



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - Nº 704

Bogotá, D. C., miércoles 12 de octubre de 2005

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 165 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal colombiana.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Créase una nueva unidad monetaria y unidad de cuenta de la economía colombiana denominada nuevo peso, la cual será emitida por el Banco de la República, conforme a sus facultades constitucionales y legales. El nuevo peso equivaldrá a mil unidades de los pesos regulados por la Ley 31 de 1992 y se dividirá en cien (100) centavos.

Artículo 2º El nuevo peso será medio de pago de curso legal con poder liberatorio ilimitado, en concurrencia con los billetes y monedas metálicas de la actual unidad monetaria regulada por la Ley 31 de 1992, durante el año siguiente a la vigencia de la presente ley. A partir de dicha fecha el Banco de la República no podrá emitir unidades monetarias en donde se utilice la palabra miles, adicional a las palabras un, dos, cinco, diez, veinte y cincuenta, utilizada en las actuales denominaciones monetarias.

Artículo 3º La Junta Directiva del Banco de la República deberá adoptar todos los actos necesarios para que el cambio de denominación de la moneda no altere el valor de los derechos y de las obligaciones existentes, y en particular las de origen laboral, a fin de que los asalariados no sufran detrimento alguno en la capacidad adquisitiva de los bienes y servicios ofrecidos en los mercados.

Artículo 4º Las obligaciones dinerarias denominadas en moneda extranjera y que según la ley, las resoluciones de la Junta Directiva del Banco de la República, y los contratos, hayan de redimirse en moneda legal colombiana, se redimirán en nuevos pesos, a la tasa que resulte de aplicar las normas que produzca la autoridad monetaria y cambiaria. Esa tasa mantendrá la equivalencia que por esta ley crea, con la que habría resultado si tales obligaciones hubieran sido redimidas en los pesos regulados por la Ley 31 de 1992. Tales operaciones cambiarias no significan la dolarización de la economía colombiana.

Artículo 5º La Superintendencia de Industria y Comercio, o el organismo que haga sus veces, en coordinación con la autoridad de vigilancia y control competente para cada sector económico en particular, cuando ello sea procedente, velará porque la indicación pública de precios en los bienes y servicios ofrecidos al público en general, tanto por los mayoristas como por los minoristas, sea presentada, tanto en pesos actuales como en nuevos pesos durante el período de vacancia legislativa.

La Superintendencia de Industria y Comercio tomará las medidas necesarias en ejercicio de todas las facultades previstas en las normas vigentes en materia de promoción de la competencia y protección del consumidor, para impedir y reprimir la especulación y alzas de precios con motivo del cambio de denominación de la moneda.

Todos los agentes económicos al expresar los nuevos valores en razón de la convertibilidad de la moneda actual al nuevo peso, lo harán utilizando como máximo dos cifras decimales y desechando el tercer decimal, utilizando el procedimiento de aproximaciones así: Si la tercera cifra o milésima, es mayor o igual a cinco, la segunda cifra o centésima se incrementará en una unidad; y si la tercera cifra es menor de cinco, el número que exprese la centésima quedará igual.

Artículo 6º. La presente ley entrará a regir a partir del 1º de enero de 2007.

Luis Enrique Salas Moisés, Representante a la Cámara por Bogotá, D. C.; *Omar Armando Baquero Soler*, Representante a la Cámara por el departamento del Meta; *Oscar Darío Pérez Pineda*, Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución Política de Colombia en su artículo 150 numeral 13 faculta al Congreso de Colombia para “Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio (...)”, corresponde al Congreso de la República entonces establecer todo lo relacionado con la moneda en lo atinente con su convertibilidad y poder liberatorio sin perder de vista que esta debe mantener la capacidad adquisitiva, función que la misma Carta Política le asigna al Banco de la República en coordinación con la política económica general.

La moneda al cumplir el papel de movilizador de los bienes y servicios al intercambio de los mercados elimina el momento histórico de la economía de trueque e impulsa y dinamiza todo el proceso de colocación de bienes y servicios en el mercado que no van a ser intercambiados por otras mercaderías sino adquiridos por un valor expresado en la moneda.

La actividad económica requiere de una regulación jurídica y por ello se eleva a rango constitucional la potestad de la soberanía monetaria, impidiendo que los particulares tengan la facultad de crear especies monetarias. La regulación monetaria del Estado se estructura mediante la asignación específica de tal labor al Congreso de la República y a un ente de derecho público con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, de tal forma que una de sus funciones

básicas cual es la de regular la moneda se cumpla sin interferencias de las otras ramas del poder público.

La soberanía monetaria del Estado comprende la determinación de la moneda, su convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, junto con su regulación. Regular, significa en términos monetarios, ajustar los valores monetarios a la realidad económica, de tal forma que las especies monetarias faciliten las transacciones económicas y su correspondiente registro contable.

Dicha regulación de la moneda en el derecho económico colombiano debe ajustarse al principio del mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda, propósito que no se logra con una unidad monetaria que sea reflejo de una economía inflacionista.

El capítulo I del título II de la Ley 31 de 1992 en sus artículos 6° a 11 establece las funciones del Banco de la República como Banco de Emisión en lo atinente con la determinación y características de la moneda legal, estableciendo en su artículo 6° que “La unidad monetaria y unidad de cuenta del país es el peso emitido por el Banco de la República”. Con lo cual corresponde al Banco Central emitir el peso como unidad monetaria, pero así mismo canjear los billetes en la forma y en los casos que determine su Junta Directiva.

Dentro de esta normatividad la Junta Directiva del Banco de la República puede modificar y canjear las especies monetarias para ajustarlas a la realidad económica que en cada momento histórico se requiere, sin embargo mediante este proyecto de ley que crea el nuevo peso se pretende otorgar unas funciones más precisas al Banco de la República para que la regulación de la moneda y la canjeabilidad de los billetes sean ajustadas a la política macroeconómica del Estado para reducir las tendencias inflacionarias y a su vez tener una moneda que se vaya ajustando a los precios del mercado.

El ex Senador de la República, José Jaime Nicholls presentó el Proyecto de ley 074, por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal colombiana en desarrollo del numeral 13 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, luego de superar los dos debates en el Senado de la República y alcanzar su aprobación en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes fue negado por la plenaria de esta Corporación. Hoy presentamos nuevamente esta iniciativa seguros que el nuevo Congreso la respaldara y dotara a la Junta Directiva del Banco de la República de una herramienta eficaz para el manejo tanto del circulante como de la inflación.

En la ponencia para primer debate del Proyecto de ley 007 de 2002, que retomó la iniciativa del Senador Nicholls, los ponentes con fundamento en investigaciones del Banco de la República, el Ministerio de Hacienda y economistas privados solicitaron la aprobación del proyecto con los siguientes argumentos:

Normalización de la moneda en Colombia

Es importante resaltar que el fundamento de este proyecto es la normalización de la moneda colombiana partiendo del hecho de que Colombia, “a diferencia de países como Brasil y Argentina, donde se sustituyó la unidad monetaria al inicio de severos programas de ajuste económico y donde se buscaba como objetivo fundamental la estabilización de la moneda, la propuesta de normalización de la unidad monetaria en Colombia se presenta tras varios años de significativos avances en el control de la inflación”, además de esta situación, “es importante señalar otras condiciones macroeconómicas que permitirían el éxito de la normalización de la moneda, así como también sus posibles efectos en la economía”.

Asimismo, el país puede acompañar esta medida de una rigurosa disciplina fiscal y monetaria para que la transmisión de señales en materia macroeconómica sea clara y por ende genere credibilidad y confianza por parte de los agentes económicos. Por otra parte, se deberá profundizar la política de estabilización de las tasas de interés, del tipo de cambio, crecimiento de la economía y de manejo coherente de la deuda. La evidencia de la medida de normalización de la moneda mexicana en 1993 nos muestra que el país azteca, antes de eliminar los tres ceros en su unidad monetaria, mostraba avances en la estabilización de sus principales indicadores macroeconómicos. México no ha tenido que recurrir a nuevos cambios de moneda desde su normalización.

Es de anotar que en la versión original de la propuesta de modificar la unidad monetaria en Colombia, tenía como objetivos principales la de

simplificar el manejo de cantidades en moneda nacional, facilitar los procedimientos contables y de registro de las cifras en moneda colombiana, darle racionalidad y agilidad a las transacciones, y lograr un uso más eficiente de los sistemas de cómputos, esta medida tiene efectos macroeconómicos que es pertinente considerar.

Efectos macroeconómicos de la normalización

A continuación nos permitimos relacionar los efectos macroeconómicos de la medida: En principio, la sustitución de las monedas y billetes denominados en “pesos” actuales por monedas y billetes denominados en “Nuevos Pesos” no debería tener ningún efecto relevante sobre la situación macroeconómica del país. No obstante, se pueden mencionar algunas razones por las que la entrada en circulación de la nueva unidad monetaria puede tener consecuencias macroeconómicas en el corto plazo.

La primera razón es que los agentes económicos pueden cometer errores sistemáticos cuando realizan muchos cálculos financieros. Sin embargo, no cabe esperar que los efectos agregados de estos errores sean sustanciales.

La segunda razón tiene que ver con las dificultades logísticas que supone cambiar el efectivo utilizado por más de cuarenta millones de colombianos. Aunque en el pasado ha habido procesos de sustitución monetaria (el proceso de transición del sistema monetario español al monetario decimal, a mediados del siglo XIX, y la estabilización de la moneda en 1905), la entrada en circulación del “Nuevo Peso” implica una operación de sustitución del efectivo en circulación a una escala sin precedentes.

No obstante, el proceso de preparación y de distribución previa de monedas y billetes puede adelantarse con la debida anticipación y puede hacerse uso de toda la infraestructura del Banco de la República y del sistema financiero en general; adicionalmente, puede contemplarse un período de transición en el cual circulen las dos monedas. Además, la utilización de medios electrónicos de pago, que está muy extendida por todo el país, facilita el proceso de sustitución del efectivo en circulación. Por tanto, no parece que las dificultades de tipo logístico que puedan producirse vayan a tener consecuencias relevantes en el funcionamiento del sistema de pagos.

La tercera razón es que pueden existir dudas acerca de la culminación exitosa del proceso de normalización de la moneda en Colombia con todas sus consecuencias, dudas que podrían hacer que los inversores tanto nacionales como extranjeros postergaran sus proyectos de inversión. Si esto es así, es probable que, una vez se complete el proceso de sustituir la actual unidad monetaria por el “Nuevo Peso”, los inversionistas cambien su percepción con respecto a la situación macroeconómica del país y vuelvan a la senda de inversiones proyectadas.

La cuarta razón es que, con la normalización de la moneda, los agentes económicos podrían percibir la nueva unidad monetaria como un activo financiero no “dominado” por el dólar y considerarlo como un rival de dicha moneda (un dólar equivaldría a 2,32 “Nuevos Pesos”), produciéndose así una apreciación del “Nuevo Peso”. Sin embargo, en las condiciones macroeconómicas actuales de baja inflación, este efecto podría ser contrarrestado mediante reducciones de la tasa de interés por parte del Banco de la República.

La quinta razón es que la anticipación de la entrada en circulación del “Nuevo Peso” puede, por el llamado efecto redondeo, provocar un reajuste al alza de los precios de muchos productos. Este reajuste al alza de los precios puede provocar un repunte transitorio de la tasa de inflación en Colombia. En estas circunstancias, los agentes económicos, al esperar una subida del nivel agregado de precios, tenderían a subir los precios de sus productos para mantener sus precios relativos. No obstante, la competencia en los mercados de bienes y servicios y la reestabilización paulatina de los precios harán que muchos de estos reajustes se deshagan rápidamente.

La sexta, y tal vez, la principal razón por la que la entrada en circulación del “Nuevo Peso” pueda tener efectos macroeconómicos tienen que ver con el cambio en la composición de la cartera de activos que los agentes utilizan como depósito de riqueza. Es cierto que, en principio, el efectivo es inferior como depósito de riqueza a otros activos que, teniendo un grado de liquidez y de seguridad similar, tienen una rentabilidad mayor. Pero también es cierto que existen razones de tipo fiscal por las cuales algunos agentes económicos han mantenido efectivo en lugar de otros activos. Con el establecimiento del Gravamen sobre los Movimientos

Financieros (GMF)¹ los agentes económicos dispararon su preferencia por efectivo² con el propósito de eludir dicho gravamen.

Con la entrada en circulación del “Nuevo Peso”, este efectivo será transado mediante adquisiciones de bienes y servicios que no se realizarían de no existir la necesidad de conversión del efectivo atesorado en actuales “Pesos” a “Nuevos Pesos”, o que se adelantarán en el tiempo ante la incertidumbre de la evolución de los precios tras el cambio a “Nuevos Pesos”. Como resultado de esto, el consumo privado y la inversión podrían presentar un aumento en sus tasas de crecimiento. Aunque cabe recordar que la riqueza y la renta disponible de las familias son variables que también afectan el crecimiento del consumo y la inversión.

Por último, y dadas las actuales condiciones económicas del país, la normalización de la moneda en Colombia “carece de implicaciones sobre el diseño y ejecución de la política monetaria por parte del Banco de la República”. Esta medida simplemente normalizaría la unidad monetaria colombiana con la tendencia de los actuales niveles de inflación que presenta la economía. Adicionalmente, la normalización de la moneda “no tendría ningún impacto sobre la política cambiaria, ya que esta se sigue desarrollando dentro de un régimen de libre flotación de la tasa de cambio” (Banco de la República, 2001a, 4).

¿El cambio de la moneda es un paso a la dolarización?

Como se mencionó en párrafos anteriores esta es una medida para normalizar la moneda y ajustarla a las condiciones macroeconómicas actuales. Contrario a lo que algunos afirman, la iniciativa no tiene ninguna relación con la dolarización de la economía. Es importante resaltar que para que un país adopte el dólar como su moneda de curso forzoso debe reunir unas características específicas, en particular como las que en su momento presentaba la economía del Ecuador y Argentina: poca credibilidad de las autoridades económicas, alto déficit fiscal y una inflación disparada, entre otras razones; características que desde todo punto de vista se alejan de la realidad nacional.

Además si fuese un paso hacia la dolarización el Banco de la República se opondría rotundamente a la presente iniciativa, pues con una economía dolarizada no es necesario la existencia de un Banco Central, ya que sus funciones automáticamente serían trasladadas a la Reserva Federal de los Estados Unidos. Por el contrario, la idea central del proyecto es fortalecer aún más el aprecio de los colombianos por la moneda y por ende la soberanía del peso.

Beneficios y costos de normalizar la moneda en Colombia

El trabajo (Vargas, 2002), publicado por el Banco de la República, estima los potenciales beneficios y costos que se generarían con la normalización de la moneda en Colombia. En la primera parte se plantean los beneficios que se obtendrían para la economía con el cambio de unidad monetaria en Colombia. En la segunda se estiman los costos en que incurriría el Banco de la República, especialmente, los relacionados con la impresión de los nuevos billetes y la producción de nuevas monedas, y se plantean los costos que asumirían los agentes económicos con la normalización de la moneda.

Beneficios

Variadas son las razones por las que la entrada en circulación de la nueva unidad monetaria puede tener beneficios para la economía en general y para algunos agentes en particular. La primera es que, de acuerdo con el Banco de la República (2001a, 3), la normalización de la moneda simbolizaría el compromiso nacional de lograr la estabilidad de precios hacia el 2003, época en la cual la inflación colombiana se acercaría a los registros internacionales.

La segunda, y tal vez la principal razón por la que la normalización de la moneda puede ser benéfica tiene que ver con la disminución en los costos de transacción. En general, la teoría económica reconoce que el aumento de la productividad y la reducción de los costos de transacción son factores importantes para el crecimiento económico de largo plazo. La reducción en los costos de transacción está asociada con la disminución de tiempos de registros de transacción, con la reducción de costos de almacenamiento de la información y mantenimiento (actualización) de recursos computacionales, y con el descenso en el número de errores de cuantificación cometidos. La disminución en el tiempo de registro de las transacciones está relacionada con el ahorro de tiempo en la digitación, captura, proceso, revisión, auditoría y transmisión electrónica de la información contable y

financiera. En efecto, con tres dígitos menos en cada cifra a capturar, procesar, auditar y transmitir, la cantidad de información por unidad de tiempo que se manejaría sería mayor.

Aunque es difícil estimar la reducción en los costos transaccionales en una economía como consecuencia de la normalización de la moneda, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda (2001), la disminución de los costos transaccionales como resultado del cambio de unidad monetaria en economías desarrolladas puede estar entre el 0,1% y 0,5% de los servicios³ dentro del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Si se considera que la reducción de los costos transaccionales que conlleva la normalización de la moneda en Colombia es equivalente al 0,5% de los servicios dentro del PIB, se tendría un ahorro para la economía en general de \$584 mil millones para el 2006, \$597 mil millones en el 2007 y \$609 mil millones en el 2008. Cifra que puede ser superior en la medida en que crezca el PIB. Sin embargo, considerando que Colombia es una economía poco desarrollada, se podría pensar que el ahorro podría ser mayor.

Haciendo el ejercicio, con por ejemplo, el 1% de valor de los servicios dentro del PIB, el ahorro, calculado en el estudio del investigador Vargas en el 2000, para la economía en general sería de \$1.168.927 millones en el 2002, \$1.194.438 millones en el 2003 y \$1.218.327 millones en el 2004 (Cuadro 3). El cual se incrementaría como ya se indicó en la medida en que crezca el PIB.

