, el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Presidente de la República exige que la ley haya configurado una regulación básica, la cual no puede ser alterada o modificada por el reglamento, ni desarrollar aquellas materias reservadas al legislador, so pretexto de precisarlas o aclararlas. […]" (negrilla del texto)

67. La Ley frente a la cual el Ejecutivo pretendió ejercer su potestad reglamentaria fue la Ley 1231. Así se expuso en la parte considerativa del Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012:

> "[…] Que el artículo 11 de la Ley 35 de 1993 dispuso que la inspección, vigilancia y control de las sociedades de compra de cartera – factoring, no se llevaría a cabo por la Superintendencia Financiera de Colombia, sino que, por el contrario, se sujetaría a las disposiciones generales sobre la vigilancia y control de las sociedades comerciales;
>
> Que la Ley 1231 de 2008, "por la cual se unifica la factura como título valor como mecanismo de financiación para el micro, pequeño y mediano empresario, y se dictan otras disposiciones", en su artículo 8° estableció reglas generales en relación con el ejercicio de la actividad de factoring;
>
> Que de conformidad con la Ley 1231 de 2008 se hace pertinente determinar el alcance de la actividad de factoring, su finalidad, forma de operación, limitaciones, supervisión y demás asuntos relacionados con el ejercicio de la misma y reglamentar la vigilancia y control de la actividad de factoring;
>
> Que con la expedición del presente decreto se pretende facilitar la circulación de las facturas y favorecer el crecimiento de la actividad de factoring, por cuanto constituye un importante mecanismos de apalancamiento para las pequeñas y medianas empresas del país. […]"

68. Mediante la Ley 1231 se modificaron disposiciones del Código de Comercio relativas a las facturas cambiarias, en particular en lo correspondiente a su definición[46], a la aceptación de la factura[47], a los requisitos de la factura[48], al pago

[46] Artículo 772 del Código de Comercio, modificado por el 1° de la Ley 1231.
[47] Artículo 773 del Código de Comercio, modificado por el 2° de la Ley 1231.
[48] Artículo 774 del Código de Comercio, modificado por el 3° de la Ley 1231.

por cuotas[49], a la obligatoriedad de aceptación del endoso[50] y a la aplicación, en lo pertinente, de las normas relativas a la letra de cambio[51].

69. La Ley 1231, igualmente, reguló lo atinente a la transferencia de la factura[52] y a la prevención del lavado de activos[53].

70. La exposición de motivos del proyecto de Ley 151 de 2007 Senado, 230 de 2008 Cámara que dio origen a la citada Ley 1231 menciona que las facturas comerciales era tradicionalmente los instrumentos legales de soporte de transacciones de bienes y servicios, no obstante, no eran títulos valores y por tanto no gozaban de sus prerrogativas.

71. Se puso de presente que la figura de la cesión de créditos no era apropiada para la clase de negocios y la rapidez que el mundo de hoy exigía de las transacciones comerciales, de tal forma que la propuesta normativa se dirigía a que las facturas fueran títulos de contenido crediticio enmarcadas en la teoría general de los títulos valores.

72. Indicó la exposición de motivos[54] que:

> "[…] En la economía moderna ha tomado auge, entre otros, el contrato o las operaciones de compra de cartera, conocido como "Factoring", pues tal es su denominación en el comercio norteamericano y en el europeo en donde tiene origen. El desarrollo de estas operaciones está encontrando grandes dificultades en la práctica, dadas las limitaciones legales de las facturas comerciales al no ser consideradas un título valor. Su circulación, entonces, está sujeta a las normas de las cesiones de crédito, con la lentitud y formalismo que caracteriza este instrumento, concebido originalmente con un carácter civil y no comercial.
>
> (…)
>
> Consideramos que uno de los mecanismos para desarrollar y masificar la herramienta del factoring, es el otorgamiento de la calidad de título-valor a las facturas comerciales, lo cual mejoraría indudablemente su circulación en el mercado. Es necesario, entonces, regular el tema y, sobre todo, establecer que ningún deudor pueda negarse a pagar las facturas que han sido transferidas a un factor (empresa que realiza operaciones de factoring), como está sucediendo en la actualidad en algunos casos.
>
> Estas facilidades para la negociación de las facturas a través del endoso, contribuirán, también, con la reducción de la informalidad en el comercio, y de la elusión y evasión tributarias, puesto que será conveniente para todos obtener y expedir facturas en legal forma.
>
> Así mismo, el auge de las operaciones de factoring conducirá ineludiblemente al ingreso al mercado de nuevos actores, entidades vigiladas por el Gobierno y compañías de factoring, con lo cual se reducirá el espacio para agiotistas y usureros

