



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 825

Bogotá, D. C., miércoles 19 de noviembre de 2008

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 197 DE 2008 SENADO

por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Reformas al Código de Procedimiento Civil

Artículo 1°. El Código de Procedimiento Civil tendrá un nuevo artículo, cuyo texto será el siguiente:

“Artículo 16A. Competencia de los jueces municipales de pequeñas causas y competencia múltiple. Los jueces municipales de pequeñas causas y competencia múltiple, donde existan, conocen en única instancia de los siguientes asuntos atribuidos a la jurisdicción civil:

“1. De los procesos contenciosos que sean de mínima cuantía.

“2. De los procesos de sucesión de mínima cuantía.

“Para los efectos de este artículo, el proceso es de mínima cuantía cuando verse sobre pretensiones patrimoniales inferiores al equivalente a veintidós (22) salarios mínimos legales mensuales”.

Artículo 2°. Adiciónase un inciso al artículo 19 del Código de Procedimiento Civil, cuyo texto será el siguiente:

“No obstante lo dispuesto en el primer inciso de este artículo, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá modificar los valores que determinan la cuantía de los procesos y establecerlos en forma diferenciada, de acuerdo con las categorías de distritos y municipios que consagra la ley”.

Artículo 3°. El artículo 20 del Código de Procedimiento Civil tendrá un párrafo, cuyo texto será el siguiente:

“Párrafo. El juez, al momento de admitir la demanda, valorará la razonabilidad de las pretensiones y, en caso de estimar que no son razonables, atendiendo a su conocimiento y a la jurisprudencia que ha determinado valores estándar de indemnización, definirá el monto real de las mismas. La cifra así modificada será la que se tome para determinar, para todos los efectos, la cuantía de la pretensión, así como la procedencia del recurso de casación”.

Artículo 4°. El artículo 29 del Código de Procedimiento Civil quedará así:

“Artículo 29. *Atribuciones de las salas de decisión y del magistrado ponente.* Corresponde a la sala de decisión dictar las sentencias y al magistrado ponente dictar los autos. Contra estos últimos procede el recurso de reposición y, en subsidio, cuando se trata de autos interlocutorios, en los casos expresamente previstos, el de súplica”.

Artículo 5°. El inciso 3° del artículo 85 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el artículo 1° numeral 37 del Decreto 2282 de 1989, quedará así:

“El juez rechazará de plano la demanda cuando carezca de jurisdicción o de competencia, o exista término de caducidad para instaurarla, si de aquella o sus anexos aparece que el término está vencido, o cuando advierta que la pretensión es manifiestamente infundada”.

Artículo 6°. Adiciónase un párrafo al artículo 315 del Código de Procedimiento Civil, cuyo texto será el siguiente:

“Párrafo 2°. La notificación personal podrá practicarse válidamente a través de la entidad contratada por la Dirección Ejecutiva Nacional o las Direcciones Seccionales de Administración Judicial, sin que sea necesaria la intervención de un servidor judicial. Para tal efecto, el Director Ejecutivo de Administración Judicial y los Directores Seccionales de la Rama Judicial podrán contratar empresas de mensajería para que realicen notificaciones personales y las diligencias relacionadas con las mismas.

“En ningún caso las empresas contratadas para practicar notificaciones personales podrán asumir funciones judiciales al efectuar las mismas”.

Artículo 7°. Adiciónase un inciso al artículo 334 del Código de Procedimiento Civil, cuyo texto será el siguiente:

“Cuando la apelación haya sido concedida en el efecto devolutivo, el interesado podrá impedir la ejecución de la providencia impugnada si presta caución que garantice la indemnización de los perjuicios en caso de no prosperar el recurso. La caución sólo podrá ofrecerse antes de la ejecutoria del auto que concede la apelación y deberá prestarse dentro de los cinco días siguientes a la notificación del auto que la fije”.

Artículo 8°. El inciso 2° del artículo 354 del Código de Procedimiento Civil quedará así:

“La apelación de las sentencias que modifiquen el estado civil de las personas y la de las que han sido recurridas por ambas partes se otorgará en el efecto suspensivo; la de los autos y de las demás sentencias se otorgará en el efecto devolutivo, salvo disposición en contrario. Cuando la apelación deba otorgarse en el efecto suspensivo, el apelante puede pedir que se le otorgue en el diferido o en el devolutivo; y cuando procede en el diferido, puede pedir que se le otorgue en el devolutivo, presentando caución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 334”.

Artículo 9°. El inciso 4° del artículo 373 del Código de Procedimiento Civil quedará así:

“Presentada en tiempo la demanda, se examinará si reúne los requisitos formales, sin calificar el mérito de los cargos, y en caso negativo se declarará desierto el recurso y se ordenará devolver el expediente al tribunal de origen. También se declarará desierto el recurso si es manifiesta la carencia de fundamento de los cargos formulados contra la sentencia recurrida. Si el magistrado ponente encuentra cumplidos los anteriores requisitos, dará traslado a los opositores por un término común de quince días, con la entrega de las copias del expediente por secretaría, a cargo del solicitante. Contra el auto que declara desierto el recurso procede el recurso de súplica”.

Artículo 10. Derógase el artículo 386 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el artículo 39 de la Ley 794 de 2003, y todas las demás disposiciones especiales que establezcan, en materia civil, el grado jurisdiccional de consulta.

CAPITULO II

Trámite notarial de la adopción

Artículo 11. *Competencia notarial.* Una vez finalice el trámite administrativo que adelanta el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar acorde con lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006 –Código de la Infancia y la Adolescencia– y sin perjuicio de las facultades de los jueces competentes, el trámite de la adopción podrá realizarse ante cualquier notario que corresponda al domicilio de la persona o entidad a cuyo cargo se encuentre el niño, niña o adolescente. La solicitud será presentada mediante apoderado o directamente por los interesados en la declaratoria de adopción.

Si el registro de nacimiento del adoptivo reposa en una de las notarías del domicilio de este, la escritura pública a que se refiere el presente capítulo podrá otorgarse en esta misma notaría.

Artículo 12. *Solicitud.* La solicitud contendrá los siguientes requisitos:

1. Nombre, identificación, estado civil, edad y domicilio de los adoptantes.
2. Los hechos que sirvan de fundamento a las pretensiones debidamente determinados, clasificados y numerados.
3. Los fundamentos de derecho y una relación de los documentos que los prueben.

Artículo 13. *Documentos anexos.* La solicitud se acompañará de los siguientes documentos:

1. El acto administrativo por medio del cual quedó en firme el consentimiento otorgado por el adoptante y el adoptivo, cuando se trate de una persona mayor de edad; o el acto administrativo por medio del cual quedó en firme el consentimiento otorgado por el representante, o representantes legales del niño, niña o adolescente para su adopción, acorde con lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1098 de 2006; o la copia de la resolución ejecutoriada de la declaratoria de adoptabilidad; o la autorización de adopción emitida por el defensor de familia en los casos establecidos por la ley, o la sentencia emitida por el juez ordenando iniciar los trámites de la adopción.

2. El registro civil de nacimiento de los adoptantes y del niño, niña o adolescente.

3. Según el caso, el registro civil de matrimonio o la prueba de la convivencia extramatrimonial de los adoptantes.

4. La certificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o de la institución autorizada para el efecto, sobre la idoneidad física, mental, social y moral de los adoptantes, expedida con antelación no superior a seis (6) meses, y la constancia de la entidad respectiva sobre la integración personal del niño, niña o adolescente con el adoptante o adoptantes.

5. El certificado vigente de antecedentes penales o policivos del adoptante o adoptantes.

6. La certificación actualizada sobre la vigencia de la licencia de funcionamiento de la institución autorizada donde se encuentra el niño, niña o adolescente, expedida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

7. La aprobación de cuentas del curador, si procede.

8. Concepto favorable sobre la viabilidad de la adopción, emitido por el defensor de familia con base en la entrevista que efectúe con el adoptante o adoptantes y el examen de la documentación en que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o la entidad autorizada para efectuar programas de adopción recomienda al adoptante o adoptantes.

Parágrafo. Para los fines de la adopción, la convivencia extramatrimonial podrá probarse por cualquiera de los medios siguientes:

1. Inscripción del compañero o compañera permanente en los registros de las cajas de compensación familiar o de las instituciones de seguridad o previsión social.

2. Inscripción de la declaración de convivencia que haga la pareja, en la Notaría del lugar o domicilio de la misma, en la cual conste una convivencia no menor de dos años.

3. Si es del caso, el registro civil de nacimiento de los hijos comunes de la pareja.

Cuando se trate de compañeros permanentes residentes en el exterior, la convivencia extramatrimonial o unión marital de hecho se probará de conformidad con la legislación del país de residencia de los solicitantes.

Artículo 14. *Requisitos adicionales para adoptantes extranjeros.* Cuando los adoptantes sean extranjeros, que residan fuera del país, deberán aportar, además de los documentos mencionados en el artículo anterior, los siguientes:

1. Certificación expedida por la entidad gubernamental o privada oficialmente autorizada, donde conste el compromiso de efectuar el seguimiento del niño, niña o adolescente adoptable hasta su nacionalización en el país de residencia del adoptante o adoptantes.

2. Autorización del gobierno del país de residencia del adoptante o adoptantes para el ingreso del niño, niña o adolescente adoptable.

Parágrafo. Los documentos necesarios para la adopción serán autenticados conforme a las normas del Código de Procedimiento Civil y no requieren ratificación ulterior. Si no estuvieren en español, deberán acompañarse de su traducción, efectuada por un traductor registrado oficialmente ante el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Artículo 15. *Oposición.* En caso de que cualquier persona que acredite interés jurídico se oponga al trámite de la adopción, el notario respectivo dará por terminado el trámite y remitirá lo actuado al juez de familia.

Artículo 16. *Control de legalidad.* Cuando el notario encontrare que la solicitud o sus anexos no se ajustan a los requisitos de ley, suspenderá el trámite y mediante acta enviará la solicitud y sus anexos al secretario del comité de adopciones de la regional o seccional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o de la institución autorizada.

Artículo 17. *Escritura de adopción.* Una vez cumplidos todos los requisitos de que trata este capítulo, el notario procederá a protocolizar la escritura de adopción la cual contendrá, además de los generales de ley, los nombres y apellidos que en adelante identificarán al adoptado, su fecha y lugar de nacimiento.

La escritura pública de adopción también deberá ser suscrita por el defensor de familia que designe el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Parágrafo 1°. En todo caso, la escritura contendrá los datos necesarios para que su inscripción en el nuevo registro civil se constituya en el acta de nacimiento y reemplace la de origen del adoptado, a la cual se le impondrá nota de cancelación.

Una vez autorizada la escritura se inscribirá en el Registro del Estado Civil, para lo cual el notario que realizó el trámite procederá a la apertura de un nuevo folio en su despacho conservando el NUIP del anterior registro civil. En todo caso, en la escritura deberá omitirse mencionar el nombre de los padres biológicos o cualquier dato referente a la identidad anterior del adoptado.

La adopción se inscribirá en el libro de varios.

El notario enviará a la Dirección Nacional del Registro Civil, por separado, una relación especial de los duplicados de los registros de las adopciones.

Parágrafo 2°. Una copia de la escritura de adopción y el correspondiente registro civil se enviará al comité de adopciones de la regional o seccional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o de la institución autorizada, con el rótulo de reservado.

Artículo 18. *Pérdida de vigencia del registro de origen.* El notario que realizó el nuevo registro enviará inmediatamente una certificación a la oficina de origen del registro civil del adoptado, mediante la cual se le indicará que el serial en el cual se encuentra el adoptado con su nombre de origen ha perdido vigencia por efectos de la adopción, y por tal motivo adquiere dicho registro la condición de reservado. De este registro podrá expedirse copia sólo en los casos y condiciones señaladas por la ley.

En dicha certificación, el notario que tramitó la adopción se abstendrá de indicar circunstancia alguna sobre la nueva identidad y familia del adoptado.

Artículo 19. *Inscripción de actos jurídicos, hechos jurídicos y providencias.* Todos los actos, hechos y providencias que deban inscribirse en el registro civil o que afecten el mismo, podrán inscribirse en cualquier oficina autorizada para cumplir con la función de registro civil del territorio nacional o en los consulados de Colombia en el exterior.

Artículo 20. Protocolo de reserva. Para asegurar la reserva de la identidad anterior del adoptado, la escritura, solicitud y sus anexos se guardarán en un libro especial de antecedentes de adopciones, protocolo que se mantendrá al cuidado del notario con las reservas de ley durante veinte (20) años, contados a partir de la fecha de la escritura de adopción, según lo consagra el artículo 75 del Código de la Infancia y la Adolescencia.

Además de las autoridades señaladas en el artículo 75 de la Ley 1098 de 2006, tendrá acceso a este protocolo la Superintendencia de Notariado y Registro para los asuntos de su competencia.

Artículo 21. *Procedimiento cuando fallece uno de los adoptantes.* Si durante el trámite de adopción conjunta, uno de los adoptantes falleciere antes de protocolizarse la respectiva escritura, se continuará con el sobreviviente, si manifiesta su intención de persistir en el trámite de la adopción, caso en el cual el notario la deberá otorgar.

Artículo 22. *Requisitos para salida del país del adoptado.* Para la salida del niño, niña o adolescente adoptado, se deberá exhibir ante las autoridades de emigración copia del registro civil de nacimiento y la escritura pública de adopción.

Artículo 23. *Control del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.* En todo caso, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como autoridad central en materia de adopción, conforme a lo dispuesto por la Ley 265 de 1996, por la cual se aprueba el Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, y por la Ley 1098 de 2006, ejercerá el control y vigilancia del trámite de adopción que se adelante ante los notarios y realizará el seguimiento posadopción, con el propósito de garantizar los derechos fundamentales del niño, niña o adolescente.

Artículo 24. *Costos.* Todos los costos derivados del trámite de adopción serán asumidos por los adoptantes. La Superintendencia de Notariado y Registro fijará la tarifa mediante resolución.

Artículo 25. *Reporte de información.* Los notarios que adelanten trámites de adopción reportarán mensualmente a la Superintendencia de Notariado y Registro el número de adopciones tramitadas, y a su vez, esta Superintendencia enviará al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el consolidado, mes a mes, de dicha información.

CAPITULO III

Reformas al Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social

Artículo 26. El artículo 5° del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 3° de la Ley 712 de 2001, quedará así:

“Artículo 5°. *Competencia por razón del lugar.* La competencia se determina por el último lugar donde se haya prestado el servicio o por el domicilio del demandante, a elección de este. En los circuitos donde no haya juez laboral conocerá de los procesos el respectivo juez del circuito, civil o, en su defecto, promiscuo”.

Artículo 27. El Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social tendrá un nuevo artículo, cuyo texto será el siguiente:

“Artículo 12A. *Competencia de los jueces municipales de pequeñas causas y competencia múltiple.* En materia laboral, los jueces municipales de pequeñas causas y competencia múltiple, donde existen, conocen en única instancia de los negocios cuya cuantía no exceda del equivalente a veintidós (22) veces el salario mínimo legal mensual más alto vigente”.

Artículo 28. El numeral 3 del parágrafo 1° del artículo 77 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, modificado por el artículo 11 de la Ley 1149 de 2007, tendrá un tercer inciso, cuyo texto será el siguiente:

“Si en la audiencia o en cualquier etapa del proceso resultan probadas con documentos pretensiones de la demanda que versan sobre derechos ciertos e irrenunciables del trabajador, el juez ordenará el pago y el proceso continuará en relación con las demás pretensiones”.

CAPITULO IV

Medidas sobre conciliación extrajudicial

Artículo 29. Los egresados de las facultades de derecho podrán realizar judicatura *ad honorem* en las casas de justicia como delegados de las entidades en ellas presentes, así como en los centros de conciliación públicos. En este último caso, es necesario haber cursado y aprobado la formación en conciliación que para judicantes establezca el Ministerio del Interior y de Justicia. También podrán cumplir con el requisito de la judicatura, como asesores de los conciliadores en equidad.

La judicatura en las casas de justicia o en los centros de conciliación públicos, o como asesores de los conciliadores en equidad, tendrá una duración de siete (7) meses; quienes la realicen tendrán derecho a ser nombrados en empleos de carrera en cualquier entidad u organismo estatal, en caso de igualdad de puntaje en la lista de elegibles.

Artículo 30. Adiciónase un parágrafo al artículo 1° de la Ley 640 de 2001, cuyo texto será el siguiente:

“Parágrafo 4°. En ningún caso las actas de conciliación requerirán ser elevadas a escritura pública”.

Artículo 31. El inciso 1° del artículo 35 de la Ley 640 de 2001 quedará así:

“Artículo 35. Requisito de procedibilidad. En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho o en equidad es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil y de familia, de conformidad con lo previsto en la presente ley para cada una de estas áreas”.

CAPITULO V

Medidas en materia de acciones constitucionales

Artículo 32. El inciso primero del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 quedará así:

“Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales de la jurisdicción y especialidad que correspondan a la materia de las pretensiones de la acción, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, y que tengan jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o amenaza que motivaren la presentación de la solicitud”.

Artículo 33. Deróganse los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

CAPITULO VI

Reformas en relación con las atribuciones del Consejo Superior de la Judicatura

Artículo 34. Para efectos de la descongestión judicial el Consejo Superior de la Judicatura le dará prioridad a la creación y puesta en funcionamiento de los juzgados municipales de pequeñas causas y competencia múltiple.

Artículo 35. Facúltase a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y a las salas administrativas de los consejos seccionales de la judicatura para que celebren convenios con el SENA a efectos de que los estudiantes de secretariado y secretariado ejecutivo hagan sus pasantías en los distintos despachos judiciales del país. Para estos efectos, se deberá dotar a los despachos judiciales de los medios técnicos necesarios para que los pasantes puedan cumplir su labor.

Artículo 36. Los jueces y magistrados podrán tener en sus despachos judiciales el número de judicantes que consideren necesario, para lo cual la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura dotará a cada despacho judicial de los elementos técnicos que se requieran para el desarrollo de la labor de los judicantes.

Artículo 37. El Consejo Superior de la Judicatura dispondrá lo necesario para que en las casas de justicia funcionen juzgados municipales de pequeñas causas y competencia múltiple, que tengan carácter itinerante en áreas rurales, con jornadas parciales programadas aun en días no hábiles.

CAPITULO VII

Reformas relacionadas con la jurisdicción de lo contencioso administrativo

Artículo 38. Adiciónase un parágrafo al artículo 134E del Código Contencioso Administrativo, cuyo texto será el siguiente:

“Parágrafo. El juez al momento de admitir la demanda, valorará la razonabilidad de las pretensiones y, en caso de estimar que no lo son, atendiendo a su conocimiento y a la jurisprudencia que ha determinado valores estándar de indemnización, definirá el monto real de las mismas. La cifra así modificada será la que se tome para determinar, para todos los efectos, la cuantía de la pretensión”.

Artículo 39. El numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, y adicionado por el artículo 7° de la Ley 589 de 2000, quedará así:

“8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de un (1) año, contado a partir del día siguiente al del acaecimiento del he-

cho, omisión u operación administrativa o al de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

“Sin embargo, el término de caducidad de la acción de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada será de dos (2) años que se contarán a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que tal acción pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición”.

Artículo 40. El Código Contencioso Administrativo tendrá un nuevo artículo, cuyo texto será el siguiente:

“Artículo 146A. Las decisiones de trámite e interlocutorias del proceso, en única, primera o en segunda instancia, proferidas por los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, serán adoptadas por el magistrado ponente.

“Sin embargo, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 del artículo 181 serán de Sala, excepto en los procesos de única instancia”.

Artículo 41. Derógase el artículo 184 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, y todas las demás disposiciones especiales que establezcan, en materia contencioso administrativa, el grado jurisdiccional de consulta.