La tercera razón es que, con la normalización de la moneda, las entidades que manejan una gran cantidad de información contable y financiera, tales como las entidades del sector financiero, reducirían el espacio utilizado en medios de almacenamiento electrónico y, por ende, disminuirían sus costos de almacenamiento.

Cuadro 3. Estimación de la reducción en los costos de transacción

	2002*	2003**	2004**	2005**	2006**
(\$ Millones)					
Producto Interno Bruto	209.110.299	213.292.505	217.558.355	221.909.522	226.347.713
Participación de los servicios En el PIB	55,90%	56,00%	56,00%	56,00%	56,00%
Valor de los servicios	116.892.657	119.443.803	121.832.679	124.269.332	126.754.719
Reducción Costos de Transacción ¹					
0,10%	116.893	119.444	121.833	124.269	126.755
0,50%	584.463	597.219	609.163	621.347	633.774
1,00%	1.168.927	1.194.438	1.218.327	1.242.693	1.267.547
Reducción Costos de Transacción Como % del PIB					
0,50%	0,280%	0,280%	0,280%	0,280%	0,280%
1,00%	0,559%	0,560%	0,560%	0,560%	0,560%

*Fuente: MinHacienda - DGP. ** Cálculos del autor.

¹ Se calcula la reducción de los costos de transacción con el 0,10%, 0,50% y 1,00% del valor de los servicios.

La cuarta razón por la que la normalización de la moneda puede ser benéfica es que facilitaría la elaboración, manejo y ejecución de los presupuestos de la nación, los departamentos, los municipios, los institutos descentralizados y demás establecimientos públicos, lo mismo que de las medianas y grandes empresas del sector privado, ya que con la nueva moneda se evitará elaborar presupuestos en cifras billonarias. Asimismo, la contabilidad que deben llevar los organismos del Estado y los particulares en libros y computadoras se simplificaría sustancialmente y se facilitaría la lectura de los estados financieros.

La quinta razón tiene que ver con la facilidad para realizar las transacciones comerciales y financieras entre los agentes. Con una moneda

- 1 Si bien el Gravamen sobre los Movimientos Financieros, GMF, ha contribuido al financiamiento del gasto público en aproximadamente \$3 billones (cerca de 0.6% del PIB en cada uno de los tres años de su aplicación), su impacto sobre la economía ha sido negativo, al haber incrementado los costos financieros y haber disparado la preferencia por efectivo. Ello ha incentivado la desintermediación financiera, imponiendo serias trabas a la recuperación de la economía (Castillo, 2002, 26).
- 2 El gravamen sobre las transacciones financieras indujo la reducción en la tasa autónoma de crecimiento de los depósitos en 12%. De no existir el GMF, y manteniendo todo lo demás constante, la reducción en los depósitos habría sido de tan sólo 2% y no del 7%, como ocurrió en la realidad (Castillo, 2002, 27).
- 3 Entendidos estos como la parte complementaria en que incurren todos los sectores que componen la economía del país.

normalizada, la compra y venta de bienes y servicios que cotidianamente hacen las personas naturales y jurídicas se realizará más fácilmente por cuanto se simplificarán las largas y a veces complicadas operaciones aritméticas.

Adicionalmente, la teoría económica plantea que el dinero efectivo “es altamente apreciado por personas y empresas que se dedican a actividades ilegales”, tales como tráfico de drogas, contrabando, subversión y paramilitarismo. Por lo anterior, “es mucho menos probable que las autoridades descubran riquezas ilegales cuando se mantienen en efectivo en lugar de saldos bancarios o valores. Como es de esperar, la magnitud de las actividades ilegales en la llamada economía subterránea es muy difícil de medir, pero no hay duda de que es enorme en diversos países” (Larraín y Sachs, 1994, 233). Es claro que Colombia es un país con un alto índice de economía subterránea. Con la normalización de la moneda, se obligaría a los agentes involucrados en actividades ilegales a convertir sus riquezas atesoradas en actuales “Pesos” a “Nuevos Pesos”, con lo cual las autoridades tendrían una alta probabilidad de descubrir dichas riquezas y actuar en consecuencia.

Costos

La normalización de la moneda en Colombia implicaría incurrir en ciertos costos, algunos de los cuales los asumiría directamente el Banco Central y otros, los agentes económicos en general. Cuatro costos básicos estarían a cargo del Banco Central: Los costos de cambiar las actuales planchas de billetes, los costos de modificar los programas de computador para realizar las cuentas con la nueva denominación monetaria, los costos de la campaña educativa y los costos de la producción de las nuevas monedas y billetes. Los agentes económicos asumirían los costos de los cambios requeridos en los paquetes de cómputo y en la papelería y los “costos de menú” de ajustar los precios.

Costos para el Banco Central

Primero, los costos de cambiar las actuales planchas de billetes se estiman, de acuerdo con cálculos del Banco de la República, en \$560 millones, ya que se ha presupuestado que los nuevos billetes conserven su actual diseño, con lo cual sólo es necesario hacer ajustes a las actuales planchas de los billetes que están en circulación y revisar los dispositivos de seguridad incorporados para asegurar su calidad y aceptación del público en general. Segundo, los costos de modificar los programas de computador para realizar las cuentas con la nueva moneda se calculan en \$1.242 millones de 2001.

Tercero, los costos de la campaña educativa están relacionados con la puesta en marcha de un programa educativo que tenga como objetivo dar a conocer a la ciudadanía en general los alcances del cambio de la unidad monetaria. Estos costos, de acuerdo con los estimativos del Banco de la República, ascenderían a \$3.780 millones a pesos del año 2001.

Cuarto. Los costos más relevantes en los que incurriría el Banco de la República están relacionados con la producción de las nuevas monedas y billetes.

En síntesis, los mayores costos que demandará la normalización de la moneda en Colombia por concepto de sustitución de las especies monetarias se presentarán en la producción de las nuevas monedas metálicas. Sin sustitución de moneda estos costos serán de 1.844,9 millones de pesos anuales durante cinco años. Con normalización de la moneda el costo anual, durante los próximos cinco años, será de 13.182 millones de pesos. En cuanto los costos de producción de los billetes, la diferencia (560 millones) se presenta debido a los cambios necesarios en las actuales planchas para la impresión de los billetes.

Costos para los agentes económicos

Los costos que asumirían los agentes económicos están relacionados, primero, con los cambios requeridos en los paquetes de cómputo y en la papelería y, segundo, con los “costos de menú” de ajustar los precios, es decir, los costos de cambiar los precios nominales (el ejemplo estándar es el costo en que incurriría un restaurante con la impresión de nuevos menús).

En cuanto al primero, es difícil cuantificar los costos que demanden los ajustes que se deben introducir en los sistemas utilizados por todos los agentes económicos que involucran valores monetarios. Sin embargo,

para una aproximación al respecto es pertinente considerar en detalle los resultados de las encuestas que indagaron la opinión de los agentes económicos sobre la normalización de la moneda en Colombia, elaboradas por el Banco de la República. Con base en estas encuestas se advierte que son los empresarios y el sector financiero los que más están de acuerdo en que se implemente la medida. En efecto, casi una tercera parte de los industriales encuestados estuvo de acuerdo con la implementación de la medida, mientras que cerca del 70% de los encuestados en el sector financiero compartió la idea de normalizar la moneda.

Esto permite inferir que si aquellos sectores que tendrán que asumir costos adicionales como consecuencia de la normalización de la moneda (cambio de la papelería y cambio en los paquetes de cómputo, contable, nómina, facturación y estadísticos, entre otros) están de acuerdo con dicha medida es porque piensan que en el largo plazo obtendrán beneficios adicionales que cubrirán con creces estos costos.

Adicionalmente, sin normalización de la moneda los agentes económicos también incurren en costos que tienen que ver con la actualización del software y la impresión de nueva papelería. En efecto, dados los avances vertiginosos de la informática, las empresas se ven obligadas a actualizar constantemente sus programas de cómputo para mantenerse en un nivel de eficiencia que les permita conservar sus mercados. Igualmente, los agentes cambian constantemente de papelería porque es poco racional imprimir considerables volúmenes de formatos para registrar sus transacciones.

En cuanto a los segundos—los “costos de menú”—, los agentes económicos con frecuencia cambian los precios en todos sus productos porque así lo exige la evolución de la inflación. Los “costos de menú” en general describen la incomodidad y el gasto de recursos reales de tener que ajustar ciertos precios para mantenerlos a la par con la inflación (Larraín y Sachs, 1994, 340). Aunque Colombia en estos momentos presenta unos niveles de inflación históricamente bajos, las empresas tienen que ajustar sus precios periódicamente para mantener sus precios relativos. Esto permite inferir que los “costos de menú” no se incrementarán notablemente con la normalización de la moneda.

En resumen, no cabe esperar que los costos adicionales que tienen que asumir los agentes económicos como consecuencia de la normalización sean elevados. Los cambios periódicos en los programas de cómputo se darán sin normalización de la moneda y los “costos de menú”, de hecho, son una realidad en la economía colombiana.

Relación beneficio costos

Al desarrollar un ejercicio de ingeniería económica para determinar la relación beneficio costos, se encontró que los beneficios cuantitativos que se obtendrían con la normalización de la moneda son equivalentes a más de cuarenta y cuatro veces del valor de los costos cuantitativos de dicha medida, en valor presente (ver cuadro 10).

Cuadro 10. Relación beneficios cuantitativos costos cuantitativos

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Valor Presente
(Millones de pesos)						
Beneficios Cuantitativos						
Disminución costos de transacción*	584.463	597.219	609.163	621.347	633.774	2.300.485
Costos Cuantitativos						
Cambio de planchas para elaborar nuevos billetes	560					509
Campaña educativa	1.890	1.890				3.280
Cambio en software del Banco Central	1.242					1.129
Producción de la nuevas monedas metálicas	683	42.899	14.132	2.369	5.829	46.692
Total Costos Cuantitativos	4.375	44.789	14.132	2.369	5.829	51.611
Relación beneficios cuantitativos costos cuantitativos						44,57

* Escenario con ahorro del 0.5% de los servicios en el PIB

Cuadro 11. Relación beneficios cualitativos costos cualitativos

	Calificaciones		
	1a. Encuesta	2a. Encuesta	3a. Encuesta
Beneficios Cualitativos			
Simbolización del compromiso de estabilizar los precios	6,20	5,10	6,20
Mayor facilidad en cada transacción	7,20	7,30	7,20
Mayor eficiencia en los sistemas de cómputo y de registro contable	7,50	6,60	7,50
Facilidad en la lectura de estados financieros	n.c.	n.c.	n.c.
Aumento en la posibilidad de descubrir riquezas ilegales	n.c.	n.c.	n.c.
Incremento en el consumo y la inversión	n.c.	n.c.	n.c.
Promedios de calificación	6,97	6,33	6,97
Costos Cualitativos			
Aumento en los costos de papelería y costos de menú	7,70	6,90	7,70
Aumento en los costos de software	7,20	6,70	7,20
Promedios de calificación	7,45	6,80	7,45

n.c. : no cualificado.

En relación con los costos cualitativos se realizó una comparación de las calificaciones dadas por los agentes económicos que contestaron las tres encuestas realizadas por el Banco de la República y se encontró que en promedio las calificaciones dadas a los beneficiarios son casi iguales a las calificaciones dadas a los costos (ver Cuadro 11).

CONCLUSIONES

La normalización de la moneda en Colombia, además de tener ciertos efectos macroeconómicos, implica unos beneficios y unos costos para el país. Los efectos macroeconómicos de la entrada en circulación de una nueva unidad monetaria en Colombia tiene que ver con las dificultades logísticas que supone cambiar el efectivo utilizado por más de cuarenta millones de colombianos, con las dudas acerca de la culminación exitosa del proceso, con la posibilidad de que los agentes económicos perciban la nueva unidad monetaria como un activo financiero no “dominado” por el dólar, con un reajuste al alza del nivel general de precios y con el cambio en la composición de la cartera de activos que los agentes utilizan como depósito de riqueza. Sin embargo, ninguna de estas consecuencias macroeconómicas es relevante ni tendrá efectos adversos para la economía nacional.

La normalización de la moneda, además, no tendrá implicaciones sobre el diseño y la ejecución ni de la política monetaria ni de la política cambiaria. La política monetaria no se verá afectada porque la medida solo normalizaría la unidad monetaria colombiana con la tendencia de los actuales niveles de inflación que presenta la economía y la política cambiaria no será impactada porque se seguirá desarrollando dentro de un régimen de libre flotación de la tasa de cambio.

El beneficio más importante de la normalización de la moneda en Colombia tiene que ver con la disminución en los costos de transacción. La reducción en los costos de transacción está asociada con la disminución de tiempos de registros de transacción, con la reducción de costos de almacenamiento de la información y mantenimiento (actualización) de recursos computacionales, y con el descenso en el número de errores de cuantificación cometidos. Se estima que el ahorro en los costos de transacción que tendría la economía colombiana con la implementación de la normalización sería de \$1.168.927 millones en el 2002, \$1.194.438 millones en el 2003 y \$1.218.327 millones en el 2004.

También se encontró que la normalización de la moneda en Colombia implicaría incurrir en ciertos costos, algunos de los cuales los asumiría directamente el Banco Central y otros, los agentes económicos en general. Cuatro costos básicos estarían a cargo del Banco Central: los costos de cambiar las actuales planchas de billetes, los costos de modificar los programas de computador para realizar las cuentas con la nueva denominación monetaria, los costos de la campaña educativa y los costos de la producción de las nuevas monedas y billetes. Los agentes económicos asumirían los costos de los cambios requeridos en los paquetes de cómputo y en la papelería y los “costos de menú” de ajustar los precios.

Dentro de los costos que asumirá el Banco Central el más importante está relacionado con los costos de producción de las nuevas denominaciones de monedas y billetes. Sin embargo, al comparar estos costos con los costos de reposición de especies monetarias que ordinariamente asume el Emisor se encontró que no son excesivos. Los mayores costos que demandará la normalización de la moneda en Colombia por concepto de sustitución de las especies monetarias se presentarán en la producción de las nuevas monedas metálicas. Sin sustitución de moneda estos costos serán de 1.844,9 millones de pesos anuales durante cinco años, mientras que con normalización de la moneda el costo anual, durante los próximos cinco años, será de 13.182 millones de pesos.

Finalmente, al relacionar los beneficios y los costos que pueden ser cuantificados, a través de una función de relación beneficios costos, se encontró que los beneficios obtenidos por la normalización de la moneda son equivalentes a más de cuarenta y cuatro veces del valor de los costos cualitativos de dicha medida, en valor presente.

Luis Enrique Salas Moisés, Representante a la Cámara por Bogotá, D. C.; *Omar Armando Baquero Soler*, Representante a la Cámara por el departamento del Meta; *Oscar Darío Pérez Pineda*, Representante a la Cámara por el departamento de Antioquia.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 5 de octubre de 2005 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 165, con su correspondiente exposición de

motivos, por los honorables Representantes *Luis Enrique Salas Moisés* y otros.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 166 DE 2005 CAMARA

por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Ley 734 del 5 de febrero de 2002 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El numeral 17 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

Numeral 17. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.

Nombrar, designar, elegir, postular o intervenir en la postulación de una persona en quien concurra causal de inhabilidad, incompatibilidad o conflicto de intereses.

Cuando la conducta señalada en este numeral no afecte el patrimonio económico del Estado, la falta será calificada como grave.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Luis Eduardo Sanguino S., Jorge Homero Giraldo, Representantes Autores; *Dilian Francisca Toro*, Senadora Autora; *María Isabel Cruz V.*, Senadora de la República y *Oscar J. López*.

EXPOSICION DE MOTIVOS

En la tarea legislativa del Congreso de la República, se deben proteger al máximo los derechos humanos y fundamentales de los ciudadanos, limitándolos lo menos posible para estar en armonía con los fines y la estructura del Estado colombiano consagrados por el constituyente primario en el preámbulo de nuestra Constitución Política y en su artículo primero que manifiesta: “*Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”, por lo que no resulta razonable, justo y proporcional, consagrar en el Código Único Disciplinario como falta gravísima, que genera destitución e inhabilidad de 10 a 20 años, elegir a una persona en que concurra causal de inhabilidad, incompatibilidad y conflicto de intereses, pues derechos como el de elegir y ser elegido, participar en la dirección de los asuntos públicos, tener acceso a las funciones públicas, la igualdad y el trabajo, son derechos de los que tienen que gozar la mayor parte posible de los colombianos. Además, no resulta equitativo asignarles la misma sanción igualando la falta al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses, los actos que violan el Derecho Internacional Humanitario y los crímenes de lesa humanidad consagrados por ejemplo en los numerales 5, 6, 7, 8, 12 y 13 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002.

De otra parte, si revisamos el artículo 50 posterior al 48 de la Ley 734 de 2002, encontramos que la violación al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses es considerada como grave, presentándose una seria confusión a la hora de su aplicación por parte del operador disciplinario, pues esa falta es considerada como gravísima y también como grave.

Por todo lo anterior, consideramos que es apenas lógico, justo y proporcional, agregarle a la falta consagrada en el numeral 17 del artículo 48 otro inciso que diga “*Cuando la conducta señalada en este numeral no afecte el patrimonio económico del Estado, la falta será calificada como grave*”, pues creemos que la única circunstancia que justifica ser tan severo y drástico con la violación al régimen de inhabilidades, incompatibilidades y conflicto de intereses, es cuando afecta el patrimonio del Estado, de lo contrario es un absurdo.