[49] Artículo 777 del Código de Comercio, modificado por el 4° de la Ley 1231.
[50] Artículo 778 del Código de Comercio, modificado por el 7° de la Ley 1231.
[51] Artículo 779 del Código de Comercio, modificado por el 5° de la Ley 1231.
[52] Artículo 7° de la Ley 1231.
[53] Artículo 8° de la Ley 1231.
[54] https://leyes.senado.gov.co/ - Proyecto de Ley núm. 151 de 2007 Senado, 230 Cámara. Gaceta núm. 533 de 2007.

que hoy, sin control alguno, abusan del micro, pequeño y mediano empresario que no tiene acceso a los servicios de financiamiento de las grandes empresas, viéndose obligado a pagar tarifas exorbitantes por el descuento de cartera.

(…)

En síntesis, con este proyecto se busca:

- Actualizar la legislación comercial sobre títulos valores, extendiéndola a la totalidad de las facturas comerciales de bienes y servicios que cumplan con los requisitos legales.
- Garantizar su negociabilidad de manera segura y eficaz.
- Disminuir la informalidad en el comercio.
- Disminuir la evasión tributaria.
- Abrir espacios a nuevas formas de financiación para pequeños y medianos comerciantes y empresarios.

Así, no solo avanzaremos un poco más en la modernización de nuestras instituciones comerciales, acorde con el desenvolvimiento de los negocios en una economía que tiende a la globalización, sino también en el camino de la formalización de los negocios. […]".

73. Se precisa el artículo del proyecto de ley[55], en su artículo 8°, señalaba lo siguiente:

"[…] **Artículo 8°.** *Servicios de factoring*. Las personas naturales o jurídica que presten servicios de compra de cartera al descuento, o factoring, deberán verificar la procedencia de los títulos que adquieran. En todo caso, el comprador beneficiario del bien o servicios queda exonerado de responsabilidad por la idoneidad de quienes actúen como factores.

Parágrafo. Para todos los efectos legales, se denomina factor a la persona natural o jurídica que preste los servicios de compra de cartera al descuento, o factoring, al cual no le son aplicables las disposiciones vigentes sobre Preposición, contenidas en el presente código […]".

74. No obstante, en el primer debate del proyecto de ley en la Cámara de Representantes[56] se propuso modificar dicho artículo, en la siguiente forma:

"[…] 4.9. Servicios de factoring. Se propone modificar este artículo atendiendo distintas recomendaciones al respecto y teniendo en cuenta los siguientes criterios:

En estas negociaciones resulta de gran importancia para facilitar su desarrollo, la exoneración de responsabilidad al deudor por la idoneidad de quienes actúen como factores, dado que estos aparecen en virtud de la negociación del título que ha hecho su acreedor inicial, sin perjuicio, claro está, de la elemental prudencia que hoy en día debe guiar las actuaciones de todas las empresas con el fin de verse involucradas en situaciones equívocas o delincuenciales.

Realmente, el análisis de idoneidad de cliente y títulos le corresponde adelantarlo a la compañía o persona que preste el servicio de factoring, mas no al comprador del bien o beneficiario del servicio; y si la factura que le presenta el factor corresponde

[55] https://leyes.senado.gov.co/ - Proyecto de Ley núm. 151 de 2007 Senado, 230 Cámara. Gaceta núm. 533 de 2007.
[56] https://leyes.senado.gov.co/ - Proyecto de Ley núm. 151 de 2007 Senado, 230 Cámara. Gaceta núm. 232 de 2008.

realmente a la negociación que se efectuó inicialmente, y la cadena de endosos se ajusta a la ley, no debe endilgársele ninguna responsabilidad por idoneidad del factor en relación con esas facturas. De ahí que propongamos modificar el inciso 1° del artículo in fine para destacar que la no responsabilidad es frente a las facturas que el factor le presente para su pago y que deben corresponder a una compra a uno de sus proveedores registrados.

Para reforzar, también, la necesidad de coadyuvar las políticas gubernamentales en materia de lavado de activos, se propone adicionar un inciso 2° a esta norma, que es tomado de las normas vigentes sobre la materia para el sector financiero, pero que incluyen una obligación de prevención y cuidado para todas aquellas personas que compren facturas o realicen negociaciones propias del factoring.