Artículo 42. El Código Contencioso Administrativo tendrá un nuevo artículo, cuyo texto será el siguiente:

“Artículo 211A. Reglas especiales en el procedimiento ordinario. Una vez vencido el término de fijación en lista, cuando se trate de procesos en los que sólo se controvierta la legalidad de los actos administrativos, con exclusión de cualquiera otra clase de pretensiones, y en los que no se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a las partes a una audiencia para que se pronuncien sobre aquellos aspectos jurídicos o técnicos que él considere indispensables para decidir. En esta misma audiencia deberá dictarse la sentencia”.

Artículo 43. El artículo 212 del Código Contencioso Administrativo quedará así:

“Artículo 212. Apelación de sentencias. En el Consejo de Estado y en los Tribunales el recurso de apelación de las sentencias proferidas en primera instancia tendrá el siguiente procedimiento:

“Recibido el expediente, con el recurso de apelación interpuesto y sustentado, para lo cual la parte cuenta con un término de diez (10) días para hacerlo ante el *a quo*, contados a partir de la fecha de desfijación del edicto, será admitido mediante auto que se notificará personalmente al Ministerio Público y por estado a las otras partes.

“En el mismo auto que admite el recurso, siempre que ninguna de las partes haya solicitado pruebas, se dará traslado a la parte contraria, por el término de diez (10) días, para que presente alegatos.

“Si el apelante o la contraparte solicitan pruebas en sus correspondientes escritos, sólo se decretarán en los casos previstos en el artículo 214. Para practicarlas se fijará un término hasta de diez (10) días. Vencido la práctica de pruebas se dará traslado común del expediente a las partes y luego al Ministerio Público, por diez (10) días cada uno, para que aleguen de conclusión y emita su concepto.

“Vencido el término conferido al Ministerio Público se enviará el expediente al ponente para que elabore el proyecto de sentencia. Este se debe registrar dentro del término de treinta (30) días y la Sala o Sección tendrá quince (15) días para fallar.

“Se ordenará devolver el expediente al tribunal de origen para obediencia y cumplimiento”.

Artículo 44. El artículo 213 del Código Contencioso Administrativo quedará así:

“Artículo 213. *Apelación de autos*. Con excepción del auto de suspensión provisional, cuyo recurso de apelación se resuelve de plano, el

procedimiento para decidir el que se interponga contra los demás que sean objeto del mismo, será el siguiente:

“Si el recurso fue sustentado y reúne los demás requisitos legales, debe ser admitido mediante auto que ordene poner el memorial que lo fundamente a disposición de la parte contraria, durante cinco (5) días, en la secretaría.

“Si ambas partes apelaren, los términos serán comunes.

“Vencido el término de traslado a las partes, se debe remitir al ponente para que decida en el término de diez (10) días”.

Artículo 45. Adiciónase un cuarto inciso al artículo 43 de la Ley 640 de 2001, cuyo texto será el siguiente:

“En materia de lo contencioso administrativo, cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga recurso de apelación, el juez o magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria”.

Artículo 46. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura podrá convertir jueces o grupo de estos para los únicos efectos de practicar las pruebas en los despachos judiciales del país que por su congestión requieran ayuda para descongestionar esta etapa del proceso, hasta poner al día los procesos, en esta etapa procesal.

Para todos los efectos procesales esos jueces tendrán las mismas facultades, para el ejercicio de sus funciones, que el juez director del proceso, y la prueba así practicada se entenderá adelantada por el despacho al cual pertenece el proceso.

Artículo 47. *Sentencia oral.* Los procesos de única o de segunda instancia que se encuentren congestionados en la etapa de fallo, en los términos que defina al Consejo Superior de la Judicatura, podrán fallarse oralmente, en audiencia pública a la cual asistirán las partes pero no intervendrán, para lo cual los jueces, las salas de magistrados de tribunal o del Consejo de Estado sesionarán dictando el fallo respectivo, debidamente motivado y justificando su decisión de la misma manera que las sentencias escritas.

Para estos efectos, la motivación será oral, por parte del juez o magistrado ponente, pero la parte resolutive de la decisión se dejará constando por escrito, en una providencia, que surtirá los mismos efectos de cualquier otra sentencia.

CAPITULO VIII

Medidas sobre extinción de dominio

Artículo 48. *Funciones de policía administrativa de la DNE.* El Subdirector Jurídico de la Dirección Nacional de Estupefacientes tendrá funciones de policía de índole administrativa para verificar el lanzamiento cuando los inmuebles urbanos o rurales, o establecimientos de comercio incautados, extinguidos o comisados, que se encuentren bajo administración de la Dirección Nacional de Estupefacientes, sean ocupados por terceros, sin importar el tiempo de permanencia u ocupación. Para este efecto, se seguirá el procedimiento previsto en el artículo 15 de la Ley 57 de 1905. La Policía Nacional estará obligada a prestar el apoyo requerido.

Una vez el Subdirector Jurídico de la Dirección Nacional de Estupefacientes verifique el lanzamiento, la diligencia se practicará por este funcionario, su delegado, por los inspectores de policía, o a solicitud de aquel, a quienes realizarán el lanzamiento dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes al recibo del oficio respectivo, so pena de incurrir en falta disciplinaria gravísima.

Artículo 49. La Ley 793 de 2002 tendrá un nuevo artículo, cuyo texto será el siguiente:

“Artículo 9ºA. *De los medios de prueba.* Son medios de prueba la inspección, la peritación, el documento, el testimonio, la confesión, y el indicio.

“El fiscal podrá practicar otros medios de prueba no contenidos en esta ley, de acuerdo con las disposiciones que lo regulen, respetando siempre los derechos fundamentales.”

Artículo 50. El artículo 10 de la Ley 793 de 2002 quedará así:

“Artículo 10. *De la comparecencia al proceso.* Si los afectados con ocasión de la acción de extinción de dominio no comparecieren por sí o por interpuesta persona, la autoridad competente ordenará su emplazamiento, en los términos del artículo 13 de la presente ley.

“Vencido el término de emplazamiento se designará curador *ad litem*, siempre que no se hubiere logrado la comparecencia del titular del bien objeto de extinción, con quien se adelantarán los trámites inherentes al debido proceso y al derecho de defensa.

“Parágrafo. Bienes escondidos o abandonados. En caso de incautación de dineros o valores tales como metales preciosos, joyas u otros similares que no tengan propietario, poseedor o tenedor identificado o identificable, una vez surtido el emplazamiento, y siempre que no comparezca alguien que demuestre interés legítimo, el operador judicial de conocimiento dictará, dentro de los diez (10) días siguientes, resolución de procedencia de la acción de extinción de dominio, y la remitirá al juez competente para que adelante el trámite correspondiente para la declaración de extinción de dominio a favor del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, a más tardar dentro de los quince días siguientes al recibo de la referida resolución.”

Artículo 51. Los incisos 1º y 2º del artículo 12 de la Ley 793 de 2002 quedarán así:

“Artículo 12. *Fase Inicial.* El fiscal competente para conocer de la acción de extinción de dominio iniciará la investigación, de oficio o por información que le haya sido suministrada de conformidad con el artículo 5º de la presente ley, con el fin de identificar los bienes sobre los cuales podría iniciarse la acción, recaudar los medios de prueba que evidencien cualquiera de las causales previstas en el artículo 2º y quebranten la presunción de buena fe respecto de bienes en cabeza de terceros.

“En desarrollo de esta fase el fiscal podrá utilizar las técnicas de investigación previstas en esta ley, y decretar medidas cautelares que comprenderán la suspensión del poder dispositivo, el embargo y el secuestro de los bienes, de dinero en depósito en el sistema financiero, de títulos valores y de los rendimientos de los anteriores, lo mismo que la orden de no pagarlos cuando fuere imposible su aprehensión física. En todo caso la Dirección Nacional de Estupefacientes será el secuestro o depositario de los bienes embargados o intervenidos”.

Artículo 52. El artículo 13 de la Ley 793 de 2002 quedará así:

“Artículo 13. *Del procedimiento.* El trámite de la acción de extinción de dominio se cumplirá de conformidad con las siguientes reglas:

“1. El fiscal que inicie el trámite dictará resolución interlocutoria en la que propondrá los hechos en que se funda, la identificación de los bienes que se persiguen, la causal que se predica sobre los bienes afectados y las pruebas directas o indiciarias conducentes que evidencien la causal invocada. Tratándose de bienes en cabeza de terceros se deberá relacionar y analizar los medios de prueba que quebranten la presunción de buena fe que se predica sobre los mismos.

Si aún no se ha hecho en la fase inicial, el fiscal decretará las medidas cautelares, las cuales se ordenarán y ejecutarán antes de notificada la resolución de inicio a los afectados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior. Contra esta decisión proceden los recursos de ley.

“2. La resolución de inicio se comunicará al agente del Ministerio Público y se notificará dentro de los cinco (5) días siguientes a las personas afectadas enviándoles una comunicación a la dirección conocida en el proceso y fijando en el inmueble, objeto de la acción, noticia suficiente de la acción que se ha iniciado y el derecho que le asiste a presentarse al proceso.

Cuando el afectado se encuentre fuera del país la notificación personal se surtirá con su apoderado a quien se le haya reconocido personería jurídica en los términos de la ley.

“3. Después de cinco (5) días de haberse librado las comunicaciones pertinentes y de haberse fijado la noticia suficiente, se dispondrá el emplazamiento de quienes figuren como titulares de derechos reales principales o accesorios según el certificado de registro correspondiente, para que comparezcan a hacer valer sus derechos.

“4. El emplazamiento se surtirá por edicto, que permanecerá fijado en la Secretaría por el término de cinco (5) días y se publicará por una vez dentro de dicho término, en un periódico de amplia circulación nacional y en una radiodifusora con cobertura en la localidad. Si el emplazado o los emplazados no se presentaren dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de fijación del edicto, el proceso continuará con la intervención del curador *ad litem*, quien velará por el cumplimiento de las reglas del debido proceso a favor de los afectados que no hayan comparecido al trámite.

“5. Poseionado el curador *ad litem* o notificados personalmente todos los afectados, por secretaría se correrá un traslado común de cinco (5) días a los intervinientes, quienes podrán solicitar las pruebas que estimen conducentes y eficaces para fundar su oposición.

“6. Transcurrido el término anterior, se decretarán las pruebas solicitadas que se consideren conducentes y las que oficiosamente considere oportunas el investigador, las que se practicarán en un término de treinta (30) días, que no será prorrogable. La negativa de decretar pruebas solicitadas por el afectado será susceptible de los recursos de ley.

La decisión que decreta pruebas de oficio no será susceptible de recurso alguno.

“7. Concluido el término probatorio, el fiscal ordenará que por secretaría se corra el traslado por el término común de cinco (5) días, dentro de los cuales los intervinientes alegarán de conclusión. Esta decisión sólo será susceptible del recurso de reposición.

8. Transcurrido el término anterior, el fiscal dictará, dentro de los quince (15) días siguientes, una resolución en la cual decidirá respecto de la procedencia o improcedencia de la extinción de dominio.

“9. Ejecutoriada la resolución de que trata el numeral anterior, se remitirá el expediente completo al juez competente, quien dará traslado de la resolución a los intervinientes por el término de cinco (5) días para que puedan controvertirla y aporten o soliciten pruebas. Practicadas las pruebas, el juez dictará, dentro de los quince (15) días siguientes, la respectiva sentencia, que declare la extinción de dominio o se abstenga de hacerlo. La sentencia que se profiera tendrá efectos *erga omnes*.

“10. En contra de la sentencia que decreta la extinción de dominio sólo procederá el recurso de apelación, interpuesto por las partes o por el Ministerio Público, que será resuelto por el superior dentro de los treinta (30) días siguientes a aquel en que el expediente llegue a su despacho. La sentencia de primera instancia que niegue la extinción de dominio y que no sea apelada, se someterá en todo caso al grado jurisdiccional de consulta.

“11. Cuando se decreta la improcedencia sobre un bien de un tercero de buena fe, el fiscal deberá someter la decisión al grado jurisdiccional de consulta. En los demás casos, será el juez quien decida sobre la extinción o no del dominio, incluida la improcedencia que dicte el fiscal sobre bienes distintos a los mencionados en este numeral. En todo caso, se desestimarán de plano cualquier incidente que los interesados propongan con esa finalidad.

“Los términos establecidos en el presente artículo son improrrogables y de obligatorio cumplimiento, y su desconocimiento se constituirá en falta disciplinaria gravísima”.

Artículo 53. El artículo 14 de la Ley 793 de 2002 quedará así:

“Artículo 14. De las notificaciones. La única notificación personal que se surtirá en todo el proceso de extinción de dominio será la que se

realice al inicio del trámite, en los términos del artículo 13 de la presente ley. Todas las demás se surtirán por estado salvo las sentencias de primera o segunda instancia, que se notificarán por edicto”.

Artículo 54. La Ley 793 de 2002 tendrá un nuevo artículo, cuyo texto será el siguiente:

“Artículo 14A. De los Recursos. Contra las providencias interlocutorias proferidas por el fiscal que conoce del trámite proceden los recursos de reposición, apelación y queja, que se interpondrán por escrito y se tramitarán conforme al procedimiento dispuesto en esta ley”.

Artículo 55. Intervención Dirección Nacional de Estupefacientes. La Dirección Nacional de Estupefacientes podrá intervenir como parte en los procesos penales por los delitos de narcotráfico, lavado de activos, testaferrato, enriquecimiento ilícito, y conexos de estos, a efecto de obtener el comiso o la extinción del dominio de los bienes incautados y puestos a su disposición.

CAPITULO IX

Disposiciones varias

Artículo 56. Las entidades públicas de cualquier orden, encargadas de reconocer y pagar pensiones de jubilación, prestaciones sociales y salariales de sus trabajadores o afiliados, o comprometidas en daños causados con armas de fuego, vehículos oficiales, daños a reclusos, conscriptos, o en conflictos tributarios o aduaneros, deberán acatar los precedentes jurisprudenciales que en materia ordinaria o contenciosa administrativa, por los mismos hechos y pretensiones, se hubieren proferido en cinco o más casos.

Artículo 57. Facúltase a los jueces, tribunales, altas cortes del Estado, Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura para que cuando existan precedentes jurisprudenciales, conforme al artículo 230 de la Constitución Política, el artículo 10 de la Ley 153 de 1887 y el artículo 4º de la Ley 169 de 1896, puedan fallar o decidir casos similares que estén al despacho para fallo sin tener que respetar el turno de entrada o de ingreso de los citados procesos, conforme a lo señalado en el artículo 18 de la Ley 446 de 1998.

Artículo 58. En los procesos contenciosos de cualquier jurisdicción se faculta a las partes para aportar como pruebas con la demanda o con la contestación de la misma, testimonios recibidos ante notario y las pruebas periciales a las que se contrae el numeral 1 del artículo 21 de Decreto 2651 de 1991. Estas pruebas sólo podrán ser controvertidas si el juez lo considera necesario, o si la parte contraria se lo solicita justificadamente al juez y este lo considera procedente y necesario. En este último caso, la parte que formula la solicitud asumirá los costos.

Para estos efectos, facúltase a los notarios para que reciban declaraciones extraproceso con fines judiciales.

Artículo 59. Podrán tramitarse ante notario público o ante centros de conciliación, debidamente autorizados, los procesos ejecutivos con título hipotecario y prendario, de que trata el Capítulo VII del Título XXVII del Código de Procedimiento Civil, siempre y cuando no se ejerza el derecho de contradicción por parte del demandado o ejecutado.

Cuando se ejerza el derecho de contradicción por parte del demandado o ejecutado, el trámite notarial del ejecutivo hipotecario o prendario deberá pasar, de acuerdo a la cuantía, al juez civil competente.

El costo de estos trámites notariales será reglamentado por la Superintendencia de Notariado y Registro.

Artículo 60. Esta ley rige a partir de su promulgación.

Fabio Valencia Cossio,

Ministro del Interior y de Justicia.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congressistas:

El Gobierno Nacional, con el mismo espíritu de las reformas que ha venido promoviendo a lo largo de estos años, presenta hoy a la consideración de esa honorable Corporación legislativa un proyecto por medio del cual se adoptan medidas encaminadas directamente a combatir la congestión judicial.

Para regular la vida social, de por sí conflictiva, y permitirle al hombre contar con unos mínimos de paz, justicia y seguridad, ha existido el derecho, desde tiempos inmemoriales, como medio de control social. Y en las sociedades modernas, signadas por la complejidad, el derecho -como consecuencia y reflejo de ese fenómeno- se ha vuelto, así mismo, crecientemente complejo.

A esa complejidad aparece asociada hoy en día, de una manera que casi parecería que es inevitable, la congestión judicial.

En un documento reciente del Departamento Nacional de Planeación se afirma que la persistente acumulación de expedientes en la justicia formal “a pesar de las medidas de descongestión y las constantes reformas legales implementadas, sigue siendo un factor determinante de los resultados insuficientes de la gestión del sector.”¹ Y ello, a pesar de que el gasto del Sector Justicia, en términos reales, ha registrado un aumento importante a partir de 2004 (entre 1998 y 2003 se mantuvo relativamente estable), “hasta alcanzar en el año 2006 un incremento del 33% con respecto a lo observado en 2003.”²

Ese mal, desde luego, no es ni típica ni exclusivamente colombiano. En Alemania, por sólo mencionar un ejemplo que no pueda tacharse de sospechoso, se afirmaba hace ya varios años, con respaldo estadístico, que:

“la jurisdicción se ve fuertemente sobrecargada y colocada al límite de sus posibilidades a causa de una creciente cantidad de procesos de toda clase...”³

Para expresar, más adelante, que “La constatación de que la jurisdicción es un *recurso escaso* se refiere a la realidad, y no se trata de un juicio de valor. No depende de cómo haya que valorar que los ciudadanos contiendan por *su derecho* ante un juez. Este derecho les está garantizado por el artículo 19.4 GG⁴. La escasez potencial resulta del hecho de que las plazas de juez no son multiplicables a voluntad y que por toda una serie de razones no cabe sin más crear nuevos tribunales o salas”.

De modo que en Colombia, como en muchos otros países, la demanda de justicia crece en forma permanente, y, por diversos motivos, no pueden multiplicarse, a voluntad, los recursos que serían necesarios para hacer frente a tal crecimiento de las necesidades de justicia.

Por estas razones, y sin perjuicio de los esfuerzos que se sigan realizando para aumentar la inversión en justicia, resulta indispensable buscar otros caminos para combatir la congestión y la mora judicial.

Las soluciones deben buscarse en varios campos, combinando diversos criterios. Y entre esas soluciones podrían considerarse tres categorías básicas: la desjudicialización de conflictos; la simplificación de procedimientos y trámites; y la racionalización del aparato judicial, para hacer más efectiva la justicia, mediante un control más estricto de la demanda de la misma.

Como dice Benda:

“Naturalmente, los tribunales tienen como misión proteger jurídicamente a los ciudadanos, y no les queda si no asumir la carga que comporta un mayor número de procesos. Pero no toda contienda desarrollada ante el juez es siempre indispensable y motivo de alegría. Todos los jueces han tenido casos en los que deben dar razón a una de las partes, pero en los que no por ello resultó menos desagradable su comportamiento.”

1 2019 – Visión Colombia II Centenario - Garantizar una justicia eficiente – Propuesta para discusión, Bogotá, 2008, pág. 18.

2 Ibid., pág. 4

3 Ernesto Benda, *El Estado social de Derecho*, en Benda et al. (eds.) **Manual de Derecho Constitucional**, Marcial Pons, Madrid, 2001, págs. 518. Para lo que sigue en el texto, véanse págs. 518 a 520.

4 *Grundgesetz* (Ley fundamental o Constitución).

“... Cuando no es ampliable sin límites la capacidad operativa de la jurisdicción, o bien reducimos la intensidad de la labor en los tribunales existentes o los plazos para llevarla a efecto habrán de ser más largos... Ello supone que aún cuando se mantenga la garantía de la tutela judicial, en última instancia se está negando. Hoy día muchos procesos carecen económicamente de sentido, sobre todo en el caso de los sobrecargados tribunales contencioso-administrativos... En fin, cuando para cumplir con los plazos procesales se reducen el tiempo y el esfuerzo dedicados a un caso, se está afectando a las posibilidades mismas de hacer justicia. Lo cual no deja de atentar contra el Estado de Derecho.