Luis Eduardo Sanguino S., Jorge Homero Giraldo, Representantes Autores; *Dilian Francisca Toro*, Senadora Autora; *María Isabel Cruz V.*, Senadora y *Oscar J. López*.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 7 de octubre de 2005 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 166, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes y Senadores *Luis Eduardo Sanguino* y otros.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 167 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se dictan disposiciones para el aprovechamiento de las rentas e ingresos de la Rama Judicial, se asignan funciones al Consejo Superior de la Judicatura para asegurar su recaudo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Aprovechamiento depósitos judiciales

Artículo 1°. El Consejo Superior de la Judicatura podrá disponer de las cantidades de dinero que de conformidad con esta ley deban consignarse a órdenes de los despachos judiciales, recibidos en el Banco Agrario o a través de una sociedad fiduciaria, mediante fiducia especialmente constituida para el efecto, cuando la entidad bancaria aquí mencionada no garantice, para cada mes, un rendimiento equivalente al promedio mensual de la tasa de captación de Depósitos a Término Fijo en entidades bancarias (DTF) para el mes inmediatamente anterior, certificada por la Superintendencia Bancaria.

Para tal efecto, la entidad recaudadora deberá informar al Consejo Superior de la Judicatura, dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, si está en condiciones de garantizar el pago de rendimiento señalado en el inciso anterior.

Transcurrido dicho término, sin que se haya cumplido con esta obligación o se haya manifestado la imposibilidad para cancelar el rendimiento anotado, el Consejo Superior de la Judicatura podrá ordenar a la respectiva entidad bancaria, el traslado inmediato del saldo total de los recursos al último día del mes inmediatamente anterior, o de parte del mismo, a la sociedad administradora de la correspondiente fiducia, siempre y cuando esta última garantice el rendimiento mínimo señalado.

Parágrafo 1°. El encaje aplicable a los recursos señalados en el presente artículo será el último que se fije por el Banco de la República, para los depósitos a término con plazo igual o inferior a seis (6) meses.

Parágrafo 2°. Las entidades bancarias mencionadas en el presente artículo, así como la entidad fiduciaria con la que se contrate el manejo de los recursos, deberán trasladar a la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el producto trimestral de los depósitos judiciales. Los giros al Consejo Superior de la Judicatura se realizarán dentro de los primeros diez (10) días siguientes al respectivo bimestre.

Artículo 2°. El Banco Agrario o la entidad fiduciaria, según sea el caso, simultáneamente con el traslado del producto de los depósitos judiciales a la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberán informar al Consejo Superior de la Judicatura, el monto del saldo de los recaudos junto con la cuantía de los rendimientos trasladados.

Artículo 3°. Las multas y cauciones que a partir de la vigencia de la presente ley impongan las autoridades judiciales con base en el Código Penal, el Código de Procedimiento Civil o las disposiciones que los complementan, serán canceladas a órdenes de la Nación con destino al Consejo Superior de la Judicatura en las oficinas del Banco Agrario del respectivo municipio, dentro del plazo fijado por el funcionario judicial competente.

Artículo 4°. Los dineros que se reciban con base en lo dispuesto en los artículos anteriores se distribuirán, en un setenta por ciento (70%) para financiar los planes, programas y proyectos de inversión prioritariamente, y los de capacitación que se establezcan en el plan nacional de desarrollo para la rama judicial, y en un treinta por ciento (30%) para los planes,

programas y proyectos de rehabilitación y de construcción, mejoras, adecuación y consecución de los centros carcelarios y penitenciarios.

Parágrafo. Las multas y cauciones que a partir de la vigencia de la presente ley impongan las autoridades judiciales, una vez sean exigibles causarán intereses moratorios mensuales a la tasa establecida en las normas tributarias.

Artículo 5°. El Consejo Superior de la Judicatura ejercerá el debido control sobre las autoridades judiciales con el fin de que se constituyan y decreten en debida forma los depósitos judiciales, multas, cauciones y demás recursos a que se refiere la presente ley, y asimismo, para que se realicen las consignaciones correspondientes.

Parágrafo. Los mecanismos para la efectiva realización del control descrito en este artículo, serán consagrados mediante reglamentación que expida el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 6°. Conforme al procedimiento que establezca la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el valor de los depósitos judiciales prescribirá a favor del Tesoro Nacional si transcurridos cinco (5) años, contados a partir de la constitución de dicho depósito, no se presente la solicitud de devolución del mismo por parte de quien se considere legalmente con derecho a solicitar su restitución o de sus herederos.

Parágrafo. Los dineros por prescripción de depósitos judiciales, financiarán, planes, proyectos de inversión y capacitación de la rama judicial.

CAPITULO II

Aporte especial del 10% de los ingresos brutos de las notarías del país

Artículo 7°. De conformidad con lo dispuesto por el inciso 1° del artículo 135 de la Ley 6ª de 1992, el aporte especial para la administración de justicia equivale al diez por ciento (10%) de los ingresos brutos obtenidos por las notarías por concepto de todos los ingresos notariales.

Artículo 8°. Para efectos de establecer la base para el cálculo del aporte especial para la administración de justicia, se consideran ingresos notariales, los ingresos obtenidos como derechos notariales con ocasión del cumplimiento de la función notarial, tales como otorgamiento y autorización de escrituras; protocolizaciones; guarda, apertura y publicación de testamentos cerrados; reconocimiento de documentos privados; autenticaciones; testimonios de fe de vida; expedición de copias y certificaciones; diligencias fuera del despacho y, en general todas las actuaciones notariales que generen un ingreso.

Parágrafo. En ningún caso podrán trasladarse estos aportes a los usuarios del servicio notarial.

Artículo 9°. El aporte especial para la administración de justicia se liquidará mensualmente sobre los ingresos notariales obtenidos en el respectivo mes, de conformidad con el artículo anterior.

Artículo 10. Los notarios deberán consignar el aporte especial para la administración de justicia en nombre de la respectiva notaría, en el número de cuenta y establecimiento bancario que señale el Consejo Superior de la Judicatura, dentro de los primeros cinco (5) días del mes siguiente a aquel en que se obtuvieron los ingresos, en los formatos que para el efecto prescriba la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Artículo 11. Los establecimientos bancarios que efectúen el recaudo del aporte especial para la administración de justicia deberán enviar al Consejo Superior de la Judicatura y a la División de Fiscalización de la Administración de Impuestos y Aduanas Nacionales que corresponda al respectivo círculo notarial, dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento del término para consignar, la respectiva copia del formato de consignación del aporte especial.

Artículo 12. El control del aporte especial para la administración de justicia estará a cargo del Consejo Superior de la Judicatura y la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, para lo cual, esta última podrá aplicar, en lo pertinente, las normas relativas a los procedimientos administrativos de fiscalización, determinación, discusión y cobro coactivo, establecidos en el Estatuto Tributario.

Artículo 13. De conformidad con los artículos 68 y 79 del Código Contencioso Administrativo, el Consejo Superior de la Judicatura tiene

jurisdicción coactiva para hacer efectivos los créditos exigibles a su favor y de la Nación, para lo cual otorgará poder a funcionarios abogados de dicha entidad o podrá contratar apoderados especiales que sean abogados titulados.

CAPITULO III

Aporte especial por Registro de Instrumentos Públicos y otorgamiento de escrituras

Artículo 14. La porción que se reasigne de los ingresos provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras destinados a la Superintendencia de Notariado y Registro, de conformidad con el artículo 1° de la Ley 55 de 1985, se destinarán en un 50% para la construcción, adecuación y dotación de despachos judiciales y un 50% restante, para la adquisición de terrenos, el diseño, construcción, refacción, reconstrucción y equipamiento de los establecimientos de reclusión a cargo del FIC.

Parágrafo. Para todos los efectos de distribución de los recursos de inversión de infraestructura carcelaria y penitenciaria, el Ministerio del Interior y de Justicia a través del FIC, tendrá la titularidad de los mismos.

Artículo 15. Para establecer el cálculo de los ingresos de reasignación de que trata el artículo 1° de la Ley 55 de 1985, el Departamento Nacional de Planeación deberá tomar como base los ingresos reales y no los proyectados.

CAPITULO IV

Impuesto de remates e inversiones transitorias

Artículo 16. Los adquirentes en remates de bienes muebles e inmuebles que se realicen a través de martillos autorizados, pública subasta, oferta al público mediante convocatoria general o especial, venta al público a precios fijos, venta directa, los juzgados civiles, laborales, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, y demás entidades de los órdenes nacional, departamental y municipal, pagarán un impuesto del 3% sobre el valor final de adquisición del bien, con destino al Consejo Superior de la Judicatura. Sin el lleno de este requisito no se dará aprobación a la diligencia respectiva.

Parágrafo. El valor del impuesto de que trata el presente artículo será captado por la entidad rematadora y consignado mensualmente a nombre del Consejo Superior de la Judicatura en el establecimiento bancario designado para el efecto.

Artículo 17. Los dineros que se reciban con base en lo dispuesto en el artículo anterior se distribuirán, en un setenta por ciento (70%) para financiar los planes, programas y proyectos de inversión prioritariamente, y los de capacitación que se establezcan en el plan nacional de desarrollo para la rama judicial, y en un treinta por ciento (30%) para los planes, programas y proyectos de rehabilitación y de construcción, mejoras, adecuación y consecución de los centros carcelarios y penitenciarios.

Artículo 18. Los rendimientos financieros obtenidos de los fondos destinados a la cancelación de obligaciones derivadas de contratos estatales, de que trata el artículo 25, numeral 20 de la Ley 80 de 1993, se destinarán exclusivamente a la administración de justicia.

Estos recursos se destinarán a la ejecución de los proyectos de construcción de infraestructura, adecuación y modernización de los inmuebles de la Rama Judicial.

CAPITULO V

Facultades de control del Consejo Superior de la Judicatura y fiscalización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN

Artículo 19. De conformidad con lo consagrado en el artículo 7°, asígnase al Consejo Superior de la Judicatura la facultad legal de adelantar directamente o a través de entidades privadas que especialmente contrate para el efecto, el control del recaudo del Aporte Especial para la Administración de Justicia creado en esta ley.

Artículo 20. Para efecto de dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo precedente y con el fin de asegurar el correcto recaudo del tributo, el Consejo Superior de la Judicatura podrá:

a) Adelantar las investigaciones que considere pertinentes para establecer la ocurrencia de los hechos generadores de la obligación tributaria prevista en el artículo 7° de esta ley;

b) Verificar la exactitud de la contabilidad de las notarías cuando lo considere necesario;

c) Citar o requerir a los notarios, funcionarios de las notarías y de terceros, que estén relacionados con el tributo objeto de su control para que rindan informes o contesten interrogatorios;

d) Exigir de las notarías y de terceros que estén relacionados con el tributo objeto de su control, la presentación de documentos y en general de los libros y documentos que soporten su contabilidad;

e) En general adelantar todas las diligencias necesarias para establecer la correcta y oportuna determinación del Aporte Especial para la Administración de Justicia a cargo de las notarías públicas del país.

Artículo 21. La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, deberá de manera obligatoria adelantar un número de acciones de fiscalización previsto en el artículo 147 y siguientes de la Ley 223 de 1995, destinadas a controlar el adecuado recaudo del Aporte Especial para la Administración de Justicia de que trata el artículo 7° de esta ley.

Las visitas que practique la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en virtud de lo previsto en el presente artículo asegurarán que se adelante anualmente verificaciones, mínimo sobre el 80% de las notarías que funcionen en las ciudades capitales del país.

Artículo 22. El resultado consolidado de las fiscalizaciones adelantadas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, deberá ser reportada al Consejo Superior de la Judicatura, mediante informes semestrales que serán suscritos por el Director de Impuestos y Aduanas Nacionales, dicho informe incorporará adicionalmente un reporte sobre el avance de las acciones de determinación, discusión y cobro que se encuentra adelantando la DIAN en relación con las fiscalizaciones que haya adelantado las diferentes administraciones de impuestos nacionales.

Artículo 23. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las normas que le sean contrarias, en especial la Ley 66 de 1993, artículos 59 y 62 de la Ley 633 de 2000, inciso 2° del artículo 135 de la Ley 6ª de 1993.

Guillermo Antonio Santos Marín, Pedro Nelson Pardo Rodríguez, Representantes a la Cámara; Mauricio Jaramillo Martínez, Senador.

EXPOSICION DE MOTIVOS

INTRODUCCION

Históricamente el presupuesto y la asignación de recursos para la Rama Judicial son y han sido temas del debate que considera la independencia judicial como garantía de funcionamiento del sistema democrático. Recientemente ha resurgido en Colombia el tema de la autonomía presupuestal de la Rama Judicial originada en las transformaciones que tuvieron lugar como consecuencia del nuevo ordenamiento constitucional y que generaron un aumento considerable del presupuesto asignado a este sector.

A partir de 1991, la administración de la Rama Judicial fue asumida por el Consejo Superior de la Judicatura que, con el propósito de hacer efectiva la autonomía presupuestal, se dio a la tarea de organizar las finanzas de la administración de justicia.

La Rama Judicial tiene dos fuentes de ingreso, de un lado se encuentran los **recursos del presupuesto nacional** cuyo destino son los gastos de funcionamiento, y del otro, están los **Fondos Especiales** que están dirigidos a financiar el componente de inversión.

Sin embargo, apenas en 1996 surgió la necesidad de recuperar importantes recursos destinados para la inversión en ambiciosos planes de modernización de la administración de justicia, contemplados en los planes de desarrollo sectorial.

Desde entonces, y con base en una investigación del **Centro de Investigación para el Desarrollo (CID)** de la Universidad Nacional, se evidenciaron algunos inconvenientes que hacían ineficiente la asignación de recursos para la inversión en la Rama Judicial, algunos de ellos hoy persisten.

La principal dificultad puede resumirse en que se revelaron diferencias en las proyecciones realizadas por el Consejo Superior de la Judicatura con respecto a lo efectivamente recaudado para inversión a través de los Fondos Especiales (recursos generados por actividades judiciales y con destinación específica).

Esto ha dado pie a malentendidos entre el Ministerio de Hacienda y el Consejo Superior de la Judicatura que han girado en torno al monto real que alcanzan los recursos de los Fondos Especiales y al reconocimiento de los derechos de la Rama Judicial para administrar y ejecutar los mismos.

La dispersión de la gestión relativa a los Fondos Especiales en multiplicidad de entidades a nivel funcional y territorial sin directrices claras, han diluido la responsabilidad y la aplicación de controles sobre los mismos.

A esto se suma el desconocimiento de las normas que reglamentan la asignación de estos recursos, pues se encuentran dispersas en diferentes normatividades, lo cual ha derivado en la desfinanciación de importantes aspectos de la inversión de la Rama Judicial.

Esto ha llevado al punto de que en algunas vigencias fiscales no se haya aprobado presupuesto para la capacitación y formación de funcionarios y empleados judiciales.

El proceso de recuperación de estos fondos para la asignación hacia la Rama Judicial, comprende la realización de tres investigaciones entre 1996 y 2001, agenciadas por la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Como resultado de esta iniciativa, se diseñaron mecanismos de control sobre los recursos que a partir de... estaban siendo implementados y que se cuantificaban en... 12.500 millones de pesos generados por los Fondos Especiales y con destino a la Rama Judicial.

El primer escollo que debe superar la administración de la Rama Judicial para asegurar el financiamiento del componente de inversión de los planes de desarrollo sectorial es el reconocimiento del derecho sobre los recursos originados a partir de los Fondos Especiales destinados a la administración de justicia. Con ese propósito, la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura ha adelantado tres investigaciones desde 1996, como resultado de las mismas se ha llegado a que, actualmente, se reconozca la potestad de la Rama Judicial sobre los recursos generados por las Leyes 55 de 1985, 6ª de 1992 y 66 de 1993, que contemplan recursos de destinación específica para este sector.

Según un estudio realizado por el magistrado Gustavo Cuello Iriarte del Consejo Superior de la Judicatura (noviembre de 2001), las sumas que ciertas leyes –refiriéndose principalmente a las mencionadas–, destinadas a la administración de justicia, tienen el carácter de Fondos Especiales de la Rama Judicial para financiar, prioritariamente, programas de inversión y capacitación.

Según la Ley Orgánica de Presupuesto, constituyen Fondos Especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.

Con este proyecto se busca ponerle orden a los recursos de la Rama Judicial, y unificar toda la normatividad vigente para hacer realidad los recaudos que deben realizarse por concepto de los tributos dirigidos a este sector y que verdaderamente se inviertan en inversión para la modernización de la justicia.

ANÁLISIS PRESUPUESTAL DE LOS INGRESOS DE LA RAMA JUDICIAL

Resulta importante analizar la situación de cada tipo de ingresos que hacen parte de los rubros que conforman el presupuesto de la Rama Judicial y que se han denominado genéricamente ingresos “parafiscales”.

Conviene reseñar que algunas de las leyes que originan los recursos destinados a la Rama Judicial son anteriores a la Constitución Política de 1991 y que por lo tanto lo que en el panorama jurídico anterior resultaba constitucional, en relación con la posibilidad de dar el tratamiento a un tributo de renta de destinación especial, bajo la actual Carta Política, no dada la expresa prohibición contemplada en el artículo 359 de esta.