Por último, como refuerzo también a las medidas de prevención de lavado de activos, se propone que solamente empresas legalmente constituidas e inscritas en la respectiva Cámara de Comercio puedan adelantar operaciones de compra de cartera al descuento. Por empresa hemos de entender (…) tal como lo define el artículo 25 del Código de Comercio, de manera que las empresas pueden ser desarrolladas por personas naturales o por personas jurídicas.

(…)

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DE CAMARA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 230 CAMARA 2008, 151 SENADO 2007

(…)

Artículo 8°. *Prevención de lavado de activos*. Las personas naturales o jurídicas que presten servicios de compra de cartera al descuento deberán verificar la procedencia de los títulos que adquieran. En todo caso, el comprador o beneficiario queda exonerado de responsabilidad por la idoneidad de quienes actúen como factores.

Quienes actúen como factores adoptarán medidas, metodologías y procedimientos orientados a evitar que las operaciones en que intervengan puedan ser utilizadas, directa o indirectamente, como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas o destinados a su financiación; o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas; o para el lavado de activos y/o la canalización de recursos hacia la realización de actividades terroristas; o para buscar el ocultamiento de activos provenientes de dichas actividades.

Deberá informarse a las autoridades competentes sobre cualquier operación sospechosa de lavado de activos o actividad delictiva.

Solamente podrán prestar servicios de compra de cartera al descuento las empresas legalmente organizadas e inscritas en la Cámara de Comercio correspondiente.

Parágrafo. Para todos los efectos legales, se denomina factor a la persona natural o jurídica que preste los servicios de compra de cartera al descuento, al cual no le son aplicables las disposiciones vigentes sobre Preposición, contenidas en el presente código. […]” (negrilla del texto)

75. El proyecto de ley fue objeto de conciliación[57], acogiéndose el siguiente texto del artículo 8°:

> "[…] **Artículo 8º. *Prevención de lavado de activos***. Las personas naturales o jurídicas que presten servicios de compra de cartera al descuento deberán verificar la procedencia de los títulos que adquieran. En todo caso, el comprador o beneficiario del servicio queda exonerado de responsabilidad por la idoneidad de quienes actúen como factores.
>
> Quienes actúen como factores adoptarán medidas, metodologías y procedimientos orientados a evitar que las operaciones en que intervengan puedan ser utilizadas, directa o indirectamente, como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas o destinados a su financiación; o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas; o para el lavado de activos y/o la canalización de recursos hacia la realización de actividades terroristas; o para buscar el ocultamiento de activos provenientes de dichas actividades.
>
> Deberá informarse a las autoridades competentes sobre cualquier operación sospechosa de lavado de activos o actividad delictiva. En todo caso, las empresas de factoring, deberán sujetarse a lo regulado por el artículo 103 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.
>
> Solamente podrán prestar servicios de compra de cartera al descuento las empresas legalmente organizadas e inscritas en la Cámara de Comercio correspondiente.
>
> **Parágrafo 1º.** Para todos los efectos legales, se denomina factor a la persona natural o jurídica que preste los servicios de compra de cartera al descuento, al cual no le son aplicables las disposiciones vigentes sobre Preposición, contenidas en el presente código. […]".

76. El artículo 8° de la Ley 1231 fue modificado posteriormente por la Ley 1676, no obstante, tal disposición no estaba vigente al momento en que se expidió el Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012.

77. Se precisa que el juicio de legalidad de los actos acusados debe realizarse con respecto a las normas superiores vigentes al momento de su expedición, conforme lo ha señalado esta corporación[58].

78. De acuerdo con los parámetros expuesto, se procederá al análisis de los artículos del Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012 demandados en este medio de control en relación con que se pretendió reglamentar, es decir, el artículo 8° de la Ley 1231.

---

[57] https://leyes.senado.gov.co/ - Proyecto de Ley núm. 151 de 2007 Senado, 230 Cámara. Gaceta núm. 376 de 2008.

[58] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Sentencia de 25 de noviembre de 2021. Radicación núm.: 11001-03-24-000-2008-00458-00.
Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Sentencia de 30 de abril de 2020. Radicación núm.: 11001-03-24-000-2018-00387-00 y 11001-03-24-000-2018-00399-00 (acumulados).
Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Sentencia de 3 de noviembre de 2011. Radicación núm.: 23001-23-31-000-2005-00641-01.