“Es posible que todavía no hayamos llegado a tal situación o que aún no se haya generalizado. Algunos tribunales, entre ellos el Constitucional, creen haber llegado al límite de sus posibilidades – si es que no están ya desbordados. Para ellos no supone consuelo alguno que se dé una mejor situación en otros tribunales... **El deber de tutela que se les encomienda significa que los tribunales han de administrarse con recursos escasos, no ampliables a voluntad. En una tal situación comienza a cobrar cuerpo la idea de que, desde las perspectivas del Estado social de Derecho, bien pudiera no ser válido en condiciones de escasez distribuir entre los no necesitados bienes que deben ser allegados a los más menesterosos.** Esta idea ha tenido peso, a tenor del vigente Derecho Procesal constitucional, en procedimientos de inadmisión a trámite (§ 93 b BVerfGG): quien plantee recursos de amparo carentes de sentido, que sean embrollados, indiquen voluntad gratuita de pleitear por placer de litigar, no afecten al Derecho Constitucional o documenten en su fundamentación haber sido ya aclarados pueden ser rechazados por no ser necesarios para el trabajo del Tribunal. Lo propio ocurre cuando de un primer examen resulta que, o bien el recurso de amparo es inadmisibile, o bien carece de posibilidades de éxito. **El tiempo y la capacidad operativa de que dispongan los tribunales deben ser dedicados a quienes plantean problemas serios dignos de consideración.**”

“No descenderé a la cuestión de en que medida son tales consideraciones extrapolables a otros tribunales. Es frecuente la queja de que estos se ven cargados de trabajo por litigios en torno a asuntos menores. **En la medida en que lleguen a encontrarse en una situación crítica se hará indispensable fijar criterios para filtrar asuntos como los introducidos en las leyes para descargar a los tribunales de segunda instancia. No supone atentar contra el Estado de Derecho pensar en una limitación adecuada del hoy en día a menudo generoso curso de apelación respecto de determinados procedimientos o para áreas específicas.** Esta cuestión se plantea no sólo para descargar a los tribunales – por supuesto no para procurar a los jueces tiempo de asunto–, sino para permitirles una elaboración más esmerada de los litigios. **No es evidente que aumentar las instancias vaya a deparar mayor justicia.** En cualquier caso suponen más tiempo a mayores costes hasta que sea firme la sentencia. Y no es que, por no haber una instancia posterior, vaya el juez a inclinarse por la consideración superficial o la arbitrariedad. Más bien hay que pensar que ello reforzará la conciencia de responsabilidad que le motive para un trabajo más rigurosos”.

De este fragmento, que en muchos aspectos parecería estar escrito para una situación como la colombiana, se pueden deducir varias ideas relevantes para una reforma de la justicia orientada a la descongestión: hay que tomar medidas cuya conveniencia, en condiciones teóricas ideales, podría discutirse, pero que, ante fenómenos como el de la congestión y la mora, parecen inevitables; el aparato de justicia tiene que administrarse con la conciencia de que los recursos que se dedican a su funcionamiento son, necesariamente, escasos; hay problemas que tienen que ser rechazados del conocimiento de la justicia, porque hay muchos otros problemas serios, dignos de consideración, cuya atención debe prevalecer; debe limitarse el recurso de apelación y debe acabarse con la idea de que más instancias signifique mayor justicia.

Estos argumentos pueden ampliarse con similares consideraciones formuladas en otros ámbitos jurídicos.

5 Ernesto Benda, *El Estado social de Derecho*, en Benda et al. (eds.) **Manual de Derecho Constitucional**, Marcial Pons, Madrid, 2001, págs. 518 a 520.

Sin embargo, limitándonos a este marco general de referencia, las reformas que se proponen en el presente proyecto de ley pueden agruparse, por temas, dentro de las siguientes categorías, antes enunciadas, que no incluyen, desde luego, algunas otras propuestas puntuales: disposiciones que buscan desjudicializar conflictos; disposiciones que buscan simplificar procedimientos y trámites; disposiciones que se orientan a racionalizar el funcionamiento del aparato judicial y hacer más efectiva la justicia mediante un control más estricto de la demanda de la misma.

Reformas al Código de Procedimiento Civil

- En el capítulo relacionado con atribuciones del Consejo Superior de la Judicatura, se establece que este dará prioridad a la creación y puesta en funcionamiento de los juzgados municipales de pequeñas causas y competencia múltiple; por su parte, en las reformas a los Códigos de Procedimiento Civil y Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, se les atribuye a los mismos competencias en materia civil y laboral.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 y 22 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de Administración de Justicia, LEAJ, tal como quedan con la reforma que se halla pendiente de sanción⁶, los juzgados de pequeñas causas y de competencia múltiple entran a formar parte de la jurisdicción ordinaria, para conocer de conflictos menores.

En ese orden, en el presente proyecto de ley se les atribuye a estos juzgados, en materia civil, competencia para conocer en única instancia de los procesos contenciosos y de los de sucesión de mínima cuantía. El límite de esta se establece, para el efecto, en 22 salarios mínimos legales mensuales, lo que representa un valor aproximado de diez millones de pesos (\$10.000.000).

Así mismo, a los juzgados se les atribuye competencia, en materia laboral, para conocer en única instancia de los negocios cuya cuantía no exceda de 22 salarios mínimos legales mensuales.

Con esta medida se pretende lograr descongestión de los juzgados civiles municipales y de los juzgados laborales del circuito, sobrecargados hoy con estos procesos.

- La actualización periódica del factor de la cuantía para determinar la competencia con base en el salario mínimo legal mensual, tal como lo prevé el artículo 19 del Código de Procedimiento Civil (en adelante CPC), ha generado, después de varios años, un efecto no deseado: los juzgados municipales de algunas ciudades intermedias del país, que son los que conocen de los asuntos de mínima y menor cuantía, se han visto congestionados, en la medida en que en el giro ordinario de los negocios de esas poblaciones, los procesos de mayor cuantía, tasada hoy en día en aproximadamente cuarenta millones de pesos (\$40.000.000), son de poca ocurrencia. Por tanto, no se presenta un volumen de demandas de mayor cuantía que mantenga la carga de trabajo de los juzgados del circuito proporcionada en relación con la de los juzgados municipales.

Por esta razón, se adiciona el artículo 19 del CPC para otorgarle a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura facultades para que, de acuerdo con la categoría de los distritos y municipios que establece la ley, y con las estadísticas que aquella posea sobre la carga efectiva de trabajo de los juzgados, por ciudades, fije las cuantías de manera diferencial. Con este mecanismo, se busca una distribución equitativa de cargas de trabajo entre los diversos juzgados.

- Para descongestionar las salas de decisión, en el caso de jueces colegiados, se modifica el artículo 29 del Código de Procedimiento Civil en el sentido de establecer la regla general de que los magistrados ponentes son los que dictan los autos y señalar los recursos que procedan contra dichas providencias. Se busca lograr una mayor agilidad en la manera como funcionan los tribunales, pues la aprobación de los autos por las salas es un factor de demora.

⁶ La Corte Constitucional, mediante sentencia C-713/08, de 15 de julio (de la cual aún no se conoce su texto), declaró exequibles, en la parte pertinente que aquí interesa, los artículos 4º y 8º del proyecto de ley estatutaria número 023 de 2006 Senado y número 286 de 2007 Cámara, por la cual se reformó la Ley 270 de 1996, que modificaron los artículos 11 y 22 de la LEAJ.

- Con la reforma del artículo 85 del Código del Procedimiento Civil, se le ordena al juez el rechazo de plano de la demanda, cuando de la lectura y análisis de la misma, y de sus anexos, resulte evidente la falta de fundamento de la pretensión. Esta es una manera de racionalizar el uso de la jurisdicción, considerada como un recurso escaso.

- Se adiciona el artículo 315 del CPC, para permitir la notificación personal a través de empresas de correo. Dado el alto componente administrativo de la notificación personal, y teniendo en cuenta que su práctica se constituye en un cuello de botella que contribuye a la demora del proceso, se ha estimado conveniente agilizar este trámite mediante la utilización de recursos externos, como son las empresas de mensajería. Se advierte, desde luego, que estas empresas, al practicar las notificaciones personales, no pueden asumir funciones jurisdiccionales.

- Se propone la reforma de los artículos 334 y 354 del Código de Procedimiento Civil, modificando el efecto en el que se concede la apelación de las sentencias. Hoy en día se concede la apelación, por regla general, en el denominado *efecto suspensivo*, que impide la ejecución de la sentencia. Con la reforma, la regla general pasa a ser la del *efecto devolutivo*, lo que permite que la sentencia se ejecute, sin necesidad de esperar la decisión de la apelación. En forma complementaria, se faculta al interesado para impedir la ejecución de la sentencia, si presta caución que garantice la indemnización de los perjuicios que se causen con el aplazamiento de la ejecución, en caso de que no prospere el recurso.

Esta medida debe contribuir a fortalecer la importancia de las decisiones que toman los jueces en primera instancia, de modo que no se utilicen los recursos con simple ánimo dilatorio, pues sólo prestará caución el que tenga fundadas esperanzas del éxito del recurso. Y si sólo prestando caución se evita el cumplimiento de la sentencia, probablemente disminuirá el número de apelaciones que se presentan.

- En cuanto al recurso de casación, con la reforma del artículo 373 del CPC se prevé que el ponente, en la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, pueda declarar desierto el recurso cuando resulte evidente la carencia de fundamento de los cargos formulados contra la sentencia recurrida. Una vez más, estamos ante una medida encaminada a lograr un uso más racional de la jurisdicción, entendida como recurso escaso.

- Se deroga el grado jurisdiccional de consulta, dado el carácter predominantemente protector y paternalista que actualmente tiene, como quiera que, en la práctica, termina siendo un remedio contra la irresponsabilidad o la pasividad de quienes intervienen en el proceso. Por otro lado, contribuye a un tratamiento más igualitario de todas las partes involucradas en un proceso, así una de ellas sea el Estado.

Igual previsión se propone en relación con el grado jurisdiccional de consulta en la jurisdicción contencioso administrativa.

Trámite notarial de la adopción

En el capítulo dedicado al trámite notarial de la adopción, se reproduce, en una amplia medida, el proceso judicial actualmente vigente, con el objeto de permitir que el proceso de adopción, una vez finalizado el trámite administrativo que adelanta el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, pueda ser adelantado ante notario.

Sobre el punto, cabe hacer tres anotaciones:

- Los jueces conservan la competencia para conocer de estos procesos.

- Cualquier oposición al trámite de la adopción, por parte de quien acredite un interés jurídico en ella, obliga al notario a dar por terminado el trámite.

- Se establece la participación obligatoria del defensor de familia en el trámite y en la firma de la escritura de adopción, así como el control y vigilancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar sobre el trámite de la adopción, para garantizar los derechos fundamentales del niño, niña o adolescente.

Reformas al Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social

En materia laboral, el proyecto de ley prevé varias reformas.

- Fuera de la modificación de la cuantía, en el caso de los procesos de mínima cuantía de los que conocen, en única instancia, los jueces municipales de pequeñas causas y competencia múltiple (artículo nuevo del Código), se modifica el denominado *fuero electivo* de la competencia por razón del lugar (artículo 5° del Código). Actualmente se le atribuye competencia al juez laboral para conocer de los asuntos, bien por el último lugar donde se haya prestado el servicio o bien por el domicilio del demandado, a elección del demandante, fuero que ha terminado congestionando los juzgados laborales de las grandes y medianas ciudades, ya que estas poblaciones son, por lo general, el domicilio de los empleadores y de los abogados del demandante.

Por tal razón, en el proyecto de ley se prevé que la demanda debe presentarse en el último lugar donde se haya prestado el servicio, lo que redundará en una mejor distribución, desde el punto de vista territorial, de las cargas de los juzgados laborales.

- Por otra parte, como en materia laboral existen derechos ciertos e irrenunciables de los trabajadores, nacidos de las relaciones laborales, y ligados, en muchos casos, a derechos fundamentales de aquellos, se propone un mecanismo para que, cuando tales derechos estén plenamente probados, más allá de toda duda, el juez pueda ordenar su pago sin necesidad de esperar hasta el momento procesal de dictar la sentencia. Además de hacerse pronta justicia, el reconocimiento y orden de pago de tales derechos será medida eficaz para la descongestión de la justicia.

Medidas sobre conciliación extrajudicial

Para fortalecer la conciliación como mecanismo alternativo de solución de conflictos, en el espacio ofrecido por las casas de justicia y los centros de conciliación públicos, se propone en el proyecto de ley que la judicatura, con carácter *ad honórem*, pueda ser realizada en casas de justicia y en centros de conciliación públicos, por egresados que cursen y aprueben la formación en conciliación para judicantes que establezca el Ministerio del Interior y de Justicia.

- Se propone la reforma del artículo 1° de la Ley 640, en el sentido de que se puede registrar el acta de conciliación sin necesidad de elevarla, previamente, a escritura pública. Actualmente las actas de conciliación sobre inmuebles tienen que ser elevadas a escritura para que se puedan registrar. Esto no sólo dilata el trámite, sino que lo hace oneroso. En la mayoría de los casos se debe pagar la conciliación, y en todos los eventos se debe costear el trámite notarial.

- Se amplía la posibilidad de que el requisito de procedibilidad quede satisfecho recurriendo a los conciliadores en equidad. No tiene sentido que los ciudadanos busquen los servicios de un conciliador en equidad y al no lograr acuerdo, tengan que intentar nuevamente un trámite conciliatorio ante un conciliador extrajudicial en derecho. Debe tenerse en cuenta, además, que la conciliación en equidad siempre es gratuita, mientras que la cobertura de la conciliación en derecho, gratuita, aún es muy escasa; esta situación dificulta el acceso a la justicia.

Medidas relacionadas con acciones constitucionales

En materia constitucional, el proyecto trae dos importantes propuestas de reforma:

- Se propone la modificación del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, para atribuir el conocimiento de la acción de tutela a los jueces de la jurisdicción y especialidad que corresponda al asunto materia de la acción. Con lo cual se busca que el juez que decide la tutela tenga un conocimiento más específico del campo del derecho al que corresponde el asunto, lo que permite, a su vez, un uso más eficiente del tiempo de los operadores judiciales en este tipo de decisiones.

- En lo atinente a las acciones populares, en el proyecto de ley se prevé la derogación de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, que consagran los incentivos para los demandantes en tales acciones.

En este punto, cabe recordar diversas consideraciones que desde hace bastante tiempo se han venido expresando por quienes han tenido la oportunidad de hacer seguimiento y evaluar el funcionamiento de las acciones populares.

Estas acciones han tenido un aumento considerable, cuya explicación se encuentra, en gran parte, en el interés de los demandantes de obtener el incentivo económico reconocido por la Ley 472 de 1998 para las personas que mueven el aparato jurisdiccional en procura de defender los intereses de la comunidad.

Este incentivo, concebido como una compensación y como un premio para los ciudadanos responsables que defiendan los intereses colectivos, ha perdido en la actualidad su razón de ser, pues se ha convertido en un negocio de unas pocas personas, dedicadas a viajar a lo largo y ancho del territorio nacional, para presentar acciones populares con las que buscan reconocimientos desmedidos, en detrimento del erario público, especialmente, el de los entes territoriales.

La razón de ser de dichas acciones radica en la protección de los derechos colectivos como el ambiente sano o el espacio público y la moral administrativa, que le atañe a todos los ciudadanos, sin necesidad de recurrir a premios para que se ejerza su defensa y protección, que van en detrimento de las finanzas de los presupuestos públicos. Pues es deber de todo ciudadano velar por la preservación y conservación de los intereses públicos y comunes, acudiendo a las autoridades correspondientes para garantizar su efectividad y vigencia, por lo que pagar por conseguir su protección se contraponen, en alguna medida, a los deberes ciudadanos consagrados en el artículo 95 de la Constitución.

Los incentivos consagrados en la ley han tenido como efecto el que, en los últimos años, los alcaldes municipales se hayan visto obligados a enfrentar un sinnúmero de acciones populares que, en vez de contribuir al bienestar de la comunidad, entorpecen las actividades propias de las administraciones locales.

Así mismo, los presupuestos de las administraciones públicas se ven menoscabados con los fallos de estas acciones y es tal el volumen de estas y el valor de los fallos que, en algunos casos, los mandatarios locales se ven abocados al traslado de recursos del plan de desarrollo para cumplir con lo mandado por los jueces a través de esta figura.

Por otra parte, para estos incentivos no se establecieron parámetros indicativos de procedencia ni el modo de cuantificarlos. A pesar de los esfuerzos jurisprudenciales para que se defina este punto, lo cierto es que no ha habido tal unificación.

Se debe anotar, igualmente, que si bien la Corte Constitucional, en sentencia C-459/04, consideró que no era ilegítimo prever tales recompensas individuales para quienes protejan judicialmente el interés colectivo, en este caso se propone su eliminación por razones de conveniencia y de interés general.

Debe anotarse, por último, que la eliminación de estos incentivos no implica afectar el contenido y fin de estas acciones, de raigambre constitucional.

Por estas consideraciones, se propone la derogación de los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

Atribución de competencias al Consejo Superior de la Judicatura

Con miras a la descongestión, en el presente proyecto de ley se prevén unas atribuciones para el Consejo Superior de la Judicatura, que este considera útiles para tal fin:

- Se faculta al Consejo Superior de la Judicatura y a los consejos seccionales para celebrar convenios con el Sena, que permitan contar con el apoyo de estudiantes de esta institución para el desarrollo de las labores de los despachos judiciales.

Esta norma permitirá a los jueces y magistrados poder utilizar personal idóneo en el manejo de computadores y máquinas de escribir, que, como mecanógrafos, serán muy útiles para la práctica de pruebas (re-

cepción de testimonios, interrogatorios, inspecciones judiciales, entre otros) y audiencias que se celebren en el desarrollo de cada proceso. Lo que contribuirá a un uso más productivo del tiempo de los empleados de los despachos judiciales, al facilitarles dedicar la atención a asuntos más especializados, dentro de los procesos que cursan en esos despachos.

- En el proyecto se faculta a jueces y magistrados para tener en sus despachos el número de judicantes que consideren necesarios. Con la implementación de esta medida se permite a los jueces y magistrados que puedan ocupar abogados que han terminado sus estudios para que realicen trabajos de investigación y puedan incluso de servir de sustanciadores u oficiales mayores en procesos que están al despacho para fallo judicial, procesos que, por falta de personal, no son evacuados con celeridad deseable.

- También se propone la creación de jueces itinerantes de pequeñas causas, que puedan ir a zonas campesinas en cualquier día de la semana, hábiles y no hábiles.

Reformas relacionadas con la jurisdicción contencioso administrativa

En el campo de las reformas a lo contencioso administrativo cabe hacer algunas menciones previas.

Sin desconocer las particularidades de la justicia contencioso administrativa, los problemas que la aquejan no son diferentes, en lo sustancial, de los que se encuentran en otras jurisdicciones. También en ella la congestión y el atraso son males endémicos y las soluciones que se proponen para remediarlos encajan dentro del mismo marco conceptual que puede considerarse vigente para toda la administración de justicia.