Constitución Política

Artículo 338 “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

Fondos Especiales de la Rama Judicial

Definición

Además de los recursos ordinarios asignados por el Gobierno en el Presupuesto General de la Nación, a la Rama Judicial, existen otros especiales, que las disposiciones legales han asignado a la Administración de Justicia, para financiar, algunos, sus gastos de funcionamiento y otros, sus costos de inversión. Estos recursos son los denominados Fondos Especiales de la Rama Judicial, conformados por los ingresos que se recaudan por los siguientes conceptos:

CONCEPTOS RENTÍSTICOS

- Prescripción de depósitos judiciales, Ley 66 de 1993, artículo 9º y Ley 633 del 2000, artículo 59.
- Multas y cauciones, Ley 66 de 1993, artículos 3º, 4º y 6º, Ley 633 del 2000, artículo 62 y Código de Procedimiento Penal.
- Impuesto del 3% de remate, Ley 11 de 1987, artículo 7º y Ley 66 de 1993, artículo 5º.
- Inversiones transitorias, Ley 80 de 1993, artículo 25, numeral 20.
- Rendimientos de los depósitos judiciales, Ley 66 de 1993, artículos 1º, 2º y 7º.
- Tributación especial de las notarías para la administración de justicia, Constitución Política, artículo 131, Ley 6ª de 1992, artículo 135 y Decreto 1960 de 1992.
- Aporte especial por concepto de ingresos derivados de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras, Ley 55 de 1985, artículos 1º y 13.

PRESCRIPCIÓN Y RENDIMIENTOS DE DEPOSITOS JUDICIALES

A. Marco legal y reglamentario

- Ley 66 de 1963, artículo 9º.
- Decreto 1890 de 1999, artículo 84.
- Ley 633 del 2000, artículo 59.

Los depósitos judiciales están enmarcados dentro de la Ley 11 de 1987, modificado por la Ley 66 de 1993. Están igualmente circunscritos en su aplicación a los Códigos de Procedimiento Civil, Penal, Laboral y de Familia.

Ley 11/87 (vigente hasta agosto 18/93);

B. Rendimientos

Réditos reconocidos por los bancos sobre el promedio trimestral de los depósitos judiciales, a la tasa de interés trimestral definida por el artículo segundo de la Ley 66 de 1993;

C. Destinación de los recursos

Corresponde a la Rama Judicial el 70% de lo recaudado por este concepto, que se destina a:

- Los planes, programas y proyectos de inversión, prioritariamente contenidos en el Plan de Desarrollo para la Rama Judicial.
- Los planes, programas y proyectos de capacitación del Plan Nacional de Desarrollo para la Rama Judicial;

D. Procedimiento

Las entidades bancarias liquidan los rendimientos, con base en el promedio trimestral de los depósitos judiciales, aplicando la más alta tasa de interés trimestral que se pague en las secciones de ahorro de dichos bancos.

Los bancos giran a la Dirección del Tesoro Nacional el producto trimestral de los depósitos judiciales, dentro del mes siguiente al respectivo trimestre.

• LEY 66 DE 1993

Artículo 1º. Las cantidades de dinero que, de conformidad con las disposiciones legales y vigentes deben consignarse a órdenes de los despachos de la Rama Judicial, se depositarán en la sucursal del Banco Popular de la localidad del depositante.

Artículo 2º. A los promedios trimestrales de los depósitos judiciales definidos en este artículo, se les aplicará la más alta de las tasas de interés trimestral que se paguen en las secciones de ahorro del Banco Popular o de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

Para establecer la base de liquidación se tomará el saldo trimestral promedio de los depósitos, después de descontar el diferencial entre el encaje para los depósitos judiciales y el encaje para los depósitos de las secciones de ahorro ordinario, mientras este diferencial subsista. Se exceptúan de esta obligación los depósitos que encajen el ciento por ciento (100%) de acuerdo con las disposiciones vigentes sobre la materia, que se descontarán en su totalidad.

El Banco Popular y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, girarán a la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público el producto trimestral de los depósitos judiciales. Los giros se realizarán durante el mes siguiente al respectivo trimestre.

Artículo 3°. Las multas que a partir de la vigencia de la presente ley impongan las autoridades judiciales con base en el Código Penal, el Código de Procedimiento Civil o las disposiciones que los complementan, serán canceladas a órdenes de la Nación en las oficinas del Banco Popular o de la Caja Agraria del respectivo municipio, dentro del plazo fijado por el funcionario judicial competente.

Artículo 4°. Cuando en un proceso penal deba hacerse efectiva una caución prendaria por incumplimiento de las obligaciones impuestas, el funcionario judicial competente dispondrá que su valor sea girado a la Nación en las oficinas del Banco Popular o de la Caja Agraria del respectivo municipio y comunicará esa orden a la entidad en la cual se halle depositada la caución, para que esta proceda a cumplirla dentro de los diez días siguientes.

Artículo 5°. Los pagos a que hace referencia el artículo 7°, de la Ley 11 de 1987, se pagarán con destino a la Nación.

Artículo 6°. Los dineros que se reciban con base en lo dispuesto en los artículos anteriores se distribuirán, en un setenta por ciento (70%) para financiar los planes, programas y proyectos de inversión prioritariamente, y los de capacitación que se establezcan en el plan nacional de desarrollo para la rama judicial, y en un treinta por ciento (30%) para los planes, programas y proyectos de rehabilitación y de construcción, mejoras, adecuación y consecución de los centros carcelarios y penitenciarios.

Mientras se expidan las normas y leyes pertinentes sobre la materia, y dado el actual período de transición constitucional, estos recursos se invertirán en los planes, programas y proyectos de inversión de la Rama Judicial, en los planes, programas y proyectos de construcción, mejora, adecuación y consecución de los centros carcelarios y penitenciarios.

Artículo 7°. El Consejo Superior de la Judicatura ejercerá el debido control sobre las autoridades judiciales con el fin de que se constituyan y decreten en debida forma los depósitos judiciales, multas y demás recursos a que se refiere la presente ley, y asimismo, para que se realicen las consignaciones correspondientes.

Parágrafo. Los mecanismos para la efectiva realización del control descrito en este artículo, serán consagrados mediante reglamentación que expida el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 8°. En los lugares donde el Banco Popular no tenga oficina el depósito de que trata esta ley, se hará en la sucursal de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.

Artículo 9°. <Artículo modificado por el artículo 59 de la Ley 633 de 2000. El nuevo texto es el siguiente:> Conforme al procedimiento que establezca la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el valor de los depósitos judiciales prescribirá a favor del Tesoro Nacional si transcurridos dos (2) años, contados a partir de la terminación definitiva del correspondiente proceso, no hubieren sido reclamados por sus beneficiarios.

Parágrafo. Los depósitos judiciales efectuados por causas o motivos laborales, prescribirán a favor del Tesoro Nacional, si transcurridos tres (3) años contados a partir de la fecha del depósito no se hubiere iniciado proceso judicial alguno por parte del beneficiario, tendiente a obtener su entrega.

Los dineros así adquiridos financiarán planes, proyectos y programas de inversión y capacitación de la Rama Judicial.

Artículo 10. Los dineros que se recauden según lo previsto en esta ley, deberán ser destinados prioritariamente a la inversión y capacitación en los departamentos donde los mismos se captan.

Artículo 11. Esta ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

PRESCRIPCIÓN DE LOS DEPOSITOS JUDICIALES

• Ley 633 de 2000, artículo 59

Artículo 59. Modifícase el artículo 9° de la Ley 66 del 19 de agosto de 1993, el cual quedará así:

“Artículo 9°. Conforme al procedimiento que establezca la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, el valor de los depósitos judiciales prescribirá a favor del Tesoro Nacional si transcurridos dos (2) años, contados a partir de la terminación definitiva del correspondiente proceso, no hubieren sido reclamados por sus beneficiarios.

Parágrafo. Los depósitos judiciales efectuados por causas o motivos laborales prescribirán a favor del Tesoro Nacional, si transcurridos tres (3) años contados a partir de la fecha del depósito, no se hubiere iniciado proceso judicial alguno por parte del beneficiario, tendiente a obtener su entrega.

Los dineros así adquiridos financiarán planes, proyectos y programas de inversión y capacitación de la Rama Judicial”.

A. Definición

Este Fondo Especial está conformado por las sumas de dinero que, según las normas legales vigentes, han sido consignadas a órdenes de los despachos judiciales, cuya prescripción a favor del Tesoro Nacional es declarada por los funcionarios judiciales, después de transcurridos dos años desde la terminación definitiva del proceso que les dio origen, sin ser reclamadas por sus beneficiarios;

B. Destinación de los recursos

Los dineros que se recauden por prescripción de depósitos judiciales financiarán prioritariamente:

- Los planes, proyectos y programas de inversión, para la adquisición de equipos con destino a los distritos judiciales en los cuales se generen.
- Los planes, proyectos y programas de capacitación de la Rama Judicial de los departamentos en que se captan.

COMENTARIOS A LAS NORMAS

Con el proyecto de ley se busca que estos depósitos sean manejados en forma flexible, ya sea en el Banco Agrario o de una sociedad fiduciaria, con tasas de interés llamativas, que hagan aumentar ostensiblemente los ingresos que percibe la Rama Judicial por este concepto.

Otro cuestionamiento de tipo legal, lo constituye la prescripción de los títulos judiciales. Como lo señala el artículo 59 de la Ley 633 de 2000, modificatoria del artículo 9° de la Ley 66 de 1993, si transcurridos dos (2) años, contados a partir de la terminación definitiva del correspondiente proceso, no hubieren sido reclamados por sus beneficiarios o si transcurridos tres (3) años contados a partir de la fecha del depósito, no se hubiere iniciado proceso judicial alguno por parte del beneficiario, tendiente a obtener su entrega. De tal forma que es necesario volver a la norma anterior en el sentido de establecer cinco (5) años, contados a partir de la constitución de dicho depósito, no se presente la solicitud de devolución del mismo.

En la práctica, como está contemplado en la norma vigente, esto no se cumple en razón a que muchos de los procesos, por ejemplo los laborales, aun cuando han superado los años estipulados, aún no han concluido. Lo mismo sucede en otra clase de procesos como los civiles o los penales, donde se encuentran procesos no terminados, unos porque no se logra establecer el juzgado al que se corresponde y clase y número de proceso y otros porque reposan, inclusive con más de 20 años en los respectivos expedientes, archivados indiscriminadamente.

RECURSOS CORRESPONDIENTES A INGRESOS POR REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS Y OTORGAMIENTO DE ESCRITURAS

A. Marco legal y reglamentario

Ley 55 de 1985, artículos 1° y 13.

Decreto 1890 de 1999, artículo 84.

LEY 55 DE 1985

Artículo 1°. Con base en la propuesta que elabore el Departamento Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, determinará que los organismos y entidades titulares de las rentas de destinación especial, reasignen recursos dentro de su presupuesto a las actividades complementarias o afines que en cada caso se indican, conforme a la siguiente regla: hasta el 10% en 1985; hasta el 20% en 1986, hasta el 30% en 1987, hasta el 40% en 1988 y hasta el 50% en 1989 y años siguientes.

En el caso del impuesto al valor CIF de las importaciones destinado al Fondo de Promoción de Exportaciones, Proexpo, la porción reasignable en 1985 será hasta del 50% año a partir del cual se incrementará conforme a la regla general.

Artículo 13. La porción que se reasigna de los ingresos provenientes de los derechos por Registro de Instrumentos Públicos y otorgamiento de escrituras destinados a la Superintendencia de Notariado y Registro, se utilizará exclusivamente para el financiamiento de inversiones para la construcción, adecuación y dotación de despachos judiciales y establecimientos carcelarios.

B. Definición

Este Fondo Especial está constituido por la porción que se reasigna de los ingresos provenientes de los derechos por registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras destinados a la Superintendencia de Notariado y Registro.

C. Destinación de los recursos

Los recursos reasignados se distribuyen así:

El 50% para la construcción, adecuación y dotación de despachos judiciales.

El 50% restante para la adquisición de terrenos, el diseño, construcción, refacción, reconstrucción y equipamiento de los establecimientos de reclusión a cargo del FIC (INPEC- Ministerio de Justicia y del Derecho).

D. Procedimiento

Al iniciar cada vigencia fiscal, la Dirección Nacional de Planeación proyecta la asignación anual que deberá trasladar la Superintendencia al Tesoro Nacional por este concepto.

Con base en el superávit mensual, la Superintendencia realiza el traslado al Tesoro Nacional.

Los traslados realizados mensualmente, deben coincidir al final de la vigencia con el monto de la asignación anual determinada por la Dirección Nacional de Planeación.

E. Comentarios

De acuerdo con lo previsto en el artículo 1° de la Ley 55 de 1985, es claro que en primer lugar el Departamento Nacional de Planeación (DNP) debe elaborar una propuesta de distribución de recursos proveniente de los derechos de registro y anotación y de los derechos notariales, y el Conpes determinará que la Superintendencia de Notariado y Registro reasigne conforme a la proyección realizada por el DNP y aceptada por este, el monto reasignado para los fines previstos en la Ley 55 de 1985; sin embargo, es el DNP quien informa a la Superintendencia sobre la distribución a las diferentes entidades beneficiadas, como son el Inpec y la Rama Judicial. Pero lo grave es que, para el cálculo de los ingresos de reasignación, el DNP lo hace con base en los ingresos proyectados y no en los reales, situación que se corrige en el proyecto de ley. Con esto se evita que en el evento de existir un excedente de ingresos por encima de lo proyectado, el Conpes reasigna los excedentes. De lo contrario mediante decreto de recorte, reducen las transferencias de los recursos por ley.

APORTE ESPECIAL DEL 10% DE LOS INGRESOS BRUTOS DE NOTARIAS

A. Marco legal y reglamentario

Constitución Política, artículo 131.

Ley 6ª de 1992, artículo 135.

Decreto 1960 de 1992.

Constitución Política

“**Artículo 131.** Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia...”.

Ley 6ª de 1992, artículo 135

Artículo 135. APORTE ESPECIAL PARA LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA. En desarrollo del artículo 131 de la Constitución Política, créase un aporte especial para la administración de justicia, que será equivalente al diez por ciento (10%) de los ingresos brutos obtenidos por las notarías por concepto de todos los ingresos notariales.

El Gobierno Nacional, mediante reglamento fijará los mecanismos de control para garantizar el pago de dicho aporte, así como la forma y los plazos para su cancelación.

Parágrafo. En ningún caso podrán trasladarse estos aportes a los usuarios del servicio notarial.

B. Definición

Es el aporte equivalente al 10% de los ingresos brutos de las notarías, destinado por la ley a la Administración de Justicia.

C. Destinación de los recursos

El total de estos recursos se destina a la administración de justicia, con los mismos se financian:

– Gastos de funcionamiento.

– Proyectos de inversión contenidos en el Plan de Desarrollo de la Rama Judicial.

D. Procedimiento

Las novecientas (900) notarías existentes, presentan un reporte mensual de escrituración, ingresos y gastos, en un formato diseñado por la Superintendencia de Notariado y Registro, información con la cual se determina la base gravable de la tributación especial.

Los notarios diligencian el formulario de declaración de ingresos, dentro de los 5 primeros días de cada mes, consignan el valor correspondiente al 10% de los ingresos del mes inmediatamente anterior, en una de las cuentas del Tesoro Nacional para el efecto.

E. Comentarios

La Ley 6ª de 1992, artículo 135, fue reglamentada en cuanto a distribución de competencias para su manejo y administración por el Decreto Reglamentario 1960 de 1993, adicionalmente la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales y el Tesoro Nacional impartieron instrucciones mediante Circular Conjunta 001-DIAN-Dirección del Tesoro, acerca del uso de formularios especiales para la declaración a cargo de los notarios, su recaudo a través de bancos, etc.

La causación de este aporte especial se da con la realización de los ingresos, la base gravable se calcula sobre el total de ingresos brutos obtenidos en el respectivo mes y estos a su vez se generan con ocasión del cumplimiento de la actuación notarial.

Como no hay norma que autorice a otra entidad para ejercer las funciones de fiscalización del tributo, por cuanto expresamente le corresponde a la DIAN, el proyecto de ley busca que sea el Consejo Superior de la Judicatura, junto con la DIAN, las entidades que deben ejercer el control del aporte especial y a la vez busca un procedimiento que facilite el cruce de información y ante todo de la información que posea la Superintendencia acerca de los reportes sobre ingresos brutos, documentación que se maneja en la Superintendencia de Notariado y registro.

De todas formas las normas vigentes sobre el tema, no ofrecen una credibilidad suficiente en cuanto al recaudo, por cuanto la Unidad Administrativa Especial de la DIAN que por mandato legal (Decreto 1960 de 1993) debe llevar el control, no lo ha adelantado, por tener otras prioridades o por falta de recursos humanos, como se le manifestó al Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID, de la Universidad Nacional en estudio que realizó para el Consejo Superior de la Judicatura en el año 1995.

La Superintendencia de Notariado y Registro tampoco ejerce ningún control, indicando que no es de su competencia y las notarías en muchas oportunidades no diligencian ni envían el formulario y si lo hacen es de manera inadecuada y extemporánea.

MULTAS, CAUCIONES EFECTIVAS E IMPUESTO DEL 3% DE REMATE

A. Marco legal y reglamentario

Ley 66 de 1993, artículos 3°, 4° y 6°.

Ley 633 de 2000, artículo 62.

Acuerdo 1117 de 2001.

Ley 11 de 1987, artículo 7°.