79. Cabe aclarar que el acto administrativo se aplica, de acuerdo a su artículo 1°, específicamente a los factores constituidos como sociedades comerciales, que no estén bajo la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia o de la Superintendencia de Economía Solidaria y tengan objeto social exclusivo de factoring, de tal forma que no resultan pertinentes las alusiones que realiza el demandante, precisamente, a entidades vigiladas por dichas entidades de inspección, vigilancia y control.

80. El artículo 8° de la Ley 1231 estableció las siguientes reglas:

80.1. Las personas que presten servicios de compra de cartera al descuento deben verificar la procedencia de los títulos.

80.2. En todo caso, el comprador o beneficiario del servicio queda exonerado de responsabilidad por la idoneidad de quienes actúen como factores.

80.3. Quienes actúen como factores deben adoptar medidas, metodologías y procedimientos para evitar que las operaciones en que intervengan puedan ser utilizadas, directa o indirectamente, como instrumento para el lavado de activos y financiación de actividades delictivas.

80.4. Es obligación informar a las autoridades competentes sobre cualquier operación sospechosa de lavado de activos o actividad delictiva.

80.5. Las empresas de factoring deben sujetarse a lo regulado en el artículo 103 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero[59].

80.6. Solo pueden prestar servicios de compra de cartera al descuento las empresas legalmente organizadas e inscritas en la Cámara de Comercio correspondiente.

80.7. Definió, para todos los efectos legales, qué debe entenderse por factor y establece que a esta persona no se le aplican las reglas relativas a la preposición[60].

81. La reglamentación adoptada en los artículos demandados dispuso:

81.1. El artículo 2° del Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012 estableció las definiciones de *i)* actividad de factoring, *ii)* operación de factoring, *iii)* operaciones conexas a las operaciones de factoring, *iv)* contrato de factoring, *v)* factoring sin recurso, *vi)* factoring con recurso y *vii)* actividad de corretaje de factoring.

---

[59] El artículo 103 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero reguló lo relativo al control de las transacciones en efectivo.
[60] La preposición se encuentra regulada en los artículos 1332 a 1339 del Código de Comercio. El artículo 1332 define la preposición de la siguiente manera: *"[…] Artículo 1332. PREPOSICIÓN La preposición es una forma de mandato que tiene por objeto la administración de un establecimiento de comercio o de una parte o ramo de la actividad del mismo. En este caso, el mandatario se le llamará factor. […]"*.

81.2. El artículo 3° reguló lo atinente al riesgo de impago o de insolvencia, en el sentido de señalar que en cualquier caso, el cedente o endosante y el factor, podrían protegerse de tales riesgos mediante la contratación de un seguro.

81.3. El artículo 4° se refirió a las operaciones de factoring sobre títulos cuyo plazo no hubiere vencido y respecto de las cuales se señaló que podría acordarse libremente la tasa de descuento o el precio que convenga a las partes intervinientes.

81.4. El artículo 5° estableció reglas en relación con la validez de unas determinadas cláusulas de cesión de créditos existentes o futuros o de derechos derivados de los contratos de compraventa de mercaderías o de prestación de servicios que pueden pactarse en el contrato de factoring.

81.5. Los artículos 12 y 13 regularon *i)* lo concerniente a los recursos con los que debe contar quienes ejercen la actividad de factoring para desarrollarla y *ii)* las operaciones que se consideran prohibidas para los factores.

82. Se colige de la confrontación de la norma legal y de la reglamentaria que el Ejecutivo no formuló medidas para la ejecución práctica del precepto legal que sustentó el ejercicio de la potestad reglamentaria.

83. En efecto, extendió la regulación más allá del objeto de la disposición legal con la pretensión de realizar una reglamentación integral de la figura del factoring aplicable a los factores constituidos como sociedades comerciales que no estuvieran bajo la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia o de la Superintendencia de Economía Solidaria y que tuvieran como objeto social exclusivo la actividad de factoring.

84. El decreto reglamentario estableció los elementos esenciales del factoring, sus modalidades y la validez de ciertas operaciones y cláusulas de los contratos de factoring; asimismo reguló aspectos relativos a las personas que realizan operaciones de factoring.