Tomando como base el **Informe al Congreso de la República 2006-2007** del Consejo Superior de la Judicatura, puede afirmarse que, en el caso de esta jurisdicción, los desafíos del sistema judicial son, entre otros, los asociados con “la gestión preventiva de la administración pública, la aplicación intensiva de la jurisprudencia en la administración, el uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la acción de repetición como medida aleccionadora, la implementación del proceso testigo y la posibilidad de fijar aranceles para acceder a la justicia contenciosa, entre otras propuestas que contribuyen a descongestionar esta jurisdicción y abrir una vía expedita hacia la oralidad⁷”:

En este proyecto de ley se proponen las siguientes reformas⁸:

- Redefinición de la cuantía de los procesos. Otro de los graves problemas de congestión de la justicia tiene que ver con el hecho de que lo establecido por la ley procesal civil -artículo 20-, en cuanto a la determinación de la cuantía del proceso, ha terminado por convertirse en una norma con perfiles de ingenuidad. La cuantía se define por el valor de las pretensiones de la demanda, de manera que el actor tiene la posibilidad de inflar su monto –pues nadie más que él las puede establecer–, con el ánimo de tener la posibilidad, si acaso lo llega a necesitar, de apelar la sentencia en lo que le fuere desfavorable.

El problema que crea esta norma es que prácticamente todos los procesos pueden ser de dos instancias, comoquiera que los actores establecen la cuantía según su interés.

La ley debe resolver este asunto, y permitir que el juez, desde que inicia el proceso, revise el monto de la pretensión, en los casos en que objetivamente sea controlable. Así, por ejemplo, no es lógico en un proceso de reparación directa por muerte pedir por daño moral para una sola persona una indemnización de 900 salarios mínimos legales mensuales vigentes, SMLMV, cuando la jurisprudencia no concede más de 100 SMLMV, salvo casos extraordinarios, bien definidos por el Consejo de Estado. A simple vista, el juez puede apreciar cuándo el actor exagera la pretensión para volver un litigio que es de única instancia,

⁷ Informe citado, págs. 275 y 276.

⁸ Se recogen aquí, en lo fundamental, ideas expuestas por el Consejero de Estado **Enrique Gil Botero** en el Foro de lanzamiento del documento del Departamento Nacional de Planeación, **Garantizar una justicia eficiente – Propuesta para discusión**, Bogotá, 2008, en el marco de **2019 – Visión Colombia II Centenario**, y en documento de trabajo.

en uno de dos; en detrimento de la agilidad y eficiencia en la administración de justicia.

- En relación con la reforma de la caducidad de la acción de reparación directa (numeral 8 del artículo 138 del C. C. A.), puede afirmarse que con la reducción de la caducidad en esta clase de acciones se podrá descongestionar, en medida significativa, la justicia contencioso administrativa; ello conlleva para el Estado, además, un ahorro en términos económicos en las eventuales condenas que pueda sufrir. Pues la experiencia indica que en estos casos es costumbre de quienes representan a los eventuales demandantes dejar transcurrir el término máximo de caducidad antes de dar inicio a la acción, para que la cuantía de las pretensiones resulte mayor.

- Modificación del sistema de aprobación de los autos interlocutorios, cuando el competente para decidir es un órgano judicial colegiado. En la segunda instancia existe un problema que, si bien, aisladamente considerado no es la causa de la gran congestión judicial, silenciosamente sí contribuye a consolidarla. Se trata de la sustanciación que se surte en la segunda instancia de los procesos, la cual siempre está a cargo de un órgano colegiado, ya que dicha instancia, con respecto a los jueces, son los tribunales, y con respecto a los tribunales es el Consejo de Estado. Estos problemas se presentan, igualmente, en los procesos de única instancia que se tramitan en los tribunales o en el Consejo de Estado.

El problema a que se hace referencia consiste en que la Sala de cada Sección, o el tribunal administrativo, es quien decide buena parte de las apelaciones de las providencias de la primera instancia, lo cual congestiona excesivamente a dichos órganos, además de que posterga la solución, pues el despacho del ponente, a pesar de que tiene proyectada la decisión, debe esperar a que la Sala se reúna para resolver estos asuntos, lo que, en ocasiones, puede tardar varios meses.

Lo más conveniente, para imprimir agilidad a los procesos, es que las decisiones de dichos recursos correspondan al magistrado ponente. Además, de este modo también se descongestionan las Salas de cada Sección, las cuales, en cuanto salas, podrán ocupar su tiempo en asuntos que verdaderamente necesitan la deliberación de un órgano colegiado.

- En el proyecto de ley se propone, también en materia contencioso administrativa, la derogación del grado jurisdiccional de consulta, previsto en el artículo 184 del Código Contencioso Administrativo (C. C. A.), modificado por el artículo 39 de la Ley 446 de 1998.

La razón de la propuesta radica en que la consulta, de que deben ser objeto las condenas contra entidades públicas, cuando su valor es superior a 300 salarios mínimos mensuales legales, y no son apeladas, termina siendo un mecanismo excesivo de protección de la Administración, favorecida con una instancia adicional en la que el juez superior debe estudiar el caso en forma completa en favor de la administración, pues no rige la *no reformatio in pejus*.

Consideraciones a las que debe agregarse que la consulta, como privilegio procesal de las entidades públicas, desconoce que en un *Estado Social de Derecho* el individuo y sus derechos fundamentales predominan frente al propio Estado y, en esa medida, el grado jurisdiccional de consulta va en contravía de la igualdad, principio constitucional y derecho fundamental en el terreno del proceso judicial⁹.

- Simplificación del procedimiento ordinario en los procesos de nulidad simple. La acción de simple nulidad no debería someterse al mismo proceso ordinario que rige los procesos contractuales o de reparación directa o de nulidad y restablecimiento, pues esto desgasta innecesariamente a la jurisdicción.

Conviene establecer un procedimiento simplificado, de manera que la contestación de la demanda, más el aporte de los antecedentes administrativos de la norma demandada, sean suficientes para que el proceso entre “a despacho para fallo”, es decir, para que se dicte la sentencia.

⁹ **Mauricio Fajardo Gómez**, *Algunas reflexiones acerca de la racionalización del proceso contencioso-administrativo*, en *Memorias – Seminario franco-colombiano sobre la reforma a la jurisdicción contencioso administrativa*, Bogotá, 2008, págs. 226 y ss.

Esta sencilla idea ahorra tiempo en la jurisdicción, en su conjunto; pero, sobre todo, la sentencia que resuelve este tipo de proceso se puede dictar mucho más rápido, y con ello la mora se puede reducir sustancialmente.

- Sobre apelación de autos y sentencias y simplificación del procedimiento para interponer y tramitar el recurso de apelación. Hoy en día se pierde, sin necesidad, tiempo y esfuerzo con ocasión de la interposición del recurso de apelación contra las sentencias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En efecto, actualmente se puede interponer el recurso sin que sea necesario sustentarlo en ese momento, razón por la cual al Consejo de Estado le corresponde admitirlo, primero, y dar traslado, después, para que se sustente. Estos actos, aparentemente sencillos, en realidad desgastan bastante, pues cada uno de ellos es necesario elaborarlo y notificarlo, en medio de una congestión como la que se sabe que tiene dicha jurisdicción.

En el proyecto de ley se prevé la sustentación del recurso en el momento de su interposición, con lo cual se puede ahorrar mucho tiempo; y ello, a su vez, redundará en agilidad de la administración de justicia. Desde luego que, en tal caso, se debe conceder al apelante un término mayor para que sustente adecuadamente su recurso, en este caso, 10 días.

- En el proyecto se propone la adición del artículo 43 de la Ley 640 de 2001, para establecer, en materia contencioso administrativa, la obligación de la conciliación judicial cuando el fallo de primera instancia sea condenatorio. Manteniendo la coherencia en el proyecto, que tiene como norte la necesidad de fortalecer la aceptación de las sentencias de primera instancia, por quienes se hallan involucrados en un proceso, así como racionalizar el uso de la jurisdicción, se busca que el Estado, cuando tenga una condena en su contra, intente conciliar con el demandante. Esta previsión puede constituirse en una medida útil para descongestionar la segunda instancia (tribunales o Consejo de Estado) y, además, para procurar encontrar fórmulas que permitan una negociación o una rebaja de la condena, en beneficio del patrimonio estatal, pues es sabido que el tiempo encarece las condenas.

- Jueces dedicados a la práctica de pruebas. En el proyecto de ley se propone una disposición que permita que el Consejo Superior de la Judicatura adopte la medida de convertir a jueces o grupos de ellos en jueces dedicados a descongestionar despachos que tengan retrasos considerables en la práctica de pruebas...

La práctica de pruebas en los procesos contencioso administrativos puede tardar varios años, entre 2 y 3 años, debido a la imposibilidad del juez de destinar un tiempo más oportuno para recibir los testimonios pedidos o adelantar alguna diligencia de inspección.

Sin desconocer el valor del principio de la intermediación, el “tiempo muerto” del proceso (durante el cual puede morir el testigo u olvidar detalles de los hechos) amerita un combate eficaz contra el mismo, en favor de la justicia efectiva.

Esto, sin duda, permitirá acelerar la administración de justicia.

- Sentencia oral como forma transitoria de resolver los procesos que se encuentran actualmente a despacho para fallo. Una de las más grandes congestiones de la justicia contencioso administrativa -en la segunda instancia por lo menos- radica en que los procesos, una vez las partes presentan los alegatos de conclusión, entran a “despacho para fallo”, pero allí permanecen en turno durante un tiempo excesivamente largo, a la espera, únicamente, de que la Sala pueda evacuarlos.

Dicha espera es, aproximadamente, de 2 años en la Sección Primera, de 9 años en la Sección Tercera y de 3 años en la Sección Cuarta.

Con la reforma prevista en este proyecto de ley, los procesos que se encuentran en su última instancia -a una fecha de corte determinada y sólo transitoriamente, en la forma que determine el Consejo Superior de la Judicatura- se fallarán oralmente, motivando y expresando la de-

terminación; pero la resolución misma sí deberá constar por escrito, para que sirva de título ejecutivo. Con esta estrategia se lograrán varias cosas:

Se podrán fallar más procesos, porque una sentencia oral es más rápida de dictar que una escrita. De otro lado, la carga argumentativa en la sentencia oral y en la escrita es igual de compleja, porque en ambos casos el juez debe indicarle a las partes las razones que lo conducen a tomar la decisión, así como el valor que le ofrecen las pruebas, y el apoyo jurisprudencial de la decisión. La diferencia, en tiempo, consiste en que escribir toda la argumentación y pulirla semánticamente es una labor que demanda más días de trabajo, pese a que la decisión sea exactamente la misma.

En tercer lugar, esta estrategia solo debe aplicarse a los procesos de única instancia y a los de segunda instancia, en atención a que en ellos no existen más oportunidades de discusión, de manera que no hay perjuicio para las partes; hoy en día, estas se limitan a leer la sentencia para conocer quién tenía la razón.

Con otras palabras, esto no se debe aplicar a los procesos de primera instancia, pues como son susceptibles de apelación es necesario que la argumentación que se va a discutir ante el superior quede establecida de manera completa, para debatir con certeza los argumentos del *a quo*.

En cuarto lugar, puede estimarse que por cada sentencia escrita se pueden expedir 3 sentencias orales, y con el mismo rigor conceptual y de fundamentación que aquella.

Medidas sobre extinción de dominio

En este proyecto de ley se proponen varias disposiciones cuyo fin es hacer más ágil y operante el proceso de extinción de dominio.

A finales del año 2002, el Congreso de la República aprobó dos leyes de singular importancia: La Ley 793 y la Ley 785. La primera, reformó y modernizó la figura de la acción de extinción de dominio, y la segunda, estableció disposiciones en relación con la administración y manejo de los bienes incautados.

Con respecto a la Ley de Extinción de Dominio, valga la pena anotar que se ha convertido en uno de los instrumentos más eficaces en la guerra que el país les ha declarado a los narcotraficantes. Gracias a la acción de las autoridades, particularmente de la Fiscalía General de la Nación a través de la Unidad de Extinción del Derecho de Dominio y Control de Lavado de Activos, son innumerables los bienes que el Estado le ha incautado a personas y organizaciones sobre los cuales recaen serias sospechas de haber sido adquiridos por medios ilícitos. Ha sido su impacto de tal magnitud, que son ya varios los países que han promulgado sus legislaciones sobre esta materia, inspirados en las normas que Colombia ha aprobado y que viene aplicando con los éxitos por todos reconocidos.

Cuando un bien es incautado en desarrollo de la acción de extinción del dominio, el fiscal que lleva el caso, a más de decretar la medida cautelar, debe hacer entrega real y material del bien a la Dirección Nacional de Estupeficientes, DNE. Sucede que, en no pocas ocasiones, la materialización de la medida no puede realizarse, porque el bien se encuentra ocupado por terceros que se niegan a abandonarlo, lo que impide su administración por parte del Estado. Se hace entonces necesario que la ley disponga de un mecanismo ágil y expedito que permita su rápida recuperación, antes de que sufra deterioro o menoscabo en su valor. Por esta razón, en este proyecto de ley se le amplían al Subdirector Jurídico de la DNE facultades de Policía Administrativa que le permitan actuar con prontitud y oportunidad frente a las situaciones de hecho que puedan presentarse.

En relación con el artículo 10 de la Ley 793 -sobre comparecencia al proceso-, en el proyecto se elimina el último inciso del mismo. Se considera que no existe una razón válida para el emplazamiento de los terceros indeterminados, pues para los efectos de la acción de extinción del derecho de dominio solamente se tienen como afectados los titulares de derechos reales principales o accesorios inscritos. La supresión del emplazamiento y la designación de curador *ad litem* en representa-

ción de los terceros indeterminados, ocasiona mayores gastos y tiempo procesal.

En cuanto al artículo 12 de la Ley -fase inicial-, cabe anotar que en el proyecto se propone la reforma del artículo pues se hace necesario determinar de manera expresa en la ley la obligación que tiene el fiscal, en esa fase, de recaudar los medios de prueba que soporten la causal que dio lugar al ejercicio de la acción y quebranten la presunción de buena fe que se predica respecto de la adquisición de bienes de terceros.

Comoquiera que la ley no contiene los métodos de investigación para la identificación de bienes, es necesario incluirlos para tener una regulación autónoma con respecto a la contenida en la Ley 906 de 2004, dada la autonomía y naturaleza especial de la acción.

Al artículo 13 de la ley, sobre procedimiento, se le introducen en el texto del proyecto varias modificaciones que se hacen necesarias para ajustar el procedimiento a las determinaciones de la Corte Constitucional en lo relacionado con la doble instancia de las decisiones interlocutorias. De igual forma, se requiere agilizar el procedimiento de notificación de la resolución de inicio del trámite.

En el artículo 14 de la ley se suprime el aparte que consagra la impugnabilidad de las decisiones interlocutorias proferidas dentro del trámite, para ajustarlo al pronunciamiento de la Corte Constitucional. En ese mismo orden, se propone un nuevo artículo sobre recursos.

También se propone un artículo nuevo para regular los medios de prueba.

Por último, se establece la posibilidad legal para que la Dirección Nacional de Estupefacientes intervenga como parte en los procesos penales por narcotráfico, lavado de activos, testaferrato, enriquecimiento ilícito y conexos a estos, siguiendo los lineamientos impartidos por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-740 de 2003 al examinar la exequibilidad de la Ley 793 de 2002.

Para el Gobierno Nacional, estas propuestas revisten la mayor importancia para la responsabilidad de administrar el cúmulo de bienes, que gracias a la Ley de Extinción de Dominio y a la juiciosa y eficaz labor de las autoridades, hoy pueden convertirse en valioso patrimonio nacional.

Disposiciones varias

En el capítulo de disposiciones varias puede señalarse:

- Sobre el deber de acatar los precedentes. En la jurisdicción ordinaria laboral, en la contencioso administrativa y en la constitucional, como consecuencia de las decisiones de los jueces en acciones de tutela, se han venido trazando líneas jurisprudenciales en determinadas materias como por ejemplo, pensiones de jubilación, prestaciones sociales, daños causados con armas de fuego o vehículos oficiales, daños causados a reclusos y conscriptos, conflictos tributarios o aduaneros. De acuerdo con tales líneas, se condena a las entidades públicas al pago de sumas que generan para el erario público sobrecostos adicionales por las indevenciones y los intereses moratorios que tales condenas implican.

Hoy las justicias contencioso administrativa y laboral cuentan con más de veinte mil procesos de esta misma naturaleza. Con mecanismos para que haya una misma voluntad política del Estado y de entidades como Cajanal y otras de previsión social, se podría generar una gran descongestión en las distintas jurisdicciones.

- Decisiones sin respetar el turno. En estrecha relación con el punto anterior, en el proyecto de ley se prevé la implementación de una medida que les permita a los jueces poder decidir en serie asuntos similares. Asuntos que, como en el caso del contencioso administrativo, han dado lugar a congestión de los despachos judiciales, por no existir la medida de acumulación de demandas y de pretensiones, en situaciones en las que los hechos y las pretensiones son similares y se dirigen contra la misma entidad. Con esta disposición que se propone, el juez podrá dedicar a un solo funcionario a la proyección de tales providencias, con lo que se generará economía, eficacia y celeridad en la administración de justicia, y, por ende descongestión.

- Práctica de pruebas por las partes. Con la facultad que se le da a las partes, en el artículo propuesto en este proyecto de ley, se recoge para todas las jurisdicciones, y dándole una mayor amplitud, la previsión contenida en el artículo 10 de la Ley 446 de 1998. Así, se les permite a las partes, por ejemplo, en materia contencioso administrativa, en las acciones de reparación directa y en otros procesos, descongestionar los despachos judiciales en cuanto a la práctica de pruebas, como la testimonial, para demostrar el perjuicio moral recibido por los demandantes. Los notarios pueden, en estos casos, recibir los respectivos testimonios.

La parte que no esté de acuerdo con estas pruebas o que pretenda controvertirlas, está en libertad de hacerlo, solicitando la ampliación de los testimonios o interrogatorios correspondientes, o la objeción o aclaración del dictamen pericial, o la expedición de una nueva pericia, pero asumiendo exclusivamente él los costos y gastos de estas pruebas. También el juez, a costa de la parte que llevó el testimonio, podrá interrogar a los testigos cuando lo considere indispensable para esclarecer puntos de la declaración rendida sin su presencia.

- Tramitación ante notarios o centros de conciliación de procesos ejecutivos hipotecarios y prendarios.

En relación con este tema, se ha considerado, de acuerdo con el Consejo Superior de la Judicatura, que en un *Estado Social de Derecho* los jueces están designados para resolver conflictos. En los procesos ejecutivos hipotecarios y prendarios no existe, propiamente, una función jurisdiccional. Se trata, más bien, de una especie de función administrativa de recuperación de cartera. Las estadísticas demuestran que el 90% del 60% de los procesos que hoy tiene los juzgados civiles municipales y juzgados civiles del circuito de nuestro país corresponde a procesos ejecutivos hipotecarios o prendarios.

Trasladar la competencia a los notarios públicos o a los centros de conciliación acreditados, permitiría descongestionar todos estos despachos judiciales en un porcentaje aproximado de un 50% de sus procesos judiciales y permitiría que los jueces y funcionarios de cada uno de esos despachos judiciales dedicaran más tiempo a los asuntos de mayor trascendencia jurisdiccional e incidencia de la sociedad colombiana.

Se establece de todos modos, que este trámite sólo se puede adelantar ante notario cuando no hay oposición.

Los costos notariales correrán por cuenta del ejecutante.

Las anteriores consideraciones sirven de fundamento para las propuestas de reformas legales relacionadas con la descongestión judicial, que son el objeto del presente proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,

El Ministro del Interior y de Justicia,

Fabio Valencia Cossio.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 18 del mes de noviembre del año 2008 se radicó en la Plenaria del Senado el Proyecto de ley número 197, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por Ministro del Interior *Fabio Valencia Cossio.*

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 18 de noviembre de 2008

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 197 de 2008 Senado, *por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante

Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA
REPUBLICA

Bogotá, D. C., 18 de noviembre de 2008

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y enviarse copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 11 DE 2008

por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

Honorables Senadores:

Yolanda Pinto, Alfonso Núñez Lapeira, Hernán Andrade Serrano, Luis Fernando Velasco, Luis Carlos Avellaneda, Camilo Sánchez, Elsa Gladys Cifuentes, Jorge Visbal Martelo, Carlos Cárdenas Ortiz y quien suscribe la presente Ponencia para primer debate presentamos el Proyecto de Acto Legislativo 11 de 2008 “por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia”. Este proyecto busca responder de manera efectiva a la necesidad expresada por los distintos estamentos de nuestra sociedad para que se implante la gratuidad de la educación preescolar, básica y media en las instituciones del Estado. Su aprobación se constituirá en el mejor homenaje al pueblo colombiano en el Bicentenario de la Independencia.