Ley 66 de 1993, artículo 5°.

Decreto 1890 de 1999, artículo 84.

B. Definición

Multas, Sanciones pecuniarias impuestas por las autoridades judiciales con base en las disposiciones del Código Penal, el Código de Procedimiento Civil y disposiciones complementarias.

Cauciones. Sumas que se consignan por orden de una autoridad judicial, para garantizar el cumplimiento de una obligación derivada de un proceso judicial.

Impuesto de remate. 3% del valor final de los remates de bienes muebles e inmuebles que se realicen por el martillo del Banco Popular, la DIAN, los juzgados civiles, laborales y demás entidades de los órdenes nacional, departamental y municipal;

C. Destinación de los recursos

El 70% de lo recaudado por estos conceptos corresponde a la Rama Judicial y se destina a:

– Planes, programas y proyectos de inversión, prioritariamente, que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo de la Rama Judicial.

– Planes, programas y proyectos de capacitación que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo para la Rama Judicial.

El nuevo Código de Procedimiento Penal destinó las multas impuestas por la jurisdicción penal, al Ministerio de Justicia, su recaudo seguirá en cabeza del Consejo Superior de la Judicatura hasta tanto el Ministerio implemente las medidas pertinentes;

D. Comentarios

El sujeto pasivo del impuesto es el adquirente de un bien rematado, la norma señala como hecho generador el remate de bienes muebles e inmuebles.

La base gravable es el valor final del remate y la tarifa es el 3% de dicho valor.

Es importante señalar que la Ley 66 de 1993 derogó la destinación que el artículo 7° de la ley traía, al disponer que esta renta se cancelará con destino a la nación, con lo cual precisa que es ingreso corriente y que por lo tanto forma parte del presupuesto general de rentas.

La Subdirección de Comercialización de la DIAN no recauda este impuesto, debido a que utilizan otras modalidades diferentes para la enajenación “a partir del año 1992”, puesto que se tomó la determinación de no adelantar remates de mercancías decomisadas o abandonadas a favor de la nación a través del Martillo del Banco Popular, ni de otros martillos.

La DIAN recurre al Decreto 1357 de 1992, el cual en su artículo 3° dice:

Artículo 3°. Modifícase el artículo 6° del Decreto 2687 de 1991, el cual quedará así:

“La enajenación de mercancías se podrá realizar en forma directa o a través de terceros, mediante las siguientes modalidades:

a) Remate en pública subasta;

b) Oferta al público mediante convocatoria general o especial y recibo de propuestas en sobre cerrado y con garantía de seriedad de las ofertas;

c) Venta al público a precios fijos;

d) Venta directa, en los siguientes eventos:

1. A las entidades públicas definidas en el artículo 267 del Decreto-ley 222 de 1983.

2. A comerciantes, asociaciones o agremiaciones.

3. Venta directa realizada en el exterior.

4. En los demás casos que el Director General de Aduanas lo considere conveniente por las características de la mercancía, previa autorización del Comité de Contratación y Presupuesto de la Dirección de Aduanas.

Por lo anterior, en el proyecto de ley se busca subsanar esta anomalía e incluir todas las modalidades contempladas, para evitar que no sea sólo por el sistema de Martillo y asegurar que el 3% llegue a la administración de justicia.

Normas vigentes sobre recursos de la Rama Judicial

Los fondos especiales de la Rama Judicial, conforme a las normas legales vigentes son:

Clase de fondos especiales	Norma que lo rige
Prescripción de los depósitos judiciales.	Artículo 9°, Ley 66 de 1993 y 59, Ley 633 de 2000.
Multas.	Artículos 3° y 6°, Ley 66 de 1993.
Cauciones efectivas.	Artículos 4° y 6°, Ley 66 de 1993.
Impuesto de remate.	Artículos 7°, Ley 11 de 1987, y 5°, Ley 66 de 1993.
Rendimientos de inversiones transitorias.	Numeral 20, artículo 25, Ley 80 de 1993.
Rendimientos de los depósitos judiciales.	Artículos 1°, 2° y 3°, Ley 66 de 1993.
Tributación especial de las notarías para la administración de justicia.	Ley 6ª de 1992.
Reasignación de los ingresos de la Superintendencia de Notariado y Registro por otorgamiento de escrituras y registro de instrumentos públicos.	Ley 55 de 1985.

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura. Dirección Ejecutiva de Administración Judicial.

Hay que tener en cuenta que, conforme al informe al Congreso que reporta el Consejo Superior de la Judicatura (2001-2002)-(2004-2005), se encuentran algunas diferencias en las cifras, para los años que se establecen en los cuadros respectivos.

Informe al Congreso de la República 2001-2002.

Cuadro 1

Recaudo de Rentas (miles de pesos corrientes)

Concepto	1998	1999	2000	2001	Total
Multas y cauciones. Artículos 3°, 4° y 6°, Ley 66 de 1993.	186.646	305.296	233.363	1.022.543	1.747.848
Tasas y otros conceptos no especificados y depósitos judiciales.	506.156	363.951	395.613	2.384.438	3.650.158
Rendimientos financieros, contratos de obra e interventoría.	1.017.737	2.041.428	884.674	628.663	4.572.502
Rendimientos sobre depósitos judiciales. Ley 66 de 1993. Artículos 1°, 2° y 3°.	42.450.709	53.632.970	31.607.111	20.001.266	147.692.056
Impuesto 3% remates. Ley 11 de 1987	217.010	656.954	99.079	1.946.522	2.919.565
Ingresos por notarías registro de instrumentos. Ley 55/85	27.939.492	9.570.152	22.205.370	39.850.036	99.565.050
Ingresos por prescripciones de títulos judiciales. Ley 66 de 1993.	0	177.585	646.937	1.437.382	2.261.904
Ingresos por fondos especiales. Financiación sector justicia.	16.876.163	8.402.109	11.947.836	1.927.367	39.153.475
Total ingresos.	89.193.913	75.150.445	68.019.983	69.198.217	301.562.558

Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

Cálculos: División Ejecutiva de Administración de Justicia.

Cuadro 7.1.1 Recaudos prescripción de depósitos judiciales

Año	Total	Variación de recaudo	
		Porcentual%	Nominal
1999	177.584.737,05		
2000	646.936.665,66	264	469.351.928,61
2001	1.670.746.606,52	158	1.023.809.940,86
2002	1.963.815.340,23	18	293.068.733,71
2003	2.196.736.061,91	12	232.920.721,68
2004	2.668.068.017,62	21	471.331.955,71
Total	3.600.467.377,26	1.402	2.490.483.280,57

Fuente: Extractos Banco Agrario.

**Cuadro 7.1.2 Recaudo multas (pago voluntario).
Cauciones efectivas e impuesto de renta**

Año	Valor	Variación de recaudo	
		Porcentual%	Nominal
2001	6.942.815.868,00		
2002	9.252.996.948,00	33	2.310.181.080,00
2003	10.605.218.419,02	15	1.352.221.471,02
2004	14.541.917.364,30	37	3.936.698.945,28
Total	41.342.948.599,32	109	7.599.101.496,30

Fuente: Extractos Banco Agrario.

Cuadro 7.1.3 Rendimientos por Inversiones transitorias

Año	Valor	Variación de recaudo	
		Porcentual%	Nominal
2000	876.687.191,89		
2001	628.662.878,90	-28,29	-248.015.312,99
2002	204.153.829,15	-67,53	-424.509.049,75
2003	126.685.844,13	-37,95	-77.467.985,02
2004*	348.722.860,68	175,27	222.037.016,55
Total	2.184.903.604,75	-60,22	-527.955.331,21

Fuente: Programa SIIF

* Este valor está pendiente de ... de ingreso y comprobación del Sistema SIIF.

Cuadro 7.1.5 Ley 6ª de 1992, Consolidado Recaudo 2004

Banco	Cuenta	Valor
Bancafé	5-1899190-1	2.461.117.813,07
Ganadero	13-30915400-3	8.760.619.466,71
Popular	2-5000096-7	5.783.595.473,00
Agrario	40-700201080	1.331.911.041,44
Total		18.337.243.794,22

Fuente: Extracto de los bancos

Cuadro 7.1.6 Ley 55 de 1995, Recaudo 2004

Banco	Cuenta	Valor
República	0-61014494	16.789.008.054,07

Fuente: Información remitida por el Banco de la República.

Haciendo el análisis de las cifras contenidas en los cuadros anteriores, tenemos:

Prescripción depósitos judiciales

Según el Cuadro 1, para el año 2001, se recaudó por este concepto la suma de \$1.437.382 (miles de pesos); sin embargo para la misma fecha en el cuadro 7.1.1. aparece la suma de **\$1.670.746.606,52** lo cual representa una diferencia de \$233.746.606,52.

Multas y cauciones y remates

Si miramos el cuadro 1, se recaudó por este concepto para el año 2001, la suma de **\$1.022.543** –multas y cauciones– (miles de pesos), más \$1.946.522 Remates (miles de pesos) = **\$2.969.065** y para el informe 2004-2005 (Cuadro 7.1.2.) se unifican los rubros anteriores, con un recaudo para el mismo año, de **\$6.942.815.868**, lo cual representa una diferencia con respecto al año 2001, de **\$3.975.750.868**.

De todas formas sin entrar a cuestionar cada uno de los soportes correspondientes aportados por el Consejo Superior de la Judicatura en los informes presentados al Congreso, es necesario reordenar las rentas parafiscales y ...ingresos de la Rama Judicial, para cumplir con los cometidos contemplados en... las normas.

Guillermo Antonio Santos Marín, Pedro Nelson Pardo Rodríguez, Representantes a la Cámara; *Mauricio Jaramillo Martínez,* Senador.

CAMARA DE REPRESENTANTES**SECRETARIA GENERAL**

El día 7 de octubre de 2005 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 167, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Guillermo A. Santos, Pedro Nelson Pardo* y honorable Senador *Mauricio Jaramillo Martínez*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 044 DE 2005 CAMARA**

por la cual se adiciona un párrafo al artículo 6º de la Ley 44 de 1990.

Bogotá, D. C., 5 de septiembre de 2005

Doctor

CESAR NEGRET MOSQUERA

Presidente Comisión Tercera

Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado doctor:

Atendiendo su designación como ponentes del Proyecto de ley número 044 de 2005 Cámara, por el cual se adiciona un párrafo al artículo 6º de la Ley 44 de 1990 (Impuesto Predial), nos permitimos rendir ponencia para primer debate a la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes.

Atentamente,

Adriana Gutiérrez Jaramillo, Jorge Eduardo Casabianca, Ponentes
Coordinadores; *Bernabé Celis Carrillo, Enrique Angel Barco,* Ponentes.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**AL PROYECTO DE LEY NUMERO 044 DE 2005 CAMARA**

por la cual se adiciona un párrafo al artículo 6ª de la Ley 44 de 1990.

Honorable Representantes:

El proyecto de ley sometido a nuestra consideración es de autoría de la Senadora Alexandra Moreno Piraquive y busca adicionar un párrafo a

la Ley 44 de 1990 por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario y se conceden unas facultades extraordinarias.

El párrafo a incluir dice así: “No declararán ni pagarán impuesto predial unificado, los predios destinados a servir como salones comunales de propiedad de las Juntas de Acción Comunal”.

Es claro que por iniciativa de la congresista se pretende establecer una exclusión al impuesto predial modificando la ley que regula la materia.

CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES

Nos permitimos citar la **Sentencia C-393/96 que hace referencia a la Competencia del Legislador en materia impositiva.**

“Para efectos de la concesión de exenciones de impuestos el Constituyente le impuso al legislador solamente dos limitaciones:

1. que la iniciativa legislativa provenga del Ejecutivo, no sólo para su creación sino también para su reforma, y

2. la prohibición de imponer esta clase de beneficios sobre impuestos de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, como lo ordena el artículo 294 de la Carta, que textualmente reza: “La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos, salvo lo dispuesto en el artículo 317”.

AMBITO TERRITORIAL

Según el artículo 287 de la Constitución Nacional, las entidades territoriales gozan de autonomía en el manejo de sus recursos, así como en

el establecimiento de los tributos, siempre y cuando dicha autonomía sea conforme con la Constitución y la ley. Las entidades territoriales son autónomas para decidir sobre el establecimiento o supresión de un impuesto de carácter local, como para la libre administración de todos los tributos que hagan parte de sus propios recursos.

El concepto emitido en relación con este proyecto por el Ministro de Hacienda cita la sentencia de la Corte Constitucional C-467 de 1993, según la cual: **“Dicha renta municipal al igual que los demás impuestos municipales, como se ha reiterado, goza de protección constitucional, de manera que la ley no puede conceder exenciones, ni tratamientos preferenciales, ni efectuar recortes en relación con el impuesto predial”**.

CONVENIENCIA

Si consideramos que lo planteado en el proyecto es una exclusión y es posible que el legislativo fije mediante ley el alcance de un tributo de orden territorial, debemos tener en cuenta la conveniencia de que la ley establezca exclusiones, cuando estas están siendo otorgadas por los concejos municipales.

En la exposición de motivos del presente proyecto se argumenta: “La doctrina y la jurisprudencia, en materia tributaria, distinguen los conceptos de exención y exclusión, conceptos que es necesario tener en claro, pues no es lo mismo conceder un trato preferencial a un sujeto pasivo del gravamen (exención), al hecho en el cual, no se configuran los elementos estructurales del mismo (exclusión o no sujeción), máxime si tenemos en cuenta que en el primer caso, existe una clara restricción de carácter constitucional para el legislador”.

Las exenciones y exclusiones varían entre los diferentes municipios de acuerdo con la potestad que tienen los Concejos Municipales para concederlas dentro de estas se encuentran los salones comunales de propiedad de las Juntas de Acción Comunal, los inmuebles de propiedad de cualquier iglesia o comunidad religiosa destinados al culto, los predios de la Defensa Civil Colombiana, los parques nacionales y los edificios declarados como monumentos nacionales.

El proyecto no trae una cuantificación del impacto fiscal para los municipios que motive la aprobación de la ley, por cuanto consideramos que es razón para que sean los municipios los que decidan sobre el tema.

Sin duda cada municipio cuenta con la información que le permitirá establecer la conveniencia de establecer las exclusiones para cada caso particular.

Con base en estas consideraciones, lo más procedente es que la iniciativa, que sin duda traería efectos positivos para las juntas de acción comunal y su actividad social, se tramite en las instancias municipales correspondientes.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto, proponemos a la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes archivar el Proyecto de ley número 044 de 2005 Cámara, *por el cual se adiciona un parágrafo al artículo 6ª de la Ley 44 de 1990.*

Atentamente,

Adriana Gutiérrez Jaramillo, Jorge Eduardo Casabianca, Ponentes Coordinadores; Bernabé Celis Carrillo, Enrique Angel Barco, Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 063 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 118, 171 y 354, de Código de Procedimiento Civil.

Bogotá, D. C., 4 de octubre de 2005

Doctora

GINA MARIA PARODY D'ECHEONA

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate del Proyecto de ley 063 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 118, 171 y 354, de Código de Procedimiento Civil.*

Respetada doctora Parody:

En virtud de la honrosa designación que nos hiciese mediante el oficio número P.3.1.053-2005 del 22 de agosto de 2005, no permitimos rendir

ponencia al Proyecto de ley 063 de 2005 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 118, 171 y 354, de Código de Procedimiento Civil, en los siguientes términos.

1. Antecedentes

El 17 de agosto de 2005 el honorable Representante Miguel Jesús Arenas Prada, radicó el proyecto de Ley 063 de 2005 Cámara, cuyo objetivo es introducir una serie de modificaciones a las actuales formas del procedimiento civil, y en particular, a los términos procesales para lograr una reducción en la duración de las controversias en materia civil, a través de la “fijación del término de doce meses para que el juez profiera sentencia de primera o única instancia, contados desde la ejecutoria del acto que decreta las pruebas, y del término de doce meses para que profiera sentencia de segunda instancia contados desde la remisión del expediente al superior”¹. De igual manera, el proyecto de referencia establece que el incumplimiento de estos términos tendrá serias consecuencias disciplinarias para los jueces y magistrados.

De acuerdo con el honorable Representante Arenas, esta modificación a los términos en los que se debe proferir sentencia, “se acopla perfectamente al proceso de reforma que el Código de Procedimiento Civil ha tenido desde el Decreto-ley 2282 de 1989 y, principalmente, con la abrogatoria que la Ley 794 de 2003 introdujo al ordenamiento procesal”².

2. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY Y SU EXPOSICION DE MOTIVOS

El Proyecto de ley 063 Cámara como fue radicado establece³:

Artículo 118. Perentoriedad de los términos y oportunidades procesales. Los términos y oportunidades señalados en este Código para la realización de los actos procesales de las partes y de los auxiliares de justicia, son perentorios e improrrogables, salvo en disposición en contrario.

La sentencia de primera o única instancia debe proferirse en un término máximo de 12 meses contados desde la ejecutoria del auto que decreta las pruebas. Este término podrá prorrogarse por una sola vez por 6 meses más solo cuando las partes lo pidan de común acuerdo, verbalmente en audiencia o por escrito autenticado por todas ellas como se dispone para la demanda; o cuando el juez lo considere estrictamente necesario, caso en el cual deberá igualmente adoptar todas las medidas para agilizar el trámite del proceso.

La sentencia de segunda instancia debe proferirse en un término máximo de 12 meses contados desde la remisión del expediente al superior. Asimismo, la decisión de la apelación de un acto de sustanciación debe proferirse en un término máximo de 1 mes y la de un acto interlocutorio en el término máximo de 4 meses contados desde la remisión del expediente al superior.