85. De los antecedentes que dieron origen a la Ley 1231 se advierte que lo que se pretendía con esta norma, principalmente, era la actualización de la legislación comercial sobre los títulos valores para aplicarla a la totalidad de facturas comerciales de bienes y servicios y con ello permitir el desarrollo y masificación de la herramienta del factoring, como mecanismo de financiación para pequeños y medianos comerciantes y empresarios.

86. Bajo la anterior perspectiva, los legisladores plantearon la necesidad de que existieran disposiciones relacionadas con la idoneidad de quienes actúan como factores y de los títulos objeto de la operación.

87. Estos antecedentes legislativos no permiten colegir que haya sido intención del legislador expedir reglas generales en relación con el ejercicio de la actividad de

factoring como lo indica el Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012 en su parte considerativa que pudieran ser desarrolladas a través del ejercicio de la potestad reglamentaria.

88. El Ejecutivo desconoció el criterio de necesidad que limita el ejercicio de la potestad reglamentaria, en la medida en que no definió los asuntos estrictamente necesarios para la correcta aplicación de la ley, sino que pretendió, se reitera, realizar una regulación integral del factoring lo cual tuvo como efecto que la ley fue adicionada por el acto administrativo.

89. El Ejecutivo, conforme el mencionado artículo 8° de la Ley 1231 estaba habilitado para expedir la reglamentación necesaria para materializar los mandatos relativos a *i)* la obligación del factor de verificar la procedencia de los títulos; *ii)* la exoneración de responsabilidad por la idoneidad de quienes actúen como factores; *iii)* medidas, metodologías y procedimientos que deben adoptar los factores respecto del lavado de activos y financiación de actividades delictivas; *iv)* la restricción para que solo las empresas legalmente organizadas e inscritas en la cámara de comercio correspondiente pudieran prestar servicios de compra de cartera y *v)* lo que debía entenderse por factor y la no aplicación a estos de las normas de la preposición.

90. De esta forma, le asiste razón a la parte accionada al indicar que del contenido del artículo 8° de la Ley 1231 no se desprende una facultad general para que el Ejecutivo regule el contenido y alcance de los servicios de compra de cartera al descuento, así como al manifestar que los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 12 y 13 del Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012 no se adecúan al contenido de la mencionada norma de orden legal.

91. Conforme a lo anterior, se encuentra acreditado que el Ejecutivo, al expedir los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 12 y 13 del Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012, desconoció lo dispuesto en el numeral 11. del artículo 189 de la Carta Política y en el artículo 8° de la Ley 1231, por lo cual resulta procedente declarar su nulidad.

92. Ante la prosperidad del cargo por exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria, la Sala se abstendrá de analizar los demás cargos formulados en la demanda[61].

---

[61] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 5 de marzo de 2026. Consejero ponente: Germán Eduardo Osorio Cifuentes. Radicación núm.: 11001-03-25-000-2014-00592-00.
Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 29 de mayo de 2025. Consejero ponente: Germán Eduardo Osorio Cifuentes. Radicación núm.: 11001-03-24-000-2017-00222-00.
Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 9 de mayo. Consejera ponente: Nubia Margoth Peña Garzón. Radicación núm.: 11001-03-24-000-2010-00558-00.
Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 21 de septiembre de 2023. Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez. Radicación núm.: 11001-03-24-000-2015-00234-00.
Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 11 de febrero de 2016. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación núm. 11001-03-24-000-2009-00457-00.

II.5. Conclusión

93. La Sala, acorde con los razonamientos expuestos, constató que la parte demandante logró desvirtuar la presunción de legalidad de los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 12 y 13 del Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012, en razón a que el Ejecutivo excedió el ejercicio de su potestad reglamentaria respecto del artículo 8° de la Ley 1231, de tal forma que procederá a declarar su nulidad.

II.6. Condena en costas

94. La Sala se abstendrá de condenar en costas al no concurrir los supuestos del artículo 188 de la Ley 1437, por tratarse de un asunto en el que se ventila un interés público.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR FUNDADO el impedimento manifestado por el Consejero de Estado doctor Carlos Fernando Mantilla Navarro y, en consecuencia, **SEPARAR** al citado consejero del conocimiento del proceso de la referencia.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de los artículos 2°, 3°, 4°, 5°, 12 y 13 del Decreto núm. 2669 de 21 de diciembre de 2012, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia, **ARCHIVAR** el expediente previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA
Consejero de Estado
Presidente

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

CONSTANCIA: La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.