Presentación del tema

Todas las investigaciones que se han realizado sobre la materia afirman que la educación es la medida más eficaz para mejorar la distribución del ingreso. Con educación de calidad se evita la condena de ser pobre por herencia y abren canales de movilidad social. A mayor y mejor educación disminuyen las diferencias salariales, aumenta la productividad y mejoran los ingresos de las personas.

Desde hace varias décadas el país se ha esforzado por resolver los problemas estructurales y coyunturales del sistema educativo. Estas políticas han generado la disminución de las tasas de mortalidad infantil, la mejoría del estado nutricional de muchos niños y niñas y un aumento importante en el número de estudiantes matriculados en los diferentes niveles educativos.

Los esfuerzos de la Nación, mediante las distintas reformas acometidas en este campo, han estado presididos por el postulado de que la educación debe ser un elemento central de las políticas de desarrollo integral, toda vez que garantiza la movilidad social y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En este sentido el sistema educativo ha registrado importantes cambios como consecuencia de procesos iniciados con la expedición por el Congreso de Colombia de las distintas leyes que constituyen la normatividad de la educación y con la gestión de los distintos gobiernos nacionales, así como con la Revolución Educativa del Gobierno Uribe.

En este aspecto es preciso reconocer el extraordinario esfuerzo que ha realizado el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe por contribuir al alivio de las inmensas dificultades que deben afrontar los sectores más vulnerables de la población para acceder y permanecer en el sistema educativo. Al realizar una incorporación masiva en el programa de Familias en Acción e impulsar la universalización en salud y en educación básica dinamizaron en alto grado el proceso de eliminación progresiva de la deserción escolar hasta el punto de que en 2008, según se afirma

oficialmente, el índice de abandono de los estudios por la población escolar se habría reducido al 7%.

Esta tendencia de la sociedad y de sus gobernantes es la que debe preservarse buscando ir más allá de la mera prestación del servicio con el fin de que la educación sea eje fundamental para el desarrollo del país, motor del crecimiento de la sociedad, elemento decisivo de inclusión social y herramienta para construir la convivencia, la democracia y la paz.

La iniciativa de la referencia se ocupa precisamente de estos temas persiguiendo de manera principal institucionalizar estos programas a fin de que su ejecución en el futuro no quede remitida a la discrecionalidad de los gobiernos para de esta manera responder a la necesidad de lograr que todas las personas tengan la oportunidad de acceder y mantenerse en el sistema educativo hasta la finalización de sus estudios.

Acciones del Gobierno por la Gratuidad de la Educación

La opinión generalizada de los ciudadanos afirma que “La educación en Colombia es muy buena, el problema es que no llega a todos. Tener que decidir entre enviar a los hijos al colegio o al trabajo es algo que todavía afecta a muchas familias colombianas”. Por ello el acceso a la educación preescolar, básica y media es la materia más sensible pues se relaciona tanto con la financiación como con la cobertura educativa y el hecho de que se cobre los derechos académicos a quienes “estén en capacidad de sufragarlos” hace nugatoria en muchos casos la posibilidad de acceder y permanecer en el sistema educativo. Esta situación conduce fácilmente a la conclusión, por propios y extraños, que en Colombia no se garantiza en forma debida el ejercicio del derecho a la educación. De ahí que el tema principal de esta propuesta sea la gratuidad de la educación para cuya evaluación se requiere, en primer término, conocer en forma aproximada, algunas opiniones autorizadas sobre la materia. Para ello considero de suma importancia reseñar, algunas opiniones y acciones del gobierno nacional las cuales han contribuido en alto grado a mejorar la situación.

Ministra de Educación, Cecilia María Vélez White, Foro Gratuidad de la Educación: “Hay alguna buena noticia, frente a la gente que vive muy preocupada con la deserción, hemos logrado bajar la deserción oficial entre el 2002 y el 2006, del 7 al 5%, yo creo que es muy importante, creo que ha habido medidas locales muy importantes, como la gratuidad, en algunas partes que han planteado que los costos educativos no se cobran. Sin embargo, también tenemos ejemplos de entidades territoriales en donde han tenido la gratuidad y tenemos todavía altas deserciones y no han logrado impactar deserciones, pero dijéramos que ese es uno de los factores.

Aparentemente, la disminución de la deserción en las entidades oficiales debe estar coincidiendo con una disminución del desplazamiento en estos últimos años. Así mismo creemos que el vilipendiado Decreto 230 que pone términos a la repetición de los niños, porque la repitencia realmente ha disminuido drásticamente, también ha contribuido a disminuir la deserción, allí por ejemplo ante la gran discusión que se planteó en el plan decenal sobre ese decreto, pues nosotros hemos planteado que efectivamente, haber pulsado lo que la gente nos decía

frente a ese decreto pues nos determina un cambio frente al decreto. Sin embargo, yo creo que no podemos despreciar el efecto que ese decreto está teniendo en retención de los niños, yo creo que se deben hacer más estudios inclusive, pero creo que por allí también vamos buscando alternativas de garantizar ese derecho a la educación. Como les digo es muy impresionante que en cuatro años hayamos podido disminuir en el sector oficial del 7 al 5.8% la deserción.

Hemos estado mirando con mucho cuidado en las encuestas de hogares, en las encuestas de calidad de vida, pues cómo han evolucionado los costos que paga efectivamente la familia y cómo se distribuyen estos, y se han sacado varias conclusiones. Realmente con la encuesta de calidad de vida -que es la que más se aproxima y nos da información más desmenuzada sobre lo que pasa con esos costos-, lo que hemos visto claramente es que los quintiles más bajos, la gente en pesos 2003 y para ese año, estaba gastando, el quintil uno; entre 3 mil y 15 mil pesos mensuales por los niños, esto agrupando todos los costos, de esa plata sólo el 13% representaba los costos de derechos académicos, pero ellos estaban pagando realmente el quintil, más bajo entre 3 y 15 mil pesos mensuales, que dijéramos podría estar impactando ese 40% de los niños, que cuando se les pregunta por qué están por fuera del colegio, responden que es por los costos educativos. Como les digo en esa proporción de costos, que varía mucho de primaria a secundaria, es mucho más costoso obviamente secundaria, y es mucho más costoso aparentemente el área rural, que es uno de los 6 hallazgos importantes que estábamos mirando, lo que estamos pensando es que allí lo que interviene mucho es el transporte; porque nos eleva los costos para los niños mismos, pues allí es donde nosotros tenemos que centrar nuestra acción, en los niños de quintiles más bajos, no solamente en los costos académicos, pues pareciera ser que son muy pocos, sino en cómo logramos la financiación total.

Qué estamos haciendo y cuál es el propósito en estos tres años: básicamente encontrar esos niños y básicamente encontrarlos con subsidios. El programa Familias en Acción ha resultado y todas las evaluaciones nos han dado que es supremamente efectivo el retener los niños y llevarlos a la escuela. Este subsidio condicionado a que el niño se mantenga en la escuela, realmente ha resultado ser el más efectivo en los estudios que se han hecho. Los estudios que ha hecho el Banco Mundial, que han hecho los mismos de Acción Social y entonces lo que ha decidido el Gobierno es realmente llegar a un millón y medio de familias.

Adicionalmente hay regulaciones del Ministerio de Educación para que a los que no puedan pagar no se les cobre, y realmente a esto no le hemos hecho un seguimiento muy estricto, vamos a expresárselo a hacer mucho más estricto. Pero adicionalmente nos hemos dado cuenta que en algunas entidades territoriales la problemática de los colegios para no cumplir esta orientación del Ministerio ha sido que las entidades no les garantizan a los colegios por ejemplo el pago de servicios públicos o no les garantizan unos gastos básicos que hacen que los colegios aunque quisieran no pueden, porque sí tienen que asumir costos básicos que le debería suplir el sistema público, pues no están en posibilidades de no cobrar esa plata. Por eso cuando muchas de las entidades territoriales han decretado la gratuidad, han encontrado y sobre todo las que lo han declarado, porque hay unas que lo han declarado, pasando recursos adicionales a las instituciones educativas. Las que lo han decretado sin pasar esos recursos pues han encontrado una gran resistencia por parte de las instituciones educativas efectivamente a la gratuidad o al no hacer los cobros. Estamos trabajando en identificar en cuáles entidades territoriales nos está pasando esto, en cuáles entidades territoriales hay costos que deberían ser cubiertos por el per cápita que está trasladando el Gobierno Nacional y que no están siendo cubiertos por este per cápita, ahí sí nosotros tendríamos instrumentos para lograr que estas instituciones tuvieran estos recursos por una parte; de otra parte, también estamos pensando introducir modificaciones en el crecimiento de la distribución de recursos para calidad de los municipios, para mirar precisamente cómo los municipios pueden garantizar estos costos de las instituciones, inclusive con alguna alternativa de distribución directa de recursos hacia las instituciones educativas.

Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Consejo Público de Ministros Rendición de Cuentas 2008:

“En Familias en Acción, cada dos meses se les da un recurso económico, un apoyo, a las familias que más lo requieren en Colombia, y las familias tienen una tarea de corresponsabilidad, deben llevar a sus hijos a estudiar, tienen que llevarlos a los controles de nutrición y crecimiento, deben cumplir con el esquema de vacunación y obtener los documentos de identidad para la familia.

Son logros fundamentales para que las familias salgan de las mayores dificultades y para que puedan avanzar, y es un programa que tiene una ventaja importante, no depende de si votan por un presidente o por un alcalde, tiene un criterio de selección objetivo y de pago objetivo. Para ingresar al programa se requiere que las familias tengan hijos menores de 18 años, que sean de nivel 1 del Sisbén, que sean desplazados o indígenas.

Para hacer los pagos cada dos meses a las familias, pago que surge de los recursos que los colombianos pagan a través de sus impuestos, se verifica que las familias cumplan con las condiciones establecidas: si no llevan a los hijos a estudiar no se les hace el pago, si no llevan a los niños a vacunar o al control de nutrición, no se les hace el pago”.

Experiencias Regionales

Algunos de nuestros municipios han adoptado el sistema de la educación gratuita con resultados verdaderamente halagadores. Con ello han demostrado que para conquistar la meta deseada se requiere, ante todo, una gran integración institucional y una eficaz y coordinada administración de los numerosos recursos y entidades públicas y privadas que actúan en forma directa o indirecta en el sistema educativo. Algunas de tales experiencias se relacionan a continuación:

Gratuidad en el Sistema

Educativo Oficial de Bogotá

Francisco Cajiao, Secretario de Educación de Bogotá: Foro Gratuidad de la Educación:

“En Colombia todavía se está discutiendo si vale la pena poner a los niños pobres de 3 y 4 años a estudiar, pues los pobres aparentemente se empiezan a volver inteligentes después de lo 5 años. Esto es un problema de ética social no es un problema económico y ahí es donde empieza la concepción que en Bogotá se ha venido alimentando todo el proceso de un concepto de gratuidad.

Ya en lo práctico nosotros hemos plantado en primer lugar lo básico, es que a todos los niños de primaria se está aplicando un principio de gradualidad, porque ya se inició con los niños de preescolar y con todos los niños de estrato 1.

En una segunda etapa de este año se hizo con niños de educación primaria más los estratos 1 en el resto del sistema, pero la intención es seguir avanzando gradualmente hasta cubrir el grado once. Ellos no pagan derechos educativos a lo largo del año, es decir no pagan matrícula, carné y a cambio los colegios reciben de manera pronta y suficientes los recursos de la secretaría por niño matriculado, así el colegio no está perdiendo recursos para sus gastos propios e internos de la institución.

Esto ayuda a los colegios en dos sentidos: primero sabe con cuánto dinero cuenta en el año, pues lo recibe todo de una vez y son recursos a los cuales puede hacer un seguimiento, un sistema de control y puede generar mecanismos de participación con las comunidades, con esto le quitamos a los rectores el nombre de chepitos de ir a recuperar cartera en poblaciones muy pobres, pero además eliminamos una talanquera de exclusión donde eventualmente un rector con criterio de mejorar su institución, de proteger los ingresos, de ponerle talanquera a los niños que no puedan pagar. Ya el solo hecho de preguntar si el niño puede o no puede pagar usted pone una barrera efectiva a ese derecho. En tercer lugar nosotros aseguramos un nivel básico de calidad del servicio educativo, entendiendo como calidad de que niños y niñas tengan acceso a

estándares académicos, pedagógicos y de infraestructura de la más alta calidad posible.

¿Cuáles han sido los impactos de las políticas generales en Bogotá, especialmente la gratuidad entre el 2000 y 2006? Ustedes ven como ha crecido la tasa de cobertura bruta ya sobre estos niveles, porque es que aumentar un punto porcentual cuando ya se está por encima del 97% es supremamente complicado. Porque cuando se tiene 10 niños matriculados en una población donde hay 1.000, pasar de 10 a 20, es decir aumentar el 100% es facilísimo.

Pero aumentar 1 punto porcentual en tasas que inician del 97% es muy difícil y sin embargo se ha aumentado significativamente y de manera gradual y progresiva. Pero es más interesante el incremento en la tasa de cobertura neta ajustada porque hemos pasado del 88.4 al 93.1% en un lapso de tiempo relativamente corto, esto significa que cada vez más niños están estudiando en Bogotá dentro de los rangos de edad que les corresponde.

¿Qué representa presupuestalmente la gratuidad solamente entendida como no cobro de derechos de matrícula y de derechos académicos que se llamaban para los colegios? Esto significa apenas un 2.4% del presupuesto total que dedicamos a la educación en Bogotá. Este es un porcentaje IN y ya para la cobertura total en educación primaria más todo el estrato 1. Yo creo que esto el país, la nación y sobre todo el Ministerio de Educación se lo tendrían que plantear porque el impacto en las familias es inmensamente superior al costo real, impacto positivo al costo real que tiene esto para el Estado”.

Medellín la más Educada

Felipe Gil, Subsecretario de Educación de Medellín.

“El concepto para nosotros sobre gratuidad es un concepto mucho más amplio, que sólo los derechos de matrícula. Partimos de dos conceptos fundamentales; el primero, la ciudad le apuesta a un fortalecimiento de la educación pública, en Medellín el 80% de la educación es oficial y para ello pues fácilmente es bajo una estrategia de calidad, se habría podido trabajar con la educación privada, pero realmente se está trabajando en el fortalecimiento de la educación pública y dos; el segundo concepto que es muy importante para nosotros, es que la calidad es un derecho y no un privilegio y bajo ese concepto de calidad como un derecho pues construimos todo el plan de “Medellín la más educada”.

Nosotros consideramos que la principal causa de deserción de nuestros niños son los problemas económicos entonces empezamos a estructurar unas condiciones apropiadas para que nuestros niños en este sistema, no se nos retiren, por lo tanto empezamos a trabajar en todo el tema de un programa “nadie por fuera”, es decir, el niño que se nos retira, salimos a buscarlo en un programa que se llama “la escuela busca al niño”, que lo hacemos precisamente con la Corporación Región. Un tema de subsidio de matrícula, de forma gradual, es decir, un año 50 mil estudiantes, luego 100 mil, 150 mil y el próximo año vamos a tener 200 mil niños ya con subsidios de matrícula. En realidad todo esto lo hacemos con recursos locales, todos saben que el SGP alcanza sólo para la nómina, pero todo esto son recursos locales y esto es muy importante; el subsidio, porque lo hacemos para los estudiantes del Sisbén uno y dos, de todos los niveles, es decir, tenemos niños también de secundaria, tenemos niños de Sisbén uno y dos.

Lo más importante es que ya es un acuerdo municipal, es decir, en pocos años vamos a tener los 403 mil niños de Medellín ya con la gratuidad y lo estamos haciendo a partir de la capacidad que tiene la ciudad de esos recursos. Lo importante es que estos recursos se le entregan a los fondos de nuestros rectores, es decir, a los fondos que tiene cada colegio, es decir, ellos en ningún momento tienen que esperar a que les lleguen los recursos, sino inmediatamente les entran los fondos, es decir, ya nuestros rectores confiamos plenamente en ellos y tienen la capacidad completa para desarrollar las intervenciones de la institución. Empezamos también a partir del estudio de la encuesta de calidad de vida que también nos dio que un 39% de la deserción de nuestros estudiantes se explicaba por los temas económicos y pues estudiamos mucho

más y encontramos un tema de componente nutricional y listo pues el restaurante escolar existe como tal, pero encontramos que el esfuerzo que hacíamos durante la semana se perdía los fines de semana y las vacaciones. Por lo tanto creamos además del restaurante, un programa que lo llamamos de media mañana y el de los festivos que se llama pan para paz, es decir, nuestros estudiantes también en vacaciones cuentan con el complemento alimenticio.

Un programa creado con el sistema de transporte en la ciudad, el tiquete estudiantil, todo un proceso que ha sido un programa exitoso alrededor de la salud, la atención psicológica y las escuelas saludables y un programa muy importante de inclusión, es decir, a partir de la norma de la inclusión de los niños con necesidades educativas especiales, realmente el sistema no estaba preparado para ello y nos concentramos mucho en ese trabajo de todo el tema de los niños con este tipo de necesidades. Entonces generamos unas condiciones muy importantes y vemos que ahora el tema de la deserción que en realidad no puede ser el detalle del significado, solamente lo estamos encontrando en la media es decir en grado 10 y 11. Ya en todo el ciclo tenemos cobertura casi del 100% y no tenemos casi problemas de deserción, pero en la educación media el niño se está quedando en noveno.

El otro elemento, es un gran proceso de incentivos para nuestros estudiantes para que no generen deserción, este problema se está presentando en los dos últimos grados y por ello tenemos una gran articulación con las universidades, los tecnológicos y una alianza con el sector productivo muy fuerte en la ciudad, es decir, hoy nuestra media técnica tiene muchos colegios, ofertas educativas muy cercanas al sector productivo con una gran aceptación de los jóvenes, pero lo más importante es este último eslabón que ha generado muchísimos incentivos para los jóvenes, porque primero el acceso a la educación universitaria oficial por ejemplo es muy limitada, hasta desde el mismo momento de pagar la inscripción o pagar el examen para presentarse a una Universidad Nacional.

En el año 2000 en una institución como lo es la Independencia, más del 56% tenía su aspiración luego del colegio era trabajar o manejar bus o taxi más o menos el 56%. Hoy el 78% de esa institución quiere ir a la Universidad, del 2000 al 2007, ya es un esfuerzo hacia la educación superior y también con un acceso gratuito, porque ya el pago es un trabajo comunitario, convirtiéndose en líderes sociales, en movilizadores de todas sus comunidades también alrededor de la educación.

Todo este tema se tienen que complementar con la construcción de una ciudad educadora, es decir, hay que generar el ambiente propicio para mejorar la educación en Medellín y la misma ciudad se tiene que transformar alrededor de la educación y por ello nos pusimos en la tarea de construir 5 parques- biblioteca. Entendiendo el tema de parque, porque el problema no era de lectura en Medellín, sino el problema era de generar espacios de encuentro ciudadano y por ello más allá de una biblioteca, creamos un parque donde la ciudad se encuentra alrededor del conocimiento y la educación, son parques que tienen centro de desarrollo empresarial zonal, ludotecas, Internet gratuito para la ciudad, acceso también gratuito para la biblioteca y un espacio de encuentro ciudadano como son parques de flora, parque de ciencia y tecnología, punto común; con desarrollos culturales, es decir, hoy la transformación física de Medellín está alrededor de la educación, eso genera un ambiente del aprendizaje, un ambiente educativo propicio, que está generando que nuestros padres de familia estimulen cada vez más a nuestros estudiantes a que continúen en nuestro sistema educativo.