El juez o los magistrados que permitan el vencimiento de los términos consignados en los dos incisos precedentes sin proferir sentencia, perderán automáticamente competencia, la cual será radicada en cabeza del juez o los magistrados que sigan en turno.

El juez o el magistrado que permita el vencimiento de dichos términos en tres o más ocasiones en el lapso de un año, contado a partir del primer vencimiento, será sancionado disciplinariamente con la destitución de su cargo y con una multa de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que le pueda corresponder por los perjuicios ocasionados a las partes.

Artículo 171. Decreto de la suspensión y sus efectos. Corresponderá al juez que conoce del proceso, resolver sobre la procedencia de la suspensión.

La suspensión a que se refiere los numerales 1 y 2 del artículo precedente, solo se decretará mediante la prueba de la existencia del proceso que la determina y una vez que el proceso que debe suspenderse se encuentre en estado de dictar sentencia.

La suspensión del proceso producirá los mismos efectos de la interrupción a partir del hecho que la genere o de la ejecutoria del auto que la decrete, el cual es apelable en el efecto suspensivo. El que la niegue, en el devolutivo.

1 Proyecto de ley 063 de 2005 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 118, 171 y 354, de Código de Procedimiento Civil. En: Gaceta del Congreso número 530. Año XIV. Bogotá D.C., miércoles 17 de agosto de 2005. p10

2 Ibíd. p10.

3 El texto en negrilla contiene las modificaciones que pretende introducir el proyecto de ley de referencia.

Parágrafo. No se tendrán en cuenta los términos de la interrupción y suspensión para efectos de la duración máxima del proceso a que aluden los incisos 2° y 3° del artículo 118.

Artículo 354. Efectos en que se concede la apelación. Podrá concederse la apelación:

1. *En el efecto suspensivo.* En este caso, si se trata de la sentencia, la competencia del inferior se suspenderá desde la ejecutoria del auto que la concede hasta que se notifique el de obediencia a lo resuelto por el superior. Sin embargo, el inferior conservará competencia para conocer de todo lo que se refiere a secuestro y conservación de bienes y al depósito de personas, siempre que la apelación no verse sobre alguna de estas cuestiones.

La apelación en el efecto suspensivo contra autos, se otorgará a medida que se interpongan, pero no suspenderán la competencia del juez sino cuando el proceso se encuentre en estado de proferir sentencia, momento en el cual por auto que no tendrá recurso ordenará enviar el proceso al superior para que resuelva las concedidas; no obstante, el juez conservará competencia para los efectos indicados en la segunda parte del inciso anterior.

Se exceptúan las apelaciones concedidas para el efecto suspensivo contra autos que resuelvan incidentes, o trámites especiales que los sustituyen, las que suspenderán la competencia del inferior desde la ejecutoria del auto que la concede, como se dispone en el primer inciso.

Cuando la apelación contra un auto se conceda en el efecto suspensivo y suspenda la competencia del juez de primera instancia, el tiempo que transcurra desde la ejecutoria del auto que la concede hasta que se notifique el de obediencia a lo resuelto por el superior, no se tendrá en cuenta para efectos de la duración mínima del proceso a que alude el inciso 2° del artículo 118.

En los efectos devolutivo y diferido no se introducen modificaciones.

Los principales argumentos que el honorable Representante Arenas presenta en la exposición de motivos del Proyecto de ley 063 Cámara son:

1. Esta modificación se acopla al proceso de reforma que el Código de Procedimiento Civil ha tenido desde el Decreto-ley 2282 de 1989, y con la abrogatoria que la ley 794 de 2003 introdujo al ordenamiento procesal.

2. Hoy, nada justifica que un proceso declarativo, ejecutivo o especial, se demore varios años sin que sea dictada la sentencia, con los consecuentes perjuicios a los particulares que debaten intereses privados y la consecuente pérdida de credibilidad en el Estado por la demora inexcusable de los jueces.

3. Los términos normales del juicio declarativo ordinario son: 20 días de traslado de la demanda, 5 días de traslado al demandante de las excepciones perentorias propuestas por el demandado, 40 días para la práctica de pruebas, 8 días para alegatos de conclusión y otros 40 días para sentencia, no se entiende como un proceso ordinario se puede demorar varios años. Considerando, además, los juicios abreviados o verbales o los ejecutivos cuyos términos se reducen a la mitad.

4. La obligación impuesta por el artículo 17 de la Ley 446 de 1998 al Consejo Superior de la Judicatura, para que vigile el cumplimiento de los términos procesales no se cumple, y ninguna sanción se impone al juez que incumpla los términos establecidos en la ley, de acuerdo con el régimen disciplinario correspondiente.

5. Es necesario establecer legalmente serias consecuencias para el incumplimiento de los términos legales por parte de los jueces. Con esto, los jueces se verán abocados a cumplir los términos, como corresponde con sus deberes constitucionales y legales.

6. La demora de los procesos ocurre por: interrupción o suspensión del proceso, el trámite de las excepciones previas, la formulación de nulidades, el trámite del recurso de apelación, la notificación del demandado del auto admisorio de la demanda, mandamiento de pago al demandado o el que cita a los terceros, lo cual debe hacerse personalmente.

7. Los avances legales en materia de aspecto de dilación –Trámite y decisión de las excepciones previas, trámite del incidente de nulidad procesal, trámite del recurso de apelación, notificación personal de la demanda, del mandamiento de pago y de la primera providencia que deba hacerse a los terceros o a las entidades públicas y las audiencias de conciliación previa como requisito de procedibilidad-, demuestra que en la actualidad las condiciones están dadas para que los procesos civiles se adelanten con celeridad y cumpliendo los términos.

8. En consideración del alto volumen de trabajo que tienen los juzgados y tribunales, a través de este proyecto se establece que el término máximo

para fallar en primera o única instancia es de 12 meses contados desde la ejecutoria del auto que decreta las pruebas, y para fallar en segunda instancia se fija en 12 meses contados desde la remisión del proceso al superior. A pesar de que según los términos legales el fallo debiera producirse mucho antes en atención del alto volumen de proceso que se manejan en los juzgados y tribunales, se establecen estos términos máximos –razonables- para fallar.

9. Para darle aplicabilidad práctica a la ley que se propone, se establece una serie de consecuencias jurídicas gravosas para el juez o magistrado que permita el vencimiento de dichos términos: En primer término, el juez o magistrado incumplido pierde automáticamente competencia, la cual pasará al juez o magistrado que le sigan en turno. En segundo término, el juez o magistrado que permita el vencimiento de dichos términos por 3 o más veces en el lapso de 12 meses contados desde el primer vencimiento, será sancionado disciplinariamente con la destitución de su cargo, previo trámite de un debido proceso disciplinario.

10. Esta ley que se pone a consideración de los Congresistas, ayudará a aliviar uno de los principales males que aqueja a la administración de justicia: la morosidad en el trámite de los procesos.

3. PONENCIA NEGATIVA

Consideraciones preliminares

El problema que el Proyecto de ley 063 Cámara, pretende resolver en el marco de la administración de justicia, y en particular, en el de la jurisdicción civil, es la morosidad en la duración máxima de las controversias en dicha jurisdicción.

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones, lo cierto es que, el precitado Proyecto de Ley, reduce en su formulación los problemas estructurales e inercias de la jurisdicción civil a un problema de procedimiento y de fijación de términos, cuando es evidente que la problemática de esta jurisdicción, y en general, de la justicia en Colombia es de índole sistémico estructural, y en particular, de insuficiencia de recursos humanos, materiales y financieros, del afianzamiento de una cultura del litigio en la sociedad colombiana, de congestión en términos del desequilibrio entre la oferta y la demanda de justicia.

No es probable que con la reducción de los términos procesales se logre solucionar el problema de la morosidad en los procesos en materia civil, si los funcionarios judiciales, además de ser insuficientes, no cuentan con los recursos necesarios para el desarrollo de sus tareas, y si este tipo de reformas se pretende llevar a término en contextos de congestión.

Este proyecto pretende hacer cambios sustanciales al tema de los términos judiciales y hacer extensiva la obligatoriedad de su cumplimiento a los jueces y magistrados. No obstante, en consideración de la capacidad de la jurisdicción civil para atender las controversias, así como el represamiento de procesos, es previsible el colapso de esta jurisdicción, en caso de ser acogida esta propuesta.

Con ello no se quiere excusar la ineficiencia de la justicia y de algunos de sus funcionarios, por el contrario, se quiere evitar que con el impacto de la reforma sobrevenga un mal mayor en términos de una eventual crisis en la jurisdicción civil.

En suma, no es el tiempo más oportuno para adelantar este tipo de reformas, ya que su éxito está condicionado a la superación de las debilidades y problemas que en la actualidad enfrenta la justicia civil.

En este sentido, más allá de establecer un término legal para el cumplimiento de un acto, y en especial, para que la sentencia de primera o única instancia, y de segunda instancia, así como la decisión de la apelación de un acto de sustanciación y la de un acto interlocutorio, deban hacerse o proferirse en un término máximo; es más conveniente y ajustado, en consideración de la realidad de la jurisdicción civil, y de las limitaciones del contexto, dar fuerza obligatoria a los términos establecidos en las providencias judiciales, y establecer responsabilidades disciplinarias por su incumplimiento injustificado, previa solución de los problemas de carácter sistémico y estructural referidos.

Contexto de la reforma y situación de la Rama Judicial

1. La jurisdicción ordinaria tiene a su cargo el servicio gratuito de justicia prestado por el Estado, en lo referente al conocimiento de asuntos penales, civiles, de familia, laborales, comerciales y agrarios. Ahora bien, la jurisdicción ordinaria se divide en las áreas penal, civil, laboral y de familia para el cumplimiento de sus funciones.

De acuerdo con el informe Anual de la Justicia 2000⁴, y el Consejo Superior de la Judicatura, la demanda de justicia en la jurisdicción ordinaria se distribuye de la siguiente forma: el 36%, de la demanda se concentró en la jurisdicción civil, el 32% de la demanda se concentró en la jurisdicción penal, el 17% de la demanda se concentró en la jurisdicción de familia, 9% de la demanda se concentró en los juzgados promiscuos, y el 6% de la demanda se concentró en la jurisdicción laboral.

A pesar del crecimiento de la planta de personal responsable de resolver controversias en materia civil, este, no es proporcional al crecimiento de la demanda, lo que deriva en la acumulación de procesos activos.

2. Durante el mes de Septiembre el Consejo Superior de la Judicatura, en el marco de la presentación del proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal de 2006, por parte del Gobierno Nacional al Congreso de la República, los Presidentes del Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Fiscal General de la Nación, suscribieron una comunicación dirigida a la Presidencia del Congreso, en la que llamaron la atención sobre la precaria situación de la justicia en términos económicos y de debilidades estructurales. Lo que evidencia que los problemas de la justicia van más allá de una cuestión de procedimiento.

3. La situación de la rama judicial en Colombia es dramática⁵. Y en este punto es necesario notar, que “pese al aparente aumento de la productividad de los jueces y magistrados, todos los días son más los litigios que se ponen a su consideración y ese incremento ha terminado por acentuar la congestión de los despachos judiciales y la mora en su evacuación. El hecho de que durante el año 2004 se hayan presentado 1.188.000 nuevos procesos ante la jurisdicción ordinaria, es suficiente para indicar el grueso calibre de esta problemática. Afortunadamente, según las estadísticas dadas por el Consejo Superior de la Judicatura, la evacuación de los procesos durante ese mismo año fue de 1.194.000 casos; pero este resultado no es suficiente, porque el inventario acumulado de asuntos de que conoce esa misma jurisdicción, alcanza la suma de 2.556.000 procesos, sin contar la congestión que se está dando en la jurisdicción contencioso-administrativa, que es cuento aparte”⁶.

En este sentido, y de acuerdo con la comunicación suscrita por los Presidentes de la Altas Cortes y por el Fiscal General de la Nación, la crisis de la justicia es de tal magnitud, que “reconocen que se requerirían, por lo menos, de cuatro años para que la Rama Judicial evacuara tal inventario, bajo el supuesto de que no entrará un solo expediente más al conocimiento de la justicia”⁷. Esta situación crea un ambiente desfavorable para la consideración del Proyecto de ley 063 Cámara, en particular, para la modificación a los términos dentro del procedimiento civil, la cual, no sólo sería estéril, también traería nefastas consecuencias para la administración de justicia por los efectos que esta prevé en términos de acumulación y de los efectos disciplinarios que establece para los jueces y magistrados que incumplan estos términos.

4. En términos de recursos la situación de la justicia en Colombia da cuenta del siguiente diagnóstico⁸:

- El déficit acumulado del Sector de la Justicia es de 202.811 millones de pesos, incluyendo funcionamiento e inversión.

- En consideración del proyecto de presupuesto de 2006, la crisis económica tiende a agravarse. En primer lugar, se solicitó un presupuesto de 1.376.902 millones de pesos, es decir, un billón trescientos setenta y seis mil novecientos dos millones, de los cuales 1.193.168 millones serían para funcionamiento y 183.734 millones para inversión, “en ambos casos incluyendo el nuevo sistema penal acusatorio, cuya cobertura será ampliada en el próximo año”. “En segundo lugar, el Gobierno Nacional, en el Proyecto de ley de Presupuesto que presentó, hace una propuesta más reducida, en términos reales, que la hecha para el año 2005”⁹.

- En consecuencia, el déficit, del sector de la justicia llega a 290.255 millones, “que hacen imposible cumplir con fundamentales propósitos de la Rama Judicial, que los dignatarios de las Altas Cortes sintetizan así”¹⁰: creación de empleos de descongestión; provisión de 1.614 cargos para poner en funcionamiento 269 juzgados administrativos ordenados desde hace 7 años; y el mantenimiento del Sistema Penal Acusatorio; cubrir los gastos que demanda la creación de los jueces administrativos; y un aumento de los salarios de los servidores judiciales.

Conclusiones

1. Aunque esta modificación al Código de Procedimiento Civil, pretende guardar coherencia con el proceso de reforma que el Código de

Procedimiento Civil ha tenido desde el Decreto-ley 2282 de 1989, y con la abrogatoria que la Ley 794 de 2003 introdujo al ordenamiento procesal, lo cierto es que debe considerarse las características del ámbito de aplicación, lo que supone hacer un esfuerzo para que la ley guarde coherencia con los aspectos objetivos el ámbito de intervención.

2. Si bien el Proyecto de ley 063 Cámara identifica y define el problema de la morosidad en la duración de los negocios en la jurisdicción civil, la formulación de su solución se restringe al ámbito procesal, sin considerar la importancia de llevar a cabo un correcto diagnóstico que permita identificar las causas reales del precitado problema.

3. No es pertinente desconocer la realidad de la jurisdicción civil en términos de congestión e insuficiencia de recursos humanos y materiales, de acuerdo al llamado de atención que recientemente hizo el Consejo Superior de la Judicatura sobre la crisis de la Rama Judicial.

4. En la actualidad la jurisdicción civil se encuentra en estado de congestión, y a pesar de las diversas reformas que en ese sentido se han adelantado y que han sido citadas por el honorable Representante ponente. En este sentido, es previsible el incumplimiento de los términos procesales que pretende introducir esta reforma, por parte de los jueces y magistrados. No existen las condiciones objetivas que garanticen el cumplimiento de los términos, y con esto, el éxito de la modificación.

5. El proyecto de ley objeto de discusión, supone que la culpa de la considerable duración de las controversias en la jurisdicción civil es responsabilidad exclusiva de los jueces y magistrados, sin atender a los aspectos contingentes que se derivan de la situación de la jurisdicción civil, en consecuencia, establece una serie de consecuencias disciplinarias para los funcionarios judiciales, lo que haría que la jurisdicción civil colapse, ya que el sistema de justicia, y en particular, los despachos judiciales no están en capacidad de cumplir con las exigencias en materia de términos procesales.

6. Una de las consecuencias que trajo la vigencia de la Constitución de 1991, fue una ampliación de la demanda de justicia por parte de los ciudadanos. Esto sí se considera los efectos del artículo 86 Superior, referente a la acción de tutela y la competencia de los jueces –incluso aquellos que hacen parte de la jurisdicción civil– para conocer de las mismas. Lo propio sucede con el artículo 87 Superior, referente a la acción de cumplimiento de una ley o acto administrativo. Esta ampliación de la demanda de justicia, ha impactado negativamente en términos de congestión la administración de justicia, y la jurisdicción civil no es ajena a esta realidad, la cual es agravada por la incapacidad, en términos de infraestructura y recursos, de la administración de justicia para satisfacer la creciente demanda de justicia por parte de los ciudadanos.

7. Considerar que la demora de los procesos ocurre exclusivamente por: interrupción o suspensión del proceso, el trámite de las excepciones previas, la formulación de nulidades, el trámite del recurso de apelación, la notificación del demandado del auto admisorio de la demanda, mandamiento de pago al demandado o el que cita a los terceros, lo cual debe hacerse personalmente; es equivocado, si reatiende las condiciones objetivas y debilidades estructurales de la administración de justicia en Colombia.

En síntesis, es necesario llamar la atención sobre la necesidad de que las formas jurídicas guarden correspondencia con la realidad, además, es incorrecto pensar que con la modificación de algunos aspectos relacionados con el procedimiento civil y con el castigo de los funcionarios judiciales,

4 Citado por Castaño García, José Ignacio. *El nuevo proceso ejecutivo y la reforma al Código de Procedimiento Civil*. Bogotá: Temis. 2003.