Un último componente que lo señala también el Banco Interamericano de Desarrollo BID recientemente y es que la garantía del éxito de reformas educativas como estas, es cuando la comunidad educativa se apropia de estas reformas, es decir, cuando maestros, estudiantes, padres de familia se apropian de una movilización como estas y por ello creamos todo un frente que lo llamamos de movilización ciudadana alrededor de la educación, entonces hoy participan 32 mil niños en las olimpiadas del conocimiento, creamos el premio “Medellín la más educada” para estimular a nuestras instituciones, a nuestros maestros y

a nuestros mejores estudiantes, semilleros de emprendimiento, 62 mil niños participan en el concurso del cuento de la ciudad”.

El caso Girón: La educación más que un deber.

Pedro Nel Díaz, Secretario de Educación de Girón

“Establecimos el Programa de la Gratuidad para el año 2006 como política de cobertura y retención escolar, convocamos a las instituciones educativas y con el concurso de los rectores coordinadores y docentes, logrando concertar gratuidad en matrícula y pensión para todos los jóvenes de primaria, básica secundaria y media con el compromiso de nuestro gobierno de trasladar el 80% del valor dejado de cobrar a todos los padres de familia a cada una de las instituciones para que garantizaran su funcionamiento. El esfuerzo de la administración para apropiarse con sus recursos propios la suma de 850.000.000 obedeció a la decisión firme de economizar en el gasto público, utilización racional y transparencia en el manejo de los pocos recursos que se generan por el pago de impuestos. Esta medida logró como resultado que la matrícula tuviera una recuperación a 22.000 jóvenes; enfrentándonos a una realidad latente, el que nuestros niños se desmayaban en plena jornada escolar por la insuficiencia alimenticia, realizamos otro gran esfuerzo para que 6.000 jóvenes de la básica primaria recibieran su refrigerio reforzado y estuvieran en condiciones de recibir una adecuada educación generando una política real de retención escolar. Destinamos la suma de 625.000.000 de igual manera de los Recursos Propios del Municipio. Con esta medida y la de construir 65 nuevas aulas escolares y baterías sanitarias logramos que en el año 2006 se redujera la deserción escolar a 400 jóvenes y por sobre todo garantizamos mejores condiciones educativas para cerca de 8.000 educandos. Adicionalmente logramos que 3.200 jóvenes de población desplazada y de la zona urbana marginal estudiaran en instituciones privadas totalmente gratis a través de convenios con el Ministerio de Educación Nacional.

La buena voluntad, el esfuerzo y la dedicación de las instituciones educativas a través de sus rectores, coordinadores y educadores lograron que nos ubicáramos en los primeros lugares del País en pruebas SABER y que en pruebas ICFES mejoráramos de nivel en casi todas las Instituciones. El devolver la confianza en los Empresarios al creer en el programa de Gobierno y el beneficio que representaba para la Sociedad Gironesa la redistribución racional del ingreso municipal, redundó en el mejoramiento del recaudo por concepto de los diferentes impuestos.

Este resultado tan satisfactorio nos impulsó a redoblar esfuerzos para lograr la cobertura total y disminuir la deserción; para tal efecto determinamos que la Gratuidad debería ser total en el año 2007, para que los padres de familia no tuvieran que pagar peso alguno por matrícula, pensión y otros costos educativos en preescolar, primaria básica secundaria y media. Para ello dispusimos de 1.100.000.000 de los Recursos Propios que se recaudaron en los dos primeros meses del año, se ubicaron en una cuenta especial y en acto público entregamos el 50% del valor a cada una de las instituciones. En el segundo semestre se está entregando el otro 50% restante. Nuestro esfuerzo se vio recompensado al ser de los pocos municipios en el país que no tuvimos problemas para lograr la cobertura de 23.000 jóvenes en matrícula en el mes de febrero.

Para garantizar la retención escolar decidimos que todos los 12.000 jóvenes de preescolar y primaria recibieran diariamente un refrigerio reforzado con una inversión de 1.200.000.000 de Recursos Propios, así como la construcción de 25 nuevas aulas y baterías sanitarias; adicionalmente se están gestionando los recursos para la construcción de un nuevo colegio en la Ciudadela Nuevo Girón, generando mejores condiciones a más 5.600 jóvenes; adicionalmente se acaba de lanzar un programa de sicoorientación con la participación de las más excelsas universidades del Área Metropolitana, Cajasán, la Fiscalía y la Iglesia; las cooperativas se unieron a este esfuerzo con la entrega de pupitres, tableros y escritorios”.

La Iniciativa

Los planteamientos de los Honorables Senadores que suscribimos el presente proyecto de Acto Legislativo se concretan en reformas a

los incisos 2º, 3º y 4º del artículo 67 de la Constitución Política, de la manera siguiente:

“Artículo 67. **Inciso 1º.** (Texto Original no se Modifica) La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

Inciso 2º.- (Texto Original) La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del medio ambiente.

Inciso 2.- (Texto Modificado) La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en el conocimiento de la Historia de Colombia y en la cultura cívica; en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del medio ambiente.

Inciso 3º. (Texto Original) El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. (Los subrayados son nuestros).

Inciso 3º.- (Texto Modificado) “El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria desde los cinco años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y once de educación básica primaria, básica secundaria y media vocacional.”

Inciso 4º.- (Texto Original) La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. (Los subrayados son nuestros).

Inciso 4º.- (Texto Modificado) La educación será gratuita en las instituciones del Estado, este dará satisfacción a las necesidades básicas de los estudiantes en nutrición, transporte, salud y útiles escolares.

Inciso 5º.- (Sin Modificaciones) Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

Inciso 6º.- (Sin Modificaciones) La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señale la Constitución Política de Colombia”.

Deserción: La Situación en el 2005

Este es el principal tema que inspira la filosofía de este proyecto de Acto Legislativo: La deserción escolar como factor determinante de la mayor frustración que sufren las niñas y niños colombianos cuando forzados por las circunstancias tienen que renunciar a culminar sus estudios. El abandono de los estudios antes de concluir el bachillerato se ha denominado como deserción. El Ministerio de Educación Nacional, en 2002 informó que cerca de 606.00023 niños, niñas y jóvenes desertaron del sistema. Esta situación obedece a varios factores, algunos relacionados con aspectos sociales y económicos de las familias tales como no contar con recursos para sufragar los costos de mantener a los hijos estudiando (compra de útiles, libros de texto, uniformes, transporte, alimentación), y el desplazamiento provocado por la violencia que entre 1995 y mayo de 2004 había afectado a casi un millón cuatrocientas mil personas en todo el país, de acuerdo con las estadísticas de la Red de Solidaridad Social.

Sobre esta materia existe diversidad de investigaciones de entidades oficiales y privadas de carácter académico entre estos destaco los muy sesudos estudios realizados por la Contraloría General de la Nación a partir de 1997 y algunos referentes al 2008 de los cuales me permito citar algunos apartes:

RAZONES DE INASISTENCIA A LA ESCUELA 1997 Y 2003 POBLACION ENTRE 5 Y 17 AÑOS

RAZON	CABECERA		RESTO		TOTAL	
	1997	2003	1997	2003	1997	2003
Fuera de edad	3,0	6,6	7,4	10,1	5,7	8,2
Falta de dinero	42,8	40,5	34,6	40,3	37,7	40,4
Falta de tiempo	3,2	0,9	2,5	0,7	2,7	0,8
Responsabilidades	0,5	3,3	2,7	4,2	1,9	3,7
Inseguridad		0,2		0,1		0,2
Falta de cupos	9,6	4,1	3,0	2,0	5,5	3,2
No existen establecimientos	0,0	0,5	11,5	5,8	7,2	3,0
Necesita trabajar	2,9	4,1	5,4	3,9	4,5	4,0
No le interesa	18,1	19,1	20,8	22,8	19,8	20,8
Tuvo que abandonar	2,4	2,7	1,1	2,5	1,6	2,6
Enfermedad	5,5	3,6	4,0	2,2	4,6	2,9
Educación especial		3,2		0,8		2,1
Otra	12,0	11,2	7,0	4,6	8,8	8,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: DANE- ENCV 1997 y ECH II trim. 2003

De hecho, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Demografía y Salud -ENDS, la deserción escolar femenina en 2000 se explica en un 56% por razones económicas. Otra evidencia se encuentra en el crecimiento de la relación entre la tasa global de participación –TGP– y la tasa de deserción, lo que indica que el problema es creciente, pues cada vez más personas de escasos recursos económicos abandonan sus estudios para ingresar al mercado laboral bajo el fenómeno del trabajador adicional.

Indices de Deserción por Nivel y Sector, 2000 – 2002

La Encuesta de 2002 indagó por las razones por las cuales las personas no estudian. Se encontró que la principal razón para no hacerlo se refiere a los elevados costos de la educación o la falta de dinero para cubrir los gastos relacionados con el estudio. Para tener una idea del fenómeno de la deserción escolar en Colombia basta con tomar la población total matriculada en educación básica y media en 2004 (10.524.547 estudiantes) y una tasa de deserción promedio de 7.05% anual para establecer que solamente terminarían el ciclo completo de educación 45% de los estudiantes que lo iniciaron, es decir, que de cada 100 niños que ingresan al sistema escolar, 55 no culminarán el ciclo educativo. Si se toma la tasa de deserción promedio del periodo 2000–2002 (7.05%) se calcula que de los 1.243.698 niños matriculados sólo 556.491 niños (45%) completarían el ciclo educativo.

Cuadro Asistencia escolar en la población total									
Porcentaje de la población total que asiste a la escuela o a algún centro de enseñanza regular, por grupos de edad, según género y zona, Colombia 2000.									
Grupo de edad	Hombres			Mujeres			Total		
	Z	Zona	Total	Z	Zona	Total	Zona	Zona	Total
6-15	91.3	79.8	87.5	92.1	83.0	89.3	91.3	81.3	88.3
6-10	92.9	88.7	91.5	93.8	90.3	92.7	92.9	89.5	92.184.4
11-15	89.5	70.9	83.2	90.4	74.1	85.6	89.5	72.4	42.3
16-20	49.9	24.8	42.4	47.3	24.8	42.2	49.9	24.8	20.4
21-24	26.2	5.2	20.8	23.7	4.9	20.0	26.2	5.0	

Nota: Este cuadro está basado en la población de hecho (de facto).

**Cuadro 1
Presupuesto Comprometido en Educación como % del PIB 2001-2004
(millardos de \$)**

	2001	2002	2003	2004
Compromisos	8,361.69	8,862.25	10,206.39	11,981.74
PIB	188,558.79	203,141.86	223,245.57	245,813.14
Participación	4.4%	4.4%	4.6%	4.9%

Fuentes: DANE, Minhacienda, Cálculos

CGR. DES Social

**Cuadro 2
NIÑOS QUE DESERTARIAN ANUALMENTE EN UNA COHORTE**

Tasa de deserción de 2004* 7.05%

Grado	Cohorte Niños matriculados en 1° de primaria en 2005	Niños que desertarían	Niños que permanecen
1	1,243,698	87,681	1,156,017
2	1,156,017	81,499	1,074,518
3	1,074,518	75,754	998,765
4	998,765	70,413	928,352
5	928,352	65,449	862,903
6	862,903	60,835	802,068
7	802,068	56,546	745,522
8	745,522	52,559	692,963
9	692,963	48,854	644,109
10	644,109	45,410	598,699
11	598,699	42,208	556,491

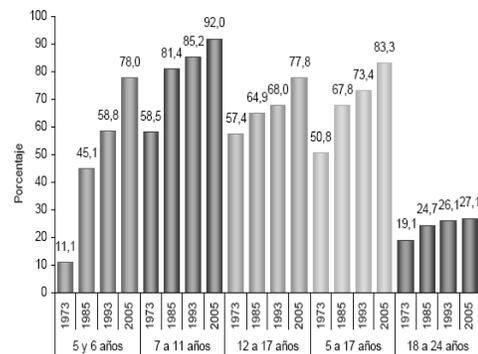
* Tasa de deserción promedio de los años 2000 a 2002

Fuente: MEN Estadísticas Departamentales y Presentación Viceministra oct. 20 de 2005.

Porcentaje de niños que culminan	45%
----------------------------------	-----

Estos incrementos, aunque importantes, son insuficientes si se tiene en cuenta que la mayor parte del gasto realizado en educación básica y media se destina a los costos fijos de personal, es decir, que la inversión en educación es muy limitada.

La accesibilidad está referida a la eliminación de cualquier tipo de discriminación y a la promoción del acceso al sistema por parte de niños de grupos vulnerables. Adicionalmente, debe garantizarse el acceso en términos de distancia, es decir, que el tiempo de desplazamiento no influya sobre la decisión del estudiante de asistir o no a la escuela. Por último, debe incluir, más allá de la gratuidad en la prestación del servicio educativo, la dotación de material didáctico y la financiación del costo de oportunidad de los niños que dejan de participar en la generación de ingresos de los hogares.



Fuente: Censos de población y vivienda

Los primeros resultados del Censo General de DANE evidencian un incremento significativo en los niveles de asistencia escolar en establecimientos formales:

- En efecto, mientras en 1973 la tasa de asistencia para el rango de edad de 5 a 6 años fue de 11,1%, en el 2005 esta tasa se ubica en 78,0%.
- Para el rango de edad de 7 a 11 años la tasa de asistencia pasó de 58,5% en 1973 a 92,0% en el 2005.
- Para la población entre los 12 y 17 años la tasa de asistencia en 1973 fue 57,4%, y en el 2005 registró 77,8%.
- Para el rango de edad de 5 a 17 años la tasa de asistencia pasó de 50,8% en 1973 a 83,3% en el 2005.

• Para la población entre los 18 a 24 años, la tasa de asistencia en 1973 fue 19,1%, mientras en el 2005 es de 27,1%.

MATRÍCULA TOTAL POR DEPARTAMENTO

Departamento	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amazonas	16.818	17.783	18.572	19.631	19.215	19.549
Antioquia	1.292.070	1.300.997	1.344.813	1.344.205	1.423.364	1.429.708
Arauca	59.610	59.597	61.750	65.807	64.840	58.489
Atlántico	486.354	503.657	513.276	540.484	552.744	564.804
Bogotá D.C.	1.513.327	1.544.016	1.514.029	1.498.935	1.528.233	1.562.313
Bolívar	481.022	523.146	536.794	553.658	571.924	561.128
Boyacá	308.136	309.783	302.635	305.223	303.878	302.583
Caldas	224.320	227.259	224.214	220.250	224.730	216.732
Caquetá	99.480	101.918	108.248	116.787	122.826	122.244
Casanare	70.049	79.116	83.623	84.379	87.246	87.970
Cauca	293.825	293.868	304.810	321.909	325.839	323.219
Cesar	243.005	249.719	256.518	268.869	282.447	283.847
Chocó	131.963	136.380	130.928	125.554	131.015	130.869
Córdoba	417.889	421.372	421.311	427.240	436.004	436.926
Cundinamarca	538.941	552.956	556.348	573.383	579.400	585.481
Quiniá	8.126	8.222	8.632	8.888	9.470	9.389
Guaviare	19.264	19.617	22.161	22.826	24.854	23.365
Huila	248.278	256.064	265.012	268.278	279.533	282.778
La Guajira	148.369	154.377	146.885	156.605	167.411	167.539
Magdalena	310.220	327.804	347.253	360.446	378.788	376.505
Meta	178.278	194.917	202.319	206.288	211.785	208.767
Nariño	338.501	372.432	369.491	376.311	382.526	400.311
Norte de Santander	304.300	309.843	322.360	331.397	335.297	341.038
Putumayo	70.606	76.407	78.492	86.421	96.933	96.803
Quindío	121.244	131.181	134.165	133.439	135.093	127.168
Risaralda	202.057	206.763	206.571	213.906	215.806	213.334
San Andrés	15.206	14.735	14.816	14.624	14.048	13.647
Santander	437.510	451.412	469.587	472.183	479.608	480.417
Sucre	226.589	236.723	239.760	251.723	259.349	263.164
Tolima	317.909	328.273	322.587	330.310	341.505	339.524
Valle del Cauca	847.709	889.947	949.278	994.731	1.009.910	987.942
Vaupés	7.882	7.418	7.963	8.477	8.775	8.918
Vichada	15.547	15.880	16.758	17.326	18.255	17.374
Total Nacional	9.994.404	10.323.582	10.501.959	10.720.493	11.022.651	11.043.845

COBERTURA POR DEPARTAMENTO

Departamento	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Amazonas	61,80%	64,40%	66,10%	83,11%	84,27%	85,99%
Antioquia	87,60%	89,50%	89,60%	98,21%	104,08%	104,72%
Arauca	75,00%	72,30%	73,90%	95,41%	93,27%	82,71%
Atlántico	75,90%	77,80%	77,30%	96,60%	98,76%	100,78%
Bogotá D.C.	92,00%	92,70%	94,20%	96,02%	97,59%	99,73%
Bolívar	76,70%	83,50%	83,90%	107,02%	110,17%	109,17%
Boyacá	76,30%	77,00%	75,50%	94,97%	94,82%	94,80%
Caldas	75,70%	76,60%	75,40%	95,96%	100,21%	98,67%
Caquetá	72,60%	73,30%	76,60%	96,67%	100,58%	99,53%
Casanare	76,90%	85,30%	88,40%	99,90%	101,05%	101,83%
Cauca	76,20%	75,70%	77,70%	92,57%	94,19%	93,78%
Cesar	73,60%	76,00%	80,40%	99,80%	103,40%	104,06%
Chocó	91,60%	96,30%	94,50%	82,57%	86,56%	87,54%
Córdoba	99,00%	101,60%	103,40%	104,61%	105,39%	105,31%
Cundinamarca	87,60%	90,50%	88,50%	97,73%	99,21%	99,90%
Quiniá	58,80%	58,70%	59,70%	74,56%	78,96%	77,85%
Guaviare	50,80%	51,00%	55,70%	74,79%	80,27%	75,80%
Huila	87,50%	90,10%	93,00%	95,51%	98,57%	99,19%
La Guajira	88,10%	94,00%	91,10%	79,83%	83,03%	79,42%
Magdalena	74,20%	79,40%	79,30%	106,68%	108,72%	110,33%
Meta	83,40%	89,80%	91,90%	100,30%	102,42%	100,32%
Nariño	70,30%	78,80%	74,90%	93,13%	94,49%	96,70%
Norte de Santander	72,40%	72,70%	74,20%	98,90%	99,56%	100,89%
Putumayo	64,80%	67,60%	67,30%	91,17%	101,29%	100,69%
Quindío	79,70%	85,60%	87,20%	106,74%	108,51%	103,32%
Risaralda	80,60%	82,30%	81,60%	100,71%	102,27%	102,11%
San Andrés	72,10%	70,30%	68,30%	79,55%	79,06%	77,67%
Santander	77,30%	79,70%	81,80%	97,21%	99,70%	100,76%
Sucre	86,50%	91,30%	94,30%	115,69%	118,96%	120,96%
Tolima	84,20%	88,30%	85,80%	93,95%	97,83%	98,11%
Valle del Cauca	75,80%	79,30%	83,90%	99,99%	102,48%	100,57%
Vaupés	73,00%	67,30%	71,80%	66,88%	68,87%	69,93%
Vichada	52,80%	51,80%	53,50%	93,30%	96,78%	90,40%

De los cuadros anteriores podemos destacar los siguiente: no obstante un resultado satisfactorio en cuanto matriculación y cobertura bruta, aún prevalecen grandes desequilibrios regionales.

Existe una incoherencia entre la información de matrícula con la de cobertura a partir de 2005 por cuanto la cobertura aumenta aún en casos en que la matriculación ha disminuido (caso Quindío por ejemplo), este rompimiento estadístico puede obedecer a inconsistencias en información de población en edad escolar entre los dos censos.

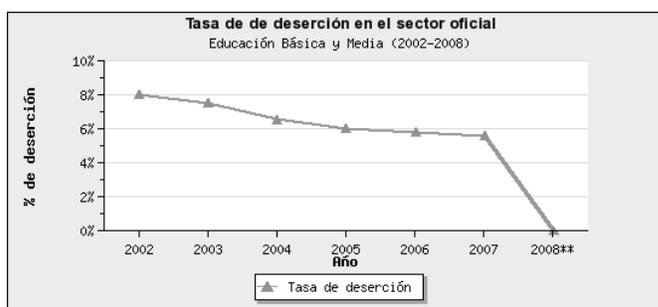
Tasa de deserción del sector oficial

2002	8,03%
2003	7,52%
2004	6,55%
2005	6,02%
2006	5,80%
2007	5,60%
2008**	N.D

preliminar sujeto a verificación

sector oficial y con base en la matrícula de Transición

fuente: MEN -SINEB



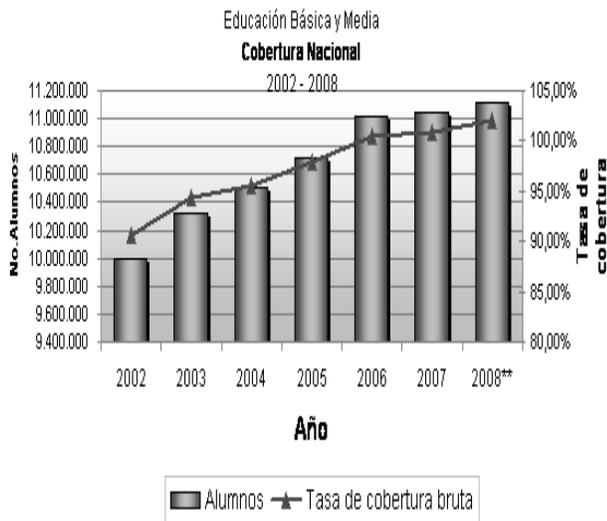
En relación con la deserción escolar, en los últimos años no ha evolucionado de manera significativa lo que hace presagiar que la meta propuesta no se pueda alcanzar.

1.1. Población en edad escolar por fuera del servicio educativo

En 2006 se encontraban matriculados en educación básica y media aproximadamente 9,6 millones de niños y jóvenes entre los cinco y dieciséis años.

De acuerdo con las proyecciones del Censo 2005, a 2006 la población en este rango de edad era de 10,7 millones, lo que sugiere una tasa de asistencia del 90%, y por consiguiente un 10% de población por fuera del sistema educativo, aproximadamente un millón 90 mil niños y jóvenes. La inasistencia escolar se agudiza en las áreas rurales dispersas, en donde las tasas de inasistencia son aproximadamente el doble de las registradas en la zona urbana. Del total de niños y jóvenes de 5 a 16 años que se encuentran por fuera del sistema, más de 500 mil están localizados en áreas rurales, lo que corresponde a aproximadamente el 48% del total de inasistencia del país.

La inasistencia escolar afecta considerablemente a grupos vulnerables como la población en situación de desplazamiento y a los grupos indígenas. El Censo 2005 indica que el 32% de los niños y jóvenes indígenas entre 5 y 15 años (alrededor de 245 mil niños) estaban por fuera del sistema educativo. Sólo el 68% de la población indígena en edad escolar entre 5 y 15 años de edad acudía a algún establecimiento educativo; porcentaje muy inferior al promedio nacional.



NIVEL	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008**
Prejardín y Jardín	382744	277781	304129	271043	281212	279529	278136
Transición	686.890	799.887	780.228	842.402	824.514	787.812	821.669
Primaria	5.198.325	5.257.660	5.249.173	5.298.263	5.369.864	5.292.472	5.212.204
Secundaria	2.775.249	2.972.811	3.012.908	3.191.795	3.348.003	3.440.285	3.529.375
Media	951.196	1.015.443	1.037.477	1.116.990	1.199.058	1.243.747	1.269.399
Complemento							
Matrícula Otras							
Metodologías			118.044				
	9.994.404	10.323.582	10.501.959	10.720.493	11.022.651	11.043.845	11.110.783

Fuente: Matrícula certificada por las secretarías de educación (2002).

SINEB (2003 - 2008)

** Dato proyectado con base en Reporte de matrícula a 30 de junio de 2008. Dato preliminar sujeto a verificación

NORMATIVIDAD DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Compartiendo la filosofía que informa el presente proyecto de Acto Legislativo, considero necesario agregar a la relación de normatividad nacional e internacional de la Exposición de Motivos, el recuento de algunas de las principales normas nacionales e internacionales que orientan el derecho a la educación, de la manera siguiente:

- Decreto 319-194:1 fijó pautas para la asignación de aportes de la Nación destinados a la dotación y funcionamiento de los restaurantes escolares, bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación Nacional.
- Ley 75 de 1968: creó el ICBF y asumió las funciones del Instituto Nacional de Nutrición fundado en 1963.
- Ley 715 de 2001: dicta normas en materia de recursos y competencias para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. En ella se asignan recursos a los entes territoriales para los Programas de Alimentación Escolar (PAE) y en su artículo 2°, párrafo 2°, se especifica que el 0.5% del 4% del total de recursos que conforman el Sistema General de Participaciones debe destinarse en los distritos y municipios para este tipo de programas. En su artículo 76.17, la Ley agrega que los municipios deben adelantar programas de alimentación escolar con dichos recursos, sin detrimento de los que destina el Instituto Colombiano de Bienestar
- Ley 1098 de 2006: adopta el Código de la Infancia y la Adolescencia
- Ley 1176 de 2007: protección de la infancia y adolescencia mediante el derecho a la alimentación, la salud y la educación, entre otros. Ratificó al ICBF para articular y coordinar el Sistema Nacional de Bien-

estar Familiar, establecer los lineamientos que las instituciones deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y de manera específica para el programa de alimentación escolar.

- Documento Conpes 091 de 2005: Definió las metas nacionales para contribuir al logro de los Objetivos del Milenio; se comprometió a lograr para el 2015 la cobertura del 100% para educación básica (preescolar, básica primaria, básica secundaria) y del 93% en educación media (línea de base 1992: 76.08 y 59.11%, respectivamente) y a reducir a 7.5% las personas con consumo por debajo de la energía alimentaria mínima (línea de base 1990 en 17%)²².

- Programa de Alimentación Escolar: contribuye de manera significativa al logro de esta meta, es por ello que el Gobierno Nacional ha asignado recursos directamente a través del Sistema General de Participaciones, orientando su focalización y ejecución, como se refleja en las Leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007.

En el marco de las reformas, la Ley 715 de 2001 es la que más recientemente ha afectado el funcionamiento del sector educativo reafirmando la descentralización en educación y aportando nuevas precisiones en referencia con el rol de las instituciones y de los rectores. Con base en esta norma se ha puesto en marcha un proceso de integración o fusión de las instituciones educativas con el objetivo de ofrecer el ciclo completo de educación básica a todos los niños y jóvenes escolarizados. Es con la Ley 715 de 2001 y con el Decreto 688 de 2002 que se reglamenta la medida de integración institucional y se establece una administración única para toda institución que cuente con el ciclo completo de básica.

Gestión y Financiación del Sector

Se asegura por los expertos que la educación recibe los recursos necesarios para garantizar la atención oportuna de toda la población en edad escolar con una educación de alta calidad, bajo el principio de una administración eficiente de los mismos. La Constitución de 1991 consagró un Estado descentralizado y en desarrollo de la misma, en 1993 el Congreso expidió la Ley 60, que estableció las competencias, los recursos y su forma de asignación a la educación, salud y otros servicios sociales.

La Ley 715- 2001, reformó la Ley 60 acelerando el traspaso de las competencias y recursos a los municipios mayores de 100 mil habitantes mediante la certificación; la introducción de la asignación de recursos por alumno atendido (que existía en el papel en la Ley 60 pero no era eficaz), y la aparición de la institución educativa, en particular de la figura del rector, como una instancia en la cadena de competencias de administración de los recursos del sector, con lo cual se clarifican sus funciones, se le otorga un mayor liderazgo y se crean condiciones para avanzar de manera eficaz en los procesos de mejoramiento. Además se unificó en una sola bolsa el conjunto de recursos del sector llamada Sistema General de Participaciones, SGP, con el criterio de distribución de los recursos a los departamentos, distritos y municipios certificados el número de alumnos matriculados, al cual se agrega, de acuerdo con fórmulas establecidas para el efecto, una proporción destinada al incremento de la cobertura.

Las transferencias a departamentos y municipios se incrementaron entre 2001 y 2005, al pasar de representar el 2,6% del PIB al 3.08% en el 2005. Este crecimiento tiene que ver con el criterio de crecimiento de la transferencia definido por el Acto Legislativo y por la incorporación a la bolsa del Sistema General de Participaciones tanto del antiguo Fondo Educativo de Compensación – FEC, como de los recursos propios que destinaban las entidades territoriales a la educación.

La participación de los municipios en las transferencias aumentó significativamente al pasar de representar el 30% del valor total de las mismas en 2001 a 46,2% en 2005. De acuerdo con análisis del Departamento Nacional de Planeación, la asignación de los recursos a los municipios ha contribuido a mejorar la equidad; eso significa que los dineros entregados a estas entidades territoriales se han destinado prioritariamente a los grupos de población más pobres.

La Educación Inicial

Los estudios de costo-beneficio muestran una gran rentabilidad de la inversión que los países hacen en la educación de la primera infancia.

De acuerdo con Myers (1995, citado por Egado, 2000), “el ahorro de gastos derivados de una menor incidencia de la criminalidad, de los problemas de salud, la también menor necesidad de programas de recuperación escolar y el descenso en la demanda de otros programas sociales, puede hacer que la tasa de retorno de la inversión preescolar se multiplique por siete”.

Los expertos en las ciencias de la educación afirman que dados los beneficios que una buena educación inicial tiene para el desarrollo personal, social y económico, es importante que Colombia avance en el sentido de lograr que todos los niños y las niñas reciban una atención integral adecuada y oportuna. Actualmente, sólo un poco más de la tercera parte de la población menor de 5 años recibe alguna atención de tipo institucional. Por lo tanto, el país tiene el gran reto de ampliar el cubrimiento de estos programas para la primera infancia, pues, como ya se indicó, no sólo contribuyen a compensar desventajas y deficiencias de los más pobres, sino que potencian el desarrollo y generan altas tasas de retorno a este tipo de inversión.

Es necesario asumir desafíos importantes en los próximos años. El Plan Decenal de Infancia 2004 – 2015 para Colombia estableció, de manera concertada con las diversas instancias y sectores involucrados en la atención a esta población, un conjunto de más de cien metas y estrategias para ello, las cuales tienen que ver tanto con el mejoramiento de las condiciones de salud y nutrición, como con más y mejor educación y protección contra malos tratos y la vinculación a grupos ilícitos. El primer desafío es, entonces, lograr cumplir todas las metas allí definidas, para lo que será necesario contar con un sistema de información ágil que reporte oportunamente los avances y las dificultades, con el propósito de introducir los correctivos pertinentes.

Tratándose del aspecto de la educación inicial para la infancia es necesario pensar en la aplicación integral de la Ley 27 de 1974 mediante la cual se creó la contribución parafiscal para el sostenimiento de los Centros de Atención Integral al Preescolar, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, tal como lo sugerimos en la Exposición de Motivos del presente Acto Legislativo. Esa aplicación del texto original de la Ley 27 nos daría la financiación del año de preescolar, o de los 3 años que muchos sugieren.

De otra parte no podemos olvidar que en términos fiscales, en sólo 2004, con una tasa de deserción promedio de 7.05%, abandonaron el servicio educativo cerca de 742 mil estudiantes cuyo cupo valorado entonces en los \$896.292, que el SGP transfiere por estudiante, significaron una pérdida de recursos por \$665 mil millones de pesos, cifras que en la actualidad de mantener los mismos niveles de deserción, de los 1.243.698 niños matriculados en primer grado de primaria en 2005, representan una grave pérdida para el país no solo en su proceso de desarrollo inicial sino también en cuanto al aspecto financiero.

De otra forma, sin la integralidad propuesta, los resultados serán parciales y, por tanto, insuficientes pues cada uno de los factores que inciden en la problemática planteada no posee una relación de causalidad unívoca, sino que hacen parte de un sistema de interrelaciones. En síntesis, un buen ambiente escolar, unido a condiciones mínimas de bienestar económico y psicosocial en la familia son elementos indispensables para el éxito de los escolares, y la responsabilidad de que esto ocurra, tal como lo expresa la Constitución recaen en la familia, la sociedad y el Estado.

Texto Original y de Reforma

El texto original del artículo 67 de la Constitución Política de Colombia y las reformas que propusimos en la presentación del proyecto, se comentan así:

Inciso 2°.- (Texto Original) La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del medio ambiente.

Inciso 2°.- (Texto Modificado) La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; en el conocimiento de la Historia de Colombia y en la cultura cívica; en la

práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del medio ambiente.

Comentario: *No se requiere mayores digresiones para establecer la importancia de esta propuesta pues estamos conscientes de la pérdida progresiva de interés por esta materia.*

Inciso 3°.- (Texto Original) El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. (Los subrayados son nuestros)

Inciso 3°.- (Texto Modificado) “El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria desde los cinco años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y once de educación básica primaria, básica secundaria y media vocacional.”

Comentario: *La reforma de este inciso 3° del artículo 67 se enuncia por quienes suscribimos el presente Acto Legislativo bajo consideraciones tales como:*

a) inconveniencia de señalar la edad de 15 años en el texto constitucional como límite para la obligatoriedad estatal; y

b) necesidad de ampliar el periodo de educación básica de nueve a once años con el fin de que el educando culmine este primer ciclo de su educación.

Inciso 4°. (Texto Original) La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. (Los subrayados son nuestros).

Inciso 4°. (Texto Modificado) La educación será gratuita en las instituciones del Estado, este dará satisfacción a las necesidades básicas de los estudiantes en nutrición, transporte, salud y útiles escolares.

Comentario: *Se propone reformar el inciso 4° omitiendo la frase: “Sin perjuicio del cobro de los derechos académicos a quien pueda sufragarlos”.*

La propuesta de eliminar el cobro de los derechos académicos se fundamenta en el hecho de que vastos sectores de la población no tienen la posibilidad de sufragarlos con la grave consecuencia que para millares de niños la educación se convierte en inalcanzable. El cobro de los derechos académicos conduce a que se considere con capacidad de pago a la persona que tiene un empleo, por ejemplo, con salario mínimo. De otra parte quienes tienen capacidad de pago por prejuicios sociales no envían a sus hijos a las instituciones de educación pública.

También se propone adicionar el mismo inciso 4° con el texto siguiente: “La educación será gratuita en las instituciones del Estado, este dará satisfacción a las necesidades básicas de los estudiantes en nutrición, transporte, salud y útiles escolares.”

Comentario: Las conclusiones de los distintos estudios sobre la principal razón por la cual se produce la deserción escolar apuntan hacia las barreras económicas para soportar los altos costos que significan todos los componentes de la canasta educativa a saber: nutrición, transporte, salud y útiles escolares. Todos estos costos sumados al pago de matrículas y demás erogaciones para las familias de escasos recursos económicos constituyen el gran problema que es preciso superar.

Modificación para Primer Debate

Solo una modificación se presenta en esta Ponencia para primer debate relacionada con la reforma propuesta al inciso 4° la cual contiene el texto siguiente: “La educación será gratuita en las instituciones del Estado, este dará satisfacción a las necesidades básicas de los estudiantes en nutrición, transporte, salud y útiles escolares”.

Me he permitido reformar el texto de esta proposición para el inciso 3° en la forma siguiente:

“La educación será gratuita en las instituciones del Estado y se establecerá gradualmente en todo el territorio nacional a partir del año 2010. Para garantizar el acceso y permanencia de los educandos en el sistema educativo el Estado realizará los programas correspondientes, los cuales tendrán carácter permanente”.

Las razones para esta nueva propuesta las resumo así:

1. La gratuidad total en la educación debe establecerse de manera gradual a partir del año 2010, considerando las distintas implicaciones de carácter presupuestal y administrativo que tiene esta importante reforma.

2. Dada la existencia de numerosos recursos y programas liderados principalmente por los municipios para apoyar a los estudiantes más pobres con refrigerios, subsidios de transporte, dotación de útiles, textos y otros materiales pedagógicos, con lo que se dan mayores condiciones de asistencia y permanencia en la escuela, se hace necesario, contar con un mandato superior que determine el carácter permanente de tales programas.

3. El éxito obtenido por Familias en Acción con la incorporación masiva en este programa, exige que esta modalidad de ayuda a los estudiantes sin recursos se institucionalice a objeto de que con este excelente logro del Gobierno del Presidente Uribe no suceda lo ocurrido con las administraciones que han adoptado estos programas en sus respectivos municipios.

4. Las experiencias de Bogotá, D. C., Medellín y Girón, mencionados al comienzo de esta Ponencia, demuestran cuántas posibilidades existen de culminar con éxito este programa de la educación gratuita contando con la voluntad política de la sociedad en todos sus estamentos y el aprovechamiento intensivo y transparente de todos los recursos existentes.

5. Esta será la mejor celebración del Bicentenario de la Independencia de Colombia pues le abre el camino a todos los habitantes de la Nación para acceder al mundo del conocimiento y así consolidar nuestra sociedad en paz, democracia y libertad.

Por las consideraciones anteriores me permito someter a la ilustrada consideración de los honorables Senadores la siguiente,

Proposición:

Dese primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2008 Senado, por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia con el pliego de modificaciones adjunto.

Honorables Senadores,

Hernán Andrade Serrano.

Senador Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 11 DE 2008 SENADO

por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia quedará así:

“Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; **en el conocimiento de la Historia de Colombia y en la cultura cívica;** en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del medio ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria **desde** los cinco años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y **once** de educación **básica primaria, básica secundaria y media vocacional.**

“La educación será gratuita en las instituciones del Estado **y se establecerá gradualmente en todo el territorio nacional a partir del año 2010. Para garantizar el acceso y permanencia de los educandos en el sistema educativo el Estado realizará los programas correspondientes, los cuales tendrán carácter permanente.**”

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señale la Constitución Política de Colombia”.

Artículo 2º. Este acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Hernán Andrade Serrano.

Senador Ponente.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 05 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se establece el Régimen de Custodia Compartida de los hijos menores.

Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 2008

Honorable Senador

JAVIER CACERES LEAL

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Atn. Senado de la República

Bogotá, D. C.

Honorables Senadores:

En cumplimiento del encargo impartido mediante oficio del 5 de agosto de 2008, me permito poner a su consideración para discusión de la honorable Comisión, el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley 05 de 2008 Senado, *por medio de la cual se establece el Régimen de Custodia Compartida de los hijos menores.*

EXPOSICION DE MOTIVOS

El honorable Senador Mauricio Jaramillo Martínez, el Representante a la Cámara Guillermo Santos Marín y el suscrito Juan Carlos Vélez Uribe, presentamos a consideración de la presente iniciativa que fue analizada ampliamente en la legislatura pasada, de igual manera como consecuencia de ser un tema de actualidad se realizó el pasado 30 de septiembre, el Foro “Por los Derechos de los Niños, Custodia Compartida” donde se debatieron y formularon propuestas de versados juristas y psicólogos especialistas en el tema con el ánimo de tener una visión más profunda para orientar el debate en la Comisión Primera de Senado y en el resto del trámite legislativo en general.

Hoy dando cumplimiento a las instrucciones de la Mesa Directiva de la honorable Comisión, y después de haberse realizado un foro el pasado 30 de septiembre y efectuado un amplio análisis de las distintas posiciones sobre este importante tema, presento ante la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley que le correspondió el radicado número 5 de 2008 Senado.

Como se dijo, este proyecto durante la legislatura fue objeto de estudio por parte de la Comisión bajo el radicado 249 de 2008, consideré en aquella oportunidad y sigo pensando que la custodia compartida es una reivindicación irrenunciable de los padres separados, reconocido así en muchos países durante ya varios años, por ende, es imprescindible que aplique en nuestro país por los efectos benéficos para los niños.