5 Torrado, Helí Abel. “La reforma de la Rama Judicial” y “Voz de alarma por la justicia en Colombia”. En: Especial de Justicia de *El Tiempo*. Acceso en: HYPERLINK “http://eltiempo.terra.com.co/portales/justicia/jco1/heliabeltor/ARTICULO-WEB-_NOTA_INTERIOR-2518990.html”

6 *Ibíd.*

7 *Ibíd.*

8 De acuerdo con cifras del Consejo Superior de la Judicatura, el Proyecto de ley de Presupuesto para la vigencia fiscal de 2006, presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República, y con las observaciones de Torrado Ob.cit.

9 *Ibíd.*

10 *Ibíd.*

se cambiará la realidad de la administración de justicia. No obstante, y atendiendo que Colombia es un Estado social de derecho, más allá de establecer un término legal para el cumplimiento de un acto, y en especial, para que la sentencia de primera o única instancia, de segunda instancia, así como la decisión de la apelación de un acto de sustanciación y la de un acto interlocutorio, deban hacerse o proferirse en un término máximo; es más conveniente y ajustado a la realidad de la jurisdicción civil, dar fuerza obligatoria a los términos establecidos en las providencias judiciales, y establecer responsabilidades disciplinarias por su incumplimiento injustificado, siempre que paralelamente se desarrolle una estrategia para crear una nueva cultura en términos de la resolución de conflictos que incorpore formas alternativas para su resolución, y en particular para la desjudicialización de los mismos; así como el suministro de los recursos e insumos –humanos, materiales y financieros–, necesarios para que el sistema de justicia no colapse. Para que el Estado cumpla con su función esencial de administrar justicia supone que este sector cuente con el presupuesto suficiente para “lograr una operación eficiente, y pueda disminuir el alarmante inventario de procesos que se encuentran represados. Porque de nada sirve acudir a métodos y procedimientos judiciales más ágiles, si los operadores de la Justicia no disponen de personal suficientemente capacitado, y de equipos, implementos y sistemas adecuados a esas nuevas normativas”¹¹. Todo lo anterior, en atención de los principios generales del derecho procesal. En particular los de impulsión del proceso y de economía procesal.

4. PROPOSICION

Por las anteriores consideraciones y por razones de inconveniencia, solicitamos a los miembros de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes archivar el Proyecto de ley 063 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 118, 171 y 354, de Código de Procedimiento Civil*.

Armando Benedetti Villaneda,

Representante a la Cámara, Ponente Coordinador.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 245 DE 2005 SENADO, 070 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre Blanqueo, Detección, Embargo y Confiscación de los Productos de un delito.

Bogotá, D. C., 4 de octubre de 2005

Doctor

EFREN HERNANDEZ DIAZ

Presidente Comisión Segunda

Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Presidente:

Cumpliendo con el encargo que me ha sido encomendado de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 245 de 2005 Senado, 070 de 2005 Cámara, *por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre Blanqueo, Detección, Embargo y Confiscación de los productos de un delito*, hecho en Estrasburgo el 8 de noviembre de 1990, me permito dar cumplimiento al reglamento del Congreso Nacional, agradeciendo mi designación como ponente y sometiendo a consideración la ponencia respectiva.

El Convenio sobre Blanqueo, Embargo y Confiscación de los productos de un delito, en adelante “el Convenio”, constituye el primer instrumento multilateral del Consejo de Europa que aborda de manera específica el delito de lavado de activos y establece medidas de cooperación judicial tendientes a la identificación y seguimiento del producto de un delito y de los instrumentos con los cuales se llevó a cabo, con fines de decomiso.

CONTENIDO DEL CONVENIO

El convenio consta de un preámbulo y cuatro capítulos que a su vez se subdividen en 44 artículos.

En el preámbulo se señala que el objetivo principal del Consejo de Europa es conseguir una mayor unidad entre sus miembros para perseguir una política criminal común, encaminada a la protección de la sociedad, creyendo que uno de dichos métodos es privar a los delincuentes de los productos del delito.

En el primer capítulo se determina el alcance del instrumento a partir de la definición de los términos: producto, propiedad, instrumentos, confiscación y delito base.

Se resalta que la definición de confiscación se asimila a los conceptos de decomiso y extinción de dominio previstos en el ordenamiento jurídico colombiano y no a la medida proscrita en el artículo 34 de la Constitución Política.

Igualmente, el concepto de propiedad es coherente con el alcance del término bienes contenido en el artículo 3° de la Ley 793 de 2002.

Por lo tanto, la definición de delito base presenta una cobertura amplia que no se limita al listado taxativo de los delitos fuente o subyacentes de lavado de activos. Esta previsión resulta de especial importancia en materia de cooperación judicial, pues permite superar las dificultades propias de los sistemas en los que la concurrencia de la doble tipificación es determinante para el suministro de asistencia.

El capítulo segundo por su parte, aborda las medidas internas que deben ser adoptadas por los países que hagan parte del Convenio. En primer orden señala el compromiso de establecer el marco legal que permita el comiso o la extinción de dominio sobre los bienes y productos de un delito, y de propiedades cuyo valor corresponda a dichos productos.

El artículo 4° por su parte, insta a los países a adoptar herramientas legales encaminadas a evitar la oponibilidad del secreto bancario ante el requerimiento de autoridad judicial u otra autoridad competente. Para facilitar la identificación y seguimiento de los productos de un delito, y en consecuencia, el recaudo de pruebas, el numeral 2 de este artículo sugiere a los Estados Parte emplear técnicas de investigación tales como la interceptación de telecomunicaciones, el acceso a sistemas de ordenador y órdenes de presentar documentos específicos.

El artículo 6° desglosa las modalidades de blanqueo que deben ser objeto de tipificación. Dentro de ellas se destacan: conversión o transmisión de propiedades, ocultación o disfraz del origen, y la adquisición, posesión o uso de propiedades, con conocimiento de que al momento de su recepción, dichas propiedades eran producto de un delito.

El capítulo tercero se divide en 7 secciones a través de las cuales aborda lo relativo a la Cooperación Internacional.

En la sección 1 reitera el compromiso a cargo de los Estados Parte de adoptar medidas internas que permitan una efectiva cooperación internacional, en particular aquellas destinadas a atender solicitudes de decomiso de bienes producto o instrumento de un delito.

La sección 2 se refiere a la obligación de brindar la mayor ayuda posible para la identificación y seguimiento del producto o instrumentos de un delito. Para tal fin, la sección 3 establece el deber de adoptar, cuando medie solicitud en tal sentido, las medidas provisionales necesarias para evitar que se negocie, se transmita o enajene cualquier propiedad que, en un momento posterior, pueda ser objeto de solicitud de decomiso o que pueda servir de fundamento jurídico a tal solicitud.

En la sección 4 se encuentra detallado el procedimiento para proceder al decomiso solicitado por autoridad competente extranjera.

La sección 5 describe las causales de denegación o aplazamiento de la cooperación internacional, entre las cuales se destacan:

- a) Que la medida solicitada sea contraria a los principios fundamentales del sistema jurídico de la Parte requerida;
- b) Que la ejecución de la solicitud pueda perjudicar la soberanía, la seguridad, el orden público u otros intereses esenciales de la parte requerida, o
- c) Que el delito al que se refiere la solicitud sea un delito político o fiscal, o
- d) Que la parte requerida considere que el cumplimiento de la medida solicitada sería contrario al principio de “Non Bis in Idem”.

No está por demás anotar que la ejecución de las solicitudes está sujeta a los límites establecidos en el ordenamiento jurídico de la parte requerida, con lo cual las provisiones del Convenio acogen cabalmente los principios del Derecho Internacional Público.

Es oportuno señalar que el artículo 507 del Código de Procedimiento Penal dispone que la extinción del derecho de dominio o cualquier otra medida que implique la pérdida o suspensión del poder dispositivo sobre bienes podrá ejecutarse en Colombia por orden de autoridad extranjera

¹¹ *Ibíd.*

competente, con lo cual se verifica que el ordenamiento jurídico interno cuenta con las herramientas adecuadas a los fines del convenio.

Las secciones 6 y 7 contienen las reglas de notificación y protección de los derechos de terceras personas, y el procedimiento general de aplicación de las disposiciones contenidas en el Convenio, tales como designación de autoridades centrales, forma e idioma de las solicitudes, exención de formalidades de legalización. Contenido de las solicitudes, uso de la información, confidencialidad y costos, entre otros.

Por último el capítulo cuarto está integrado por cláusulas comunes a instrumentos de carácter multilateral, relacionadas con la formulación de reservas, enmiendas, solución de controversias y entrada en vigor. Se resalta la disposición contenida en el artículo 37 –adhesión– que define el marco legal y procedimental que permite a Estado no miembros del Consejo de Europa y que no hubieren participado en la elaboración del Convenio, adherir al mismo.

Sobre esta base, Colombia manifestó su interés por adherir al instrumento a partir del primer semestre de 1994, dando inicio al estudio interno de los términos de “El convenio”, así como las consultas con las entidades competentes, respecto de las posibilidades de adhesión.

El 22 de febrero de 1995, la embajada de Colombia ante la Unión Europea presentó al Consejo de Europa solicitud de adhesión al Convenio de Estrasburgo.

En octubre de 1996, el grupo de expertos –rapporteurs– el Consejo de Europa, luego de estudiar la legislación colombiana en materia de persecución de los efectos o productos del delito, concluyó que Colombia cumplía con los requisitos de “El Convenio” sobre la base de la aprobación de dos proyectos que para la época surtían trámite legislativo: el primero por el cual se adoptaban medidas contra la delincuencia organizada, tipificando el delito de lavado de activos como conducta autónoma, y el segundo por el cual se regulaba la acción de extinción del derecho de dominio.

Una vez expedidas las respectivas normas –Leyes 365 y 333 de 1997– prosiguieron las gestiones diplomáticas tendientes a la adhesión de Colombia a “El convenio”. Es así como en julio de 1998 el Grupo de Expertos del Consejo de Europa destacó los avances normativos enunciados y los progresos en la lucha contra el problema mundial de las drogas. Pese a lo anterior, los países miembros convenientemente dar un compás de espera, previo a la invitación formal de adhesión, para observar el proceso de aplicación efectiva de la legislación promulgada.

En los años sucesivos se formularon consultas adicionales sobre el marco legislativo colombiano. Finalmente, el 4 de diciembre de 2003, en el seno del Comité de Ministros del Consejo de Europa decidió invitar a Colombia a adherir, conforme a lo dispuesto en el artículo 37 de “el Convenio”.

CONVENIENCIA

El blanqueo de capitales es reconocido hoy como una de las conductas delictivas de naturaleza transnacional de mayor gravedad. Consciente de ello, la comunidad internacional ha hecho referencia expresa a esta conducta en instrumentos tales como la Convención de Viena de 1988 contra el tráfico ilícito de estupefacientes, la Convención de Palermo contra la delincuencia transnacional organizada y, más recientemente, la Convención de Mérida contra la corrupción.

La adhesión a “el Convenio” permitirá a las autoridades judiciales nacionales solicitar a sus homólogos de los países miembros del Consejo de Europa cooperación para la identificación y seguimiento de las propiedades utilizadas para la comisión de un delito o sus productos y, en general, sobre toda propiedad susceptible de ser objeto de comiso o extinción de dominio.

En el mismo sentido, el instrumento posibilita la ejecución, a solicitud de un Estado Parte, de medidas provisionales de bloqueo y embargo de una propiedad que posteriormente pueda ser objeto de comiso o extinción de dominio. Este mecanismo resulta de particular importancia en la persecución del lavado de activos, en tanto que impide que los capitales originados en conductas delictivas, penetren los sistemas financieros de los Estados Contratantes, facilitando por demás, la adopción posterior de medidas definitivas sobre tales bienes.

Siendo el lavado de activos una conducta de naturaleza transnacional, es menester a efectos de prevenir, controlar, detectar y sancionar el delito,

contar con canales ágiles y eficaces de cooperación judicial entre los Estados. Sin duda, “el Convenio” avanza en dicho propósito al posibilitar la ejecución de medidas provisionales y definitivas sobre bienes de procedencia lícita.

En este orden de ideas, “el Convenio” constituiría una importante base legal de cooperación con aquellos países con los cuales Colombia no ha suscrito Tratado Bilateral en materia de asistencia mutua en materia penal.

Por último, es oportuno citar que en el marco de organismos especializados encargados de verificar el nivel de cumplimiento de los estándares internacionales contra el lavado de activos, tales como GAFI y GAFISUD, la adhesión a “el Convenio” de Estrasburgo es consultado como un criterio adicional de la voluntad del país en la lucha contra este fenómeno.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto me permito presentar a consideración de ustedes la siguiente

Proposición

Apruébese en primer debate al Proyecto de ley número 245 de 2005 Senado, *por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre Blanqueo, Detección, Embargo y Confiscación de los productos de un delito*, hecho en Estrasburgo el 8 de noviembre de 1990.

Juan Hurtado Cano,

Representante a la Cámara.

PROYECTO DE LEY NUMERO 245 DE 2005 SENADO, 070 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre Blanqueo, Detección, Embargo y Confiscación de los productos de un delito, hecho en Estrasburgo el 8 de noviembre de 1990.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese el “Convenio sobre Blanqueo, Detección, Embargo y Confiscación de los productos de un delito”, hecho en Estrasburgo el 8 de noviembre de 1990.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1994, el convenio sobre blanqueo, detección, embargo y confiscación de los productos de un delito”, hecho en Estrasburgo el 8 de noviembre de 1990, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación. De los honorables Representantes,

Juan Hurtado Cano,

Representante a la Cámara.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 082 DE 2005 CAMARA

por el cual se modifica parcialmente el Decreto-ley 2150 de 1994 y las Leyes 388 de 1997 y 810 de 2003.

Bogotá, D. C., 19 de septiembre de 2005

Doctor

CESAR NEGRET MOSQUERA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Ciudad.

Respetado Presidente:

Conforme al encargo conferido por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, nos permitimos presentar ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 082 de 2005 Cámara, por el cual se modifica parcialmente el decreto-ley 2150 de 1994 y las leyes 388 de 1997 y 810 de 2003.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Aunque realmente existen motivos para afirmar que la figura del Curador Urbano a traído más beneficios que dificultades al desarrollo urbanístico de las ciudades, cuya apreciación y concepción puede expresar

en el reciente Foro Nacional de Curadores realizado en Rionegro Antioquia el 29 de agosto de 2005 donde el mensaje dado allí me permito agregar a esta ponencia.

“Mucho se ha dicho de los curadores urbanos. QUE NO HAY QUIEN LOS CONTROLE. Que depredan el patrimonio urbano de nuestras ciudades. Que sus ingresos son exorbitantes y nada le aportan a la ciudad. Que los costos por los trámites ante las curadurías excluyen del servicio el sector de la vivienda popular.

Con consignas como estas, el parecer de algunos sectores de la sociedad atribuye a los curadores urbanos toda responsabilidad por el desorden urbano que aceleradamente se apodera de nuestras urbes.

Pues bien, resulta conveniente arrojar algo de claridad sobre estos aspectos, no sin antes advertir que, después de casi diez años de operación, la institución del curador urbano Sí arroja un balance positivo al servicio del Estado y de la ciudadanía en general. Veamos:

1. Sin duda, la participación de los curadores ha incrementado la eficiencia en el proceso de expedición de licencias, descongestionando las oficinas públicas de trámites y asegurando el acceso ágil y rápido de los ciudadanos a los derechos de urbanización y construcción que la ley les otorga.

2. La agilización de los trámites para la expedición de las licencias urbanísticas y, consecuentemente, la reducción de costos financieros sobre los proyectos de urbanización y construcción, que ya no tienen que esperar prolongados periodos de tiempo para obtener un permiso que en la actualidad no supera los 25 días.

3. La suficiencia organizativa de las curadurías y la atención eficiente de la demanda del servicio con altos estándares de calidad, además de disminuir la corrupción en las entidades públicas, también ha generado espacios que los municipios han de aprovechar para encaminar todos sus esfuerzos a los procesos de formulación y revisión de las normas que deben orientar el crecimiento ordenado de la ciudad.

Este último es sin duda uno de los aspectos que no puede dejar de lado al momento de evaluar la función que desempeñan los curadores urbanos. Y es que precisamente la magnitud de los proyectos de construcción depende, entonces, de lo que los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, permitan dentro del territorio municipal y no de lo que decida el curador.

Si bien la actual forma de remuneración del curador se liquida en función del área licenciada, y puede dar lugar a la autorización indiscriminada de proyectos de construcción en virtud de la “interpretación laxa de la norma urbanística”, con su consecuente impacto en la calidad de vida urbana, lo cierto es que al Curador Urbano solo le corresponde verificar la concordancia de los proyectos sometidos al trámite de licencia con las normas urbanísticas vigentes. En los casos de ausencia o de contradicciones en la normativa urbanística, la facultad de interpretación corresponde exclusivamente a las autoridades de la planeación municipal o distrital.

De allí que no se pueda ignorar que la expedición de licencias también se ve aquejada por la ausencia, duplicidad o contradicción de las normas urbanísticas que han venido permitiendo la desatinada densificación de nuestras ciudades.

Aquí cabe, entonces puntualizar una **primera reflexión**: Será la clara y adecuada definición de la normativa urbanística por parte de los municipios, la manera adecuada de limitar efectivamente el accionar del Curador Urbano; y en ese sentido, la preservación de interés común.

Segunda reflexión. El costo del servicio de las curadurías no excluye la vivienda popular. De hecho, y desde 1998 el sistema de tarifas subsidia el costo de las licencias para la población de menores ingresos. Así, una licencia individual para vivienda de interés social – VIS tiene un costo único de cuatro (4) salarios mínimos legales vigentes diarios para todas las curadurías urbanas del país. Las licencias de construcción en serie, también contemplan descuentos en forma acumulativa hasta el 75%. Adicionalmente, la Ley 810 de 2003 determinó que en el caso de la vivienda de interés social, todas estas tarifas deben rebajarse en un 50% adicional.

Pero hay más. El debate suscitado alrededor de las curadurías urbanas en las grandes ciudades ha llevado el entendimiento generalizado de que todos los curadores cuentan con limitados ingresos de los cuales pueden disponer a su antojo. No olvidemos que los Curadores Urbanos también

son sujetos de control a su gestión fiscal por parte de las contralorías territoriales para verificar el cabal financiamiento de las funciones que se les atribuya por ley.

Espero, aquí hay que resaltar que no todos los curadores del país tienen elevadísimos niveles de ingresos, pues contrario a lo que sucede en Bogotá que concentra más del 40% de la actividad edificadora del país y en donde en el año 2004 cinco curadores expidieron más de 7.000 licencias por 15 mil millones de pesos, hay ciudades donde los curadores expiden menos de 200 licencias por año.

Con todo, la cobertura efectiva de número de licencias expedidas en Bogotá representa menos del 1% de todos los predios del distrito. ¿No será entonces más conveniente considerar la posibilidad de ampliar el servicio en ciudades que como Bogotá cuentan con una alta dinámica urbana que se concentra en pocos curadores? Los Alcaldes deben decidir.

Por último y a manera de **tercera reflexión**, el conjunto de funciones que fueron atribuidas a los curadores urbanos Sí se somete a un estricto régimen de controles propios del sistema de descentralización administrativa.

Es así como los actos expedidos por los curadores urbanos tienen la posibilidad de ser controvertidos por los recursos de la iba gubernativa (deposición y apelación); por la revocatoria directa en cabeza del Alcalde, y por las acciones pertinentes ante la jurisdicción contenciosa, sin perjuicio de otras acciones aplicables, tales como la acción de tutela, la acción popular, la acción de grupo o la acción de repetición por los perjuicios que le cause al erario público.

No obstante, también es necesario afirmar que subsisten dificultades concretas que es preciso superar, especialmente, en cuanto a la articulación institucional de los curadores con las administraciones municipales, la naturaleza y destilación las expensas por los trámites adelantados ante las curadurías urbanas, el perfeccionamiento de los medios de control aplicables a la expedición de las licencias de contravención de las normas urbanísticas que regulan el uso y aprovechamiento del suelo y, en general, en cuanto a los mecanismos y procedimientos de control de su actuación.

Precisamente, en virtud de lo dispuesto en las Leyes 388 de 1997 y 810 de 2003, estas consideraciones previas ponen de relieve la oportunidad que ofrece el desarrollo del proyecto de decreto “por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se adoptan otras disposiciones” que en la actualidad elabora el Gobierno Nacional, para generar el debate público y abierto sobre la necesidad de reformar, modernizar e impulsar el cambio que perfeccione a las curadurías urbanas como los instrumentos de protección de la legalidad urbanística que tanto demandan nuestras ciudades.

De este modo, la **reflexión final** no es otra que hacer un llamado a la **ciudadanía**, para que participe activamente en los procesos de otorgamiento, modificación y revocatoria de las licencias; a las **administraciones locales** para que promuevan la expedición de normas urbanísticas de manera neutra y transparente; a los **curadores urbanos**, para que también asuman su papel como una instancia asesora de la administración en la aplicación de las normas consultando el interés general y los objetivos de ordenamiento del municipio; a la **Procuraduría General de la Nación**, para que continúe avanzando en la confirmación de mecanismos de vigilancia a las actuaciones administrativas relacionadas con la expedición de licencias, y a la **Contraloría General de la República** para dictar las normas generales tendientes a armonizar y unificar el sistema de control fiscal de los curadores urbanos de acuerdo con la espacialísima naturaleza de los mismos”.

También existen posturas muy respetables como la del Representante Ramón Elejalde Arbeláez y de otros que han comprobado, cómo la acción de algunos curadores se ha alejado de sus funciones y se han dedicado a la explotación inmisericorde de sus competencias legales, han convertido su delicada misión en una simple venta de servicios urbanísticos aprovechándose de las deficiencias del POT, de los vacíos jurídicos que creó la figura, de la falta de legislación sobre inhabilidades e incompatibilidades, igualmente por no existir claridad sobre cuáles conductas son las que puede la Procuraduría General de la Nación investigar o al menos ampliar la gama de conductas que puedan ser sancionables por la misma.

Afirma el autor del proyecto de ley que las curadurías en algunos casos se han convertido en factor perturbador y generadoras de caos en las grandes ciudades, en el contubernio peligroso entre constructores y

curadores, en que su accionar ha permitido el desorden urbanístico, ej.: centros comerciales donde no corresponden, estaciones de gasolina en zonas residenciales, etc., afirma que el remedio no funcionó y es necesario regresar a lo que había y hace referencia a la información del periódico El Tiempo del 14 de agosto de 2005, donde menciona unos datos sobre el Distrito Capital absolutamente preocupantes, igualmente afirma que el problema no sólo es de Bogotá sino también en Cartagena en la Zona de Bocagrande, en El Poblado y otros en Medellín y Belalcázar, Los Cristales y el Peñón en Cali.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se ha venido reuniendo con los ponentes afirmando que mediante la expedición de un decreto se podría corregir tanta deficiencia y frenar tanta voracidad económica de los curadores. Sin embargo no parece suficiente esto para regular algunos aspectos de la ley como lo son las tarifas y expensas, el régimen de compatibilidades e inhabilidades, el régimen de sanciones en general y ampliar el espectro de conductas sancionables por la Procuraduría.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 082 de 2005 Cámara, por la cual se modifica parcialmente el Decreto-ley 2150 de 1994 y las Leyes 388 de 1997 y 810 de 2003.

Oscar Darío Pérez Pineda, Germán Viana Guerrero, Coordinadores Ponentes; Francisco Wilson Córdoba, Eduardo Crissien Borrero, Santiago Castro Gómez, Betty Esperanza Moreno, Oscar Wilchez Carreño, Jorge Luis Feris Chadid, Ponentes.

TEXTO DEFINITIVO

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 082 DE 2005 CAMARA

por la cual se modifica parcialmente el Decreto-ley 2150 de 1994 y las Leyes 388 de 1997 y 810 de 2003.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Las funciones adscritas a los curadores urbanos y contempladas en el Decreto-ley 2150 de 1994, en el artículo 9° de la Ley 810 de 2003, que reforma el artículo 101 de la Ley 388 de 1997 y demás funciones públicas que vienen cumpliendo estos particulares, serán ejercidas a partir de la vigencia de la presente, por las oficinas de planeación municipal, distrital o la del departamento de San Andrés y Providencia y Santa Catalina.

Artículo 2°. El Presidente de la República, dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente, reglamentará la función pública a estudiar, tramitar y expedir licencias de urbanismo o de construcción por parte de las oficinas de planeación municipal o distrital o la del departamento de San Andrés y Providencia y Santa Catalina y que hasta la vigencia de esta ley cumplan las curadurías urbanas.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

Oscar Darío Pérez Pineda, Germán Viana Guerrero, Coordinadores Ponentes; Francisco Wilson Córdoba, Eduardo Crissien Borrero, Santiago Castro Gómez, Betty Esperanza Moreno, Oscar Wilchez Carreño, Jorge Luis Feris Chadid, Ponentes.

ARTICULADO APROBADO EN SESION DEL 5 DE OCTUBRE DE 2005 PROYECTO DE LEY NUMERO 270 DE 2004 CAMARA

por la cual se establecen normas de operación segura de embalses.

El Congreso de la República

DECRETA:

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Definiciones.* Las siguientes definiciones se aplicarán a la presente ley:

Caudal afluente: Es el caudal en el sitio de presa correspondiente a la suma de los caudales de todos los tributarios al embalse, las afluencias producto de desviaciones de otras cuencas al embalse y las lluvias propias sobre el mismo.

Caudal máximo afluente durante crecientes: Es el máximo caudal instantáneo que ocurre durante el tiempo de duración de la creciente.

Duración de la creciente: Es el tiempo transcurrido desde el momento en que el caudal afluente al embalse o el caudal descargado, supere al caudal máximo normal, lo que suceda más temprano, hasta el momento en que el caudal afluente o el descargado sea inferior al caudal máximo normal, lo que suceda más tarde.

Capacidad máxima de descarga de una estructura: Caudal máximo que puede ser evacuado por una estructura de descarga, con la máxima apertura de los equipos de control de caudal, si los tiene.

Caudal máximo normal: Es el promedio de los caudales afluentes máximos registrados. Para determinar la serie de caudales afluentes máximos se toma el evento máximo por cada año durante al menos los últimos quince años.

Caudal máximo de operación: Es la descarga máxima asociada al fin para el cual fue construido el embalse. Para el caso de centrales de generación eléctrica corresponde a la descarga máxima por las unidades de generación.

Creciente máxima de diseño: Creciente definida por el diseñador para dimensionar la capacidad máxima de descarga de un embalse.

Cuenca: Entiéndase por cuenca u hoyo hidrográfica el área de aguas superficiales o subterráneas, que vierten a una red natural con uno o varios cauces naturales, de caudal continuo o intermitente, que confluyen en un curso mayor que, a su vez, puede desembocar en un río principal, en un depósito natural de aguas en un pantano o directamente en el mar.

Descarga de un embalse a una cuenca: Sumatoria de los caudales descargados por todas las estructuras de un embalse en un instante dado a una cuenca determinada.

Elementos de descarga variable: Elementos tales como compuertas, válvulas y diques fusibles, que permiten variar el caudal descargado para un mismo nivel del embalse.

Nivel máximo de diseño de un embalse: Nivel máximo que puede alcanzar el embalse sin afectar la seguridad de sus obras. Corresponde al nivel máximo que alcanza el embalse cuando se presenta la creciente máxima de diseño.

Volumen total de un embalse: Volumen de agua que puede ser almacenado en un embalse desde el lecho del río hasta la cota de la cresta del vertedero o la cota superior de compuertas o debajo de esta, si existe alguna restricción en la estructura hidráulica.

Descarga de fondo: Que corresponde a “aquella abertura o conducto más bajo bien sea a través o por los lados de la presa, que permite desaguar el embalse.

Artículo 2°. *Objeto.* El objeto de la presente legislación es establecer los principios generales, y condiciones técnicas que deben cumplirse y los eventos en que se deberá imputar o exonerar de responsabilidad, a quienes operan tales presas o embalses.

Artículo 3°. *Ambito de aplicación.* Esta norma es de aplicación a todos los embalses existentes o futuros, cuyo volumen total supere un millón de metros cúbicos.

CAPITULO II

Responsables de la seguridad

Sección I

Del propietario y del operador

Artículo 4°. *Responsables de la seguridad por la operación de los embalses.* Tanto el propietario cuando es operador, como el operador del embalse cuando no es el propietario, serán responsables del cumplimiento de las normas de seguridad establecidas en esta ley con relación a la operación de los embalses.

Artículo 5°. *Responsabilidad y exoneración.* El operador será responsable de los daños causados por la operación del embalse y sólo se exonerará de dicha responsabilidad si prueba que el daño ha sido producido por una causa extraña, entendiéndose por tal, cualquier evento irresistible y jurídicamente ajeno al operador.

El hecho de que con anterioridad se hayan producido eventos similares en el área de ubicación del embalse no impide que haya causa extraña con poder liberatorio, siempre y cuando se den los requisitos previstos en la definición que de causa extraña se hace en el inciso anterior.

Tampoco habrá responsabilidad del operador si este demuestra cualquiera de los siguientes eventos:

a) Cuando de no haber existido el embalse, el caudal natural de las aguas también habría producido un daño aguas abajo de la presa o embalse;

b) Si habiendo cumplido con los principios y criterios de operación establecidos en la presente ley, los daños por inundaciones se producen en terrenos que periódicamente son o han sido inundados, hubiera o no existido el embalse;

c) Si habiendo cumplido con los principios y criterios de operación establecidos en la presente ley, los bienes afectados se encuentren ubicados en áreas respecto de las cuales la legislación vigente haya prohibido o restringido su uso.

Parágrafo. Quienes ocupen áreas de uso prohibido o restringido, conforme se define en las disposiciones legales vigentes, asumen personal e integralmente el riesgo, la responsabilidad y las consecuencias de las actividades que se desarrollen en dichas áreas.

Sección II

De las autoridades y otras instituciones

Artículo 6°. Las autoridades nacionales, departamentales y municipales así como las corporaciones autónomas regionales velarán de manera particular por el cumplimiento de sus deberes legales en cuanto los mismos coadyuven a los objetivos de la presente ley. En particular, se adelantarán todas aquellas acciones necesarias para prevenir la afectación de las cuencas hidrográficas, los recursos naturales y comunidades localizadas en el área de influencia de las mismas y sancionar aquellas conductas que puedan resultar lesivas para las mismas.

Como norma de seguridad el operador deberá informar con suficiente antelación a todos los posibles afectados el día de descarga y sus efectos en los caudales.

Sección III

Criterios y principios obligatorios para la operación segura de embalses

Artículo 7°. Principios y criterios obligatorios para la operación de embalses. Para garantizar la operación segura de los embalses se deberá cumplir con los siguientes principios o criterios:

a) En un momento dado, el caudal descargado por un embalse podrá ser mayor al caudal afluente al embalse, siempre y cuando el caudal descargado no supere el mayor entre: el caudal máximo normal y el caudal máximo de operación;

b) Cuando ocurran caudales afluentes con crecientes que superen el mayor entre: el caudal máximo normal y el caudal máximo de operación, el caudal descargado hacia la misma cuenca no podrá superar el caudal máximo afluente con dicha creciente;

c) la operación de todo embalse debe realizarse de tal forma que con el tránsito de las crecientes y, en especial, con la creciente máxima de diseño no se supere el nivel máximo de diseño del embalse.

El operador o el propietario cuando sea operador deberá disponer de la infraestructura e información necesaria para demostrar que las reglas de operación de las descargas del embalse cumplen con los criterios establecidos en el presente artículo.

d) En caso de descargas de un embalse hacia una cuenca diferente a la cuenca que lo alimenta, el caudal descargado hacia dicha cuenca deberá limitarse de tal forma que con este no se supere el caudal máximo normal de la cuenca receptora en el punto de descarga.

Sección IV

Disposiciones complementarias

Artículo 8°. *Registros de operación.* Los operadores de embalses o los propietarios de embalses cuando estos los operen, deberán llevar un

registro de la operación de los mismos, de manera que reflejen el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley.

Tales registros deberán adecuarse a la naturaleza misma de cada embalse y ser radicados trimestralmente en el Ministerio de Minas y Energía.

Artículo 9°. *Régimen de transición.* Para embalses que actualmente contemplan descargas que no permitan ajustarse a los principios de operación de embalses establecidos en la presente ley, el operador y/o propietario, según el caso, deberá adecuar el sistema de descarga para cumplir con los criterios exigidos en esta ley, dentro de un plazo que no podrá exceder cinco (5) años a partir de la entrada en vigencia de la misma. En adelante los diseños de descargas de embalses no podrán contemplar estructuras que produzcan descargas que no cumplan con los principios contemplados en la presente ley.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

El anterior texto fue aprobado en sesión de la Comisión Quinta de la Cámara el día miércoles 5 de octubre de 2005, Acta 007 legislatura 2005-2006.

El Secretario General Comisión Quinta Cámara de Representantes,
Gustavo Amado López.

CONTENIDO

Gaceta número 704-Miércoles 12 de octubre de 2005
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 165 de 2005 Cámara, por medio de la cual se modifica la denominación de la moneda legal colombiana.	1
Proyecto de ley número 166 de 2005 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Ley 734 del 5 de febrero de 2002 y se dictan otras disposiciones.	5
Proyecto de ley número 167 de 2005 Cámara, por medio de la cual se dictan disposiciones para el aprovechamiento de las rentas e ingresos de la Rama Judicial, se asignan funciones al Consejo Superior de la Judicatura para asegurar su recaudo y se dictan otras disposiciones.	6
PONENCIAS	
Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 044 de 2005 Cámara, por la cual se adiciona un párrafo al artículo 6° de la Ley 44 de 1990.	12
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 063 de 2005 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 118, 171 y 354, de Código de Procedimiento Civil.	13
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 245 de 2005 Senado, 070 de 2005 Cámara, por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre Blanqueo, Detección, Embargo y Confiscación de los Productos de un delito.	16
Informe de Ponencia para primer debate y Texto definitivo al Proyecto de ley número 082 de 2005 Cámara, por el cual se modifica parcialmente el Decreto-ley 2150 de 1994 y las Leyes 388 de 1997 y 810 de 2003.	17
Articulado aprobado en sesión del 5 de octubre de 2005, Proyecto de ley número 270 de 2004 Cámara, por la cual se establecen normas de operación segura de embalses.	19