Inicialmente el Proyecto 249 de 2008 contenía diez (10) artículos, los nueve primeros establecían la *Custodia y cuidado personal de los hijos. La Custodia en caso de separación, divorcio o nulidad del matrimonio. El Reparto de la Custodia y Cuidado Personal de los Hijos. Igualdad de derechos y obligaciones; las causales para la Pérdida de la custodia y cuidado personal. El Acuerdo de cesión temporal de la custodia. La Pérdida temporal de la custodia. El Incumplimiento del régimen de custodia compartida.* De igual manera se propuso una modificación al artículo 230 A del Código Penal.

El Proyecto de ley 5a de 2008 presentado dentro de la presente Legislatura tiene nueve artículos en el primero de ellos se establece que la Custodia y Cuidado Personal de los hijos corresponde de consuno a los padres o al padre o madre sobreviviente, el segundo regula la custodia en el caso de que los padres que no cohabitan efectivamente por causa de desavenencias entre la pareja, originadas en la separación de hecho, divorcio, o nulidad de matrimonio, la custodia será por periodos iguales de tiempo. Este régimen se determinará por el mutuo acuerdo de ambos padres mediante los mecanismos de conciliación prejudicial contemplado en la Ley 640 de 2001, y refrendada por el Juez de Familia. A falta de acuerdo, el Juez de Familia del domicilio del menor, a petición de parte, determinará el régimen de Custodia más adecuado mediante el Proceso Verbal Sumario contemplado en el Código de Procedimiento Civil, respetando siempre los criterios de igualdad contemplado en este artículo y protegiendo el interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

El artículo 3° establece que los derechos y obligaciones que emanan de este régimen de custodia serán iguales para ambos padres.

En el artículo 4° se busca que todo cambio de residencia de uno de los progenitores, en la medida en que modifique las modalidades de ejercicio de la custodia compartida, deberá comunicarse con la debida antelación al otro progenitor. En caso de desacuerdo, uno de los progenitores podrá solicitar al juez de familia que adopte una decisión en función del interés superior del niño.

El artículo 5° regula las causales para la pérdida de la custodia y del cuidado personal de los hijos.

En el artículo 6° se establece el Acuerdo de Cesión Temporal de la Custodia que consiste en que el padre o la madre de mutuo acuerdo podrán avenir la cesión temporal del derecho a custodia por un periodo el cual será previamente autorizado por el Juez de Familia.

El artículo 7° trae una sanción pecuniaria para el padre que incumpla el régimen de custodia establecido, con multa hasta de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, mediante incidente que debe iniciarse de oficio o a petición de parte, ante el Juez de Familia del domicilio del menor y se resolverá dentro de los diez (10) días siguientes a la ocurrencia del hecho, sin perjuicio de incurrir en el delito de "Ejercicio Arbitrario de la Custodia".

En el artículo 8° para determinar a quién de los padres corresponde la custodia de los hijos, la decisión o sentencia deberá en lo posible acompañarse por estudios obligatorios de equipos técnicos interdisciplinarios integrados por lo menos por un psicólogo y un trabajador social. El concepto emitido por el equipo interdisciplinario tendrá el carácter de dictamen pericial que deberá ser tenido en cuenta por el juez al momento de tomar la decisión.

El artículo 9° determina la vigencia de la ley.

JUSTIFICACION DEL PROYECTO Y EXPLICACION DEL PLIEGO DE MODIFICACIONES

Son varios los estudios citados y analizados en el Proyecto Original que han coincidido en que los niños que mantienen un contacto regular con ambos progenitores tras el divorcio muestran mejores niveles de adaptación social y rendimiento académico que los niños criados en hogares monoparentales, y han puesto de manifiesto las imborrables y negativas huellas de la ausencia del padre durante la infancia y la adolescencia. En cambio, los estudios sobre niños en situación de convivencia alterna con ambos padres no han permitido constatar trastornos significativos asociados al cambio de domicilio.

Con el presente proyecto se busca el interés superior del niño, piedra angular de cualquier régimen de divorcio o custodia, requiere el contacto frecuente y continuo del niño con ambos padres tras la separación de estos. Con ello nos limitamos a hacer eco de lo dispuesto en las legislaciones sobre divorcio más progresistas del mundo y en la Convención sobre los Derechos del Niño, en cuyo artículo 9.3 se establece que:

"Los Estados Partes respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño".

De la Intervención del doctor Leonardo Rodríguez Cely Psicólogo de la Universidad Javeriana, Magíster en Psicología Clínica y Legal y Forense, en el foro realizado el pasado 30 de septiembre en el Senado de la República, podemos concluir que los estudios científicos más recientes señalan la importancia del vínculo paterno y materno para el niño, incluso el vínculo familiar del niño con la familias cuando estas son extensas.

Desde el punto de vista de este experto, algo que garantiza el buen desarrollo cognitivo afectivo, social y emocional de un niño se gesta desde los primeros años de vida con un buen vínculo, citando los estudios de Eisborg y Elwis sobre el vínculo paterno y materno, se define el vínculo como la sensibilidad del padre y la madre para atender las necesidades del niño de acuerdo a su etapa en el desarrollo, es decir que es importante que los niños tengan referencia de la función paterna y materna, cómo comportarse con papá y como comportarse con mamá, cómo comportarse con figuras masculinas y femeninas, algo que es fundamental para su desarrollo.

De igual manera es crucial el vínculo del niño con los abuelos paternos y maternos, con los tíos y primos, el vínculo también se crea al ayudar y acompañar a los niños por ejemplo con sus tareas, en ese desarrollo cognitivo como al aprender a leer y escribir, allí se garantiza éxito en la primaria en el bachillerato, y en la universidad, es el acompañamiento, eso es el vínculo, tener la sensibilidad para saber cuándo un niño o una niña esta enferma, triste, feliz, cuándo necesita recrearse.

Vale destacar que la custodia compartida también es objeto de crítica, como así lo recoge el doctor Rodríguez Cely y los mismos estudios hacen referencia a esa crítica, que consiste en que la custodia compartida mal manejada puede convertirse a mediano y largo plazo en un elemento de desestabilización en el comportamiento y salud emocional del niño, hecho que hace de suma importancia que el juez maneje los momentos psicológicos del menor y para ello es crucial su equipo interdisciplinario, para que el funcionario judicial conozca concretamente el momento adecuado para prevenir los factores de riesgo al otorgar la custodia compartida. Debe tenerse en cuenta que en el desarrollo del rompimiento marital, los ex cónyuges inician una travesía emocional que día a día se abastece de sentimientos negativos, de los cuales los menores recogen a diario y en silencio las peores consecuencias, tales como el abandono, las malas expresiones de sus padres en contra del otro y en general los factores que afectan su salud emocional.

De igual manera es de vital importancia para este proyecto, la opinión y aporte de los operadores jurídicos, partiendo del hecho de que algunos Jueces de Familia han manifestando la necesidad de la custodia compartida para el bienestar del niño y nada más apropiado que el criterio de un juez especialista en la materia, quienes son los que conocen los aspectos prácticos, trascendencia y la eficacia de proferir un fallo concediendo la custodia compartida.

Además de compartir los aspectos científicos expuestos por el doctor Leonardo Rodríguez durante el foro, los jueces agregan que la custodia compartida es necesaria, porque es una forma para que cada uno de los padres ejerza plenamente su rol, sin embargo, señalan que la custodia compartida debe ser una alternativa más o forma en que se pueda otorgar la custodia y no como la única manera o alternativa para conferir la custodia compartida.

En este orden de ideas, miremos el articulado del proyecto:

1. El artículo 1° del Proyecto de ley 05 de 2008, quedará así:

Artículo 1°. *Custodia y cuidado personal de los hijos.* La Custodia y Cuidado Personal de los hijos corresponde de consuno a los padres o al padre o madre sobreviviente **y a los terceros autorizados en los casos establecidos en la legislación civil. La custodia compartida es una forma más de otorgar la custodia, por mutuo acuerdo de ambos padres o a falta de acuerdo por el Juez de Familia.**

Justificación:

Es preciso aclarar el artículo 1° del Proyecto original, con el que se pretende modificar la custodia, ya que trae a colación el Código Civil, y la custodia compartida que se pretende establecer, con este proyecto busca que la custodia compartida sea una alternativa mas para otorgar-

la, de alguna manera ha sido ya citada por nuestra legislación en forma de responsabilidad parental como lo establece el artículo 14 de la Ley 1098 de 2006 Código de la Infancia y la Adolescencia.

Por ello es importante aclarar y ampliar la custodia a terceros, para no confundirla con la patria potestad que es una institución totalmente diferente y exclusiva de los padres, en el artículo 1° del proyecto original se estaría cercenando o quitando la posibilidad de que la custodia esté en cabeza de un tercero, a veces es necesario ubicar al niño ante el conflicto muy fuerte de sus padres con un familiar, no debemos olvidar que el ICBF cumple esta función en muchos casos.

2. El artículo 2° del Proyecto de ley 05 de 2008, quedará así:

Artículo 2°. *Custodia en caso de separación, divorcio o nulidad del matrimonio.* En el caso de los padres que no cohabitan efectivamente por causa de desavenencias entre la pareja, originadas en la separación de hecho, divorcio, o nulidad de matrimonio, se observará un régimen de custodia por períodos iguales de tiempo, **atendiendo entre otros la residencia de los padres.** Este régimen se determinará por el mutuo acuerdo de ambos padres mediante los mecanismos de conciliación prejudicial contemplado en la Ley 640 de 2001, y refrendada por el Juez de Familia. A falta de acuerdo, el Juez de Familia del domicilio del menor, a petición de parte, determinará el régimen de Custodia más adecuado mediante el Proceso Verbal Sumario contemplado en el Código de Procedimiento Civil, respetando siempre los criterios de igualdad contemplados en este artículo y protegiendo el interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

Parágrafo 1°. Cada progenitor se encargará de los gastos ordinarios del menor durante el tiempo que conviva con él, mientras que los gastos extraordinarios serán fijados por el juez, teniendo en cuenta la capacidad económica de los progenitores. **El juez podrá imponer al padre que esté en mayor capacidad económica la obligación de colaborar al otro de menor capacidad.**

Parágrafo 2°. Al establecer el régimen de custodia a que se refiere el presente artículo, el Juez de Familia tendrá en cuenta el periodo de lactancia materna, permitiendo contactos frecuentes con cada uno de los progenitores y **sin perjuicio del régimen de visitas y de salidas del país.**

Justificación:

Se trata de aclarar para el régimen de visitas, de que la custodia compartida se asigne no debemos entenderla como el desaparecimiento del Derecho que tiene el otro padre de ejercer su derecho a las visitas, porque en el estudio del Proyecto Original en ninguna parte se habla de que un padre tenga una semana al hijo y el otro la otra semana, muchas veces por cuestiones de escolaridad o de residencia no podría pensarse que fuese de una semana, sino que fuese de lapsos más largos de un mes, de un semestre, o en el caso de que uno de los padres vive en el exterior y el otro en Colombia, donde al tener la custodia compartida no podemos hacerla de periodos tan cortos y evaluar el permiso para que el niño saliera necesariamente del país a gozar de ese legítimo derecho que tiene tanto el padre como el hijo a compartir el uno con el otro.

Ahora bien el parágrafo primero del artículo 2° del Proyecto Original se establece que cada progenitor se encargará de los gastos ordinarios del menor durante el tiempo que conviva con él mientras que los gastos extraordinarios serán fijados por el juez teniendo en cuenta la capacidad económica de los progenitores.

La realidad es que existen disparidades respecto de las capacidades económicas y a las ubicaciones sociales tanto de un padre como del otro, por ende buscamos que el padre que se encuentre en mayor capacidad económica pueda aportar y aporte en la medida de sus capacidades al padre que tiene menos capacidad económica para que pueda garantizar que la calidad de vida del niño se mantenga.

3. El artículo 4° del Proyecto de ley 05 de 2008, quedará así:

Artículo 4°. *Cambio de Residencia.* Tanto el padre como la madre deberán mantener relaciones personales con el menor y respetar los vínculos de este con el otro progenitor.

Todo cambio de residencia **o la salida del país de uno o ambos** progenitores, en la medida en que modifique las modalidades de ejercicio

de la custodia compartida, deberán comunicarse con la debida antelación al otro progenitor. En caso de desacuerdo, uno de los progenitores podrá solicitar al juez de familia que adopte una decisión en función del interés superior del niño.

El incumplimiento de estas obligaciones acarreará la pérdida de la custodia para el padre infractor, sin perjuicio de las sanciones previstas en la legislación civil y penal para la pérdida de la patria potestad, y el ejercicio arbitrario de la custodia.

Justificación:

Se trata simplemente de establecer un requisito para que el padre que no tiene la posibilidad de salir del país pueda ejercer su derecho, vale la pena revisar este artículo porque cuando los padres están en la misma ciudad o país el ejercicio de la custodia no se dificulta, sin embargo cuando uno de los padres se encuentra en el exterior, el derecho de custodia se ve afectado, por eso es necesario tomar medidas como puede ser la pérdida de la custodia, sin perjuicio de las sanciones civiles y penales ya previstas por la ley.

4. El artículo 5° del Proyecto de ley 05 de 2008, quedará así:

Artículo 5°. Pérdida de la custodia y cuidado personal. **Sin perjuicio de las causales previstas para pérdida de la patria potestad,** la custodia y el cuidado personal de los hijos se pierden por resolución emanada del Juez competente en los siguientes casos:

1. Abandono de los hijos por parte del que la tiene.
2. Maltrato físico hacia los menores por parte de quien la tiene.
3. Forzar o inducir a la prostitución de los menores por parte de quien la tiene.
4. Forzar o inducir a la delincuencia de los menores por parte de quien la tiene.
5. Incumplimiento de la ley de custodia compartida, cualquiera sea la forma de entorpecer el derecho que le corresponde al otro progenitor.
6. Fallecimiento del progenitor tutor.
7. Declaración de Interdicción legal del Progenitor tutor.
8. Renuncia expresa de la Custodia del progenitor que la ostenta.
9. Por drogadicción del padre que ostenta la Tuición.
10. Inducir o forzar a los menores a desdibujar la imagen o cometer hechos que dañen la dignidad, credibilidad y honra del progenitor que no tiene la custodia.
11. Efectuar denuncias temerarias ante cualquier Juez de la República contra el padre no tutor y que en sentencia definitiva y ejecutoriada sea absuelto el padre demandado por falta de méritos.
12. Por las demás causales Indicadas en el Código Civil y leyes complementarias.

Justificación:

El artículo 5° del Proyecto Original establece unas causales para la pérdida de la Custodia y el Cuidado Personal, sin embargo estas causales así establecidas, causarían una confusión en los operadores jurídicos porque estaríamos legislando sobre la pérdida de la patria potestad y no sobre la custodia, por cuanto aquí en el artículo 1° del pliego de modificaciones aclaramos que terceros como el ICBF y los familiares del menor también pueden gozar de la custodia, mientras que la patria potestad atañe exclusivamente a los progenitores o padres reconocidos de acuerdo a la legislación civil.

En ese orden de ideas buscamos darle una claridad al artículo 5° del Proyecto Original, para evitar una confusión en la aplicación en el tiempo del régimen de patria potestad, ya que al establecer en este proyecto nuevamente causales o suprimiendo algunas, precisamos que estas causales se aplican "*sin perjuicio de las causales previstas para pérdida de la patria potestad*" facilitando la función de los jueces en la aplicación de estas causales diferenciándolas de las causales de pérdida de la patria potestad.

5. El artículo 6° del Proyecto de Ley 05 de 2008, quedará así:

Artículo 6°. Acuerdo de Cesión Temporal de la Custodia. El padre o la madre de mutuo acuerdo podrán avenir la cesión temporal del de-

recho a custodia, por un periodo determinado, el cual será previamente autorizado por el Juez de Familia, sin perjuicio del derecho que le asiste a los progenitores a tener contacto personal con sus hijos, salvo que concurra alguna causal que ocasione peligro grave hacia el menor.

6. El artículo 7° del Proyecto de ley 05 de 2008, quedará así:

Artículo 7°. Incumplimiento del Régimen de Custodia Compartida. El incumplimiento del régimen de custodia establecido en la presente ley, acarreará multa hasta de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes según el caso, mediante incidente que se iniciará **a petición de parte**, ante el Juez de Familia del domicilio del menor y se resolverá dentro de los diez (10) días siguientes a la ocurrencia del hecho, sin perjuicio de incurrir en el delito de “Ejercicio Arbitrario de la Custodia”.

Justificación:

Surgen varios interrogantes respecto al inicio oficioso para la imposición de multas por el incumplimiento del régimen de custodia, por eso consideramos pertinente suprimir la oficiosidad para que únicamente proceda su inicio a petición de parte, porque son los padres o un tercero quienes de alguna manera deben informar al Juez del incumplimiento del otro progenitor, ya que son los progenitores quienes tienen un interés jurídico legítimo, es al progenitor afectado a quien le corresponde promover este incidente para que se restablezca esta custodia, sin perjuicio del inicio de la acción prevista en el artículo 4° del pliego de modificaciones, de pérdida de la custodia cuando uno de los padres impide el ejercicio del derecho de custodia, cuando sin autorización impide tal derecho cambiando de residencia o de país.

7. El artículo 8° del Proyecto de ley 05 de 2008, quedará así:

Artículo 8°. El proceso de custodia a que se refiere la presente ley, deberá ser acompañado por estudios obligatorios de equipos técnicos interdisciplinarios integrados por lo menos por un psicólogo y un trabajador social. Dichos conceptos tendrán el carácter de dictamen pericial que deberán ser tenidos en cuenta por el juez al momento de tomar la decisión.

Parágrafo I. En todos los procesos de custodia el equipo técnico, o en su defecto el trabajador social del Juzgado, intervendrá durante las diferentes etapas del proceso efectuando el estudio, diagnóstico, educación y terapia familiar, además prestarán su apoyo en la etapa de conciliación.

Parágrafo II. El equipo técnico o en su defecto el trabajador social del Juzgado realizará el respectivo seguimiento, una vez proferida la sentencia o el acuerdo conciliatorio por un periodo no inferior a seis meses y no superior a un año.

Justificación:

Para que la custodia compartida sea una alternativa más de otorgar la custodia debemos pensar y retornar a la tarifa legal, en caso de desacuerdo de los padres la definición del juez se encuentra científicamente respaldada por unos conceptos de un personal interdisciplinario, esto de alguna manera vendría a garantizar la correcta administración de justicia.

Proposición

Con fundamento en lo expuesto y en el pliego de modificaciones propuesto y adjunto, solicito a la honorable Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado dar primer debate al Proyecto de ley 05 de 2008 Senado, *por medio de la cual se establece el Régimen de Custodia Compartida de los hijos menores.*

Atentamente,

Juan Carlos Vélez Uribe.

Senador de la República

PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 05 DE 2008

por medio de la cual se establece el régimen de custodia compartida de los hijos menores.

(subrayado y negrilla modificaciones)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Custodia y cuidado personal de los hijos. La Custodia y Cuidado Personal de los hijos corresponde de consuno a los padres o al padre o madre sobreviviente **y a los terceros autorizados en los casos establecidos en la legislación civil. La custodia compartida es una forma más de otorgar la custodia, por mutuo acuerdo de ambos padres o a falta de acuerdo, por el Juez de Familia.**

Artículo 2°. Custodia en caso de separación, divorcio o nulidad del matrimonio. En el caso de los padres que no cohabitan efectivamente por causa de desavenencias entre la pareja, originadas en la separación de hecho, divorcio, o nulidad de matrimonio, se observará un régimen de custodia por periodos iguales de tiempo, **atendiendo entre otros la residencia de los padres.** Este régimen se determinará por el mutuo acuerdo de ambos padres mediante los mecanismos de conciliación pre-judicial contemplado en la Ley 640 de 2001, y refrendada por el Juez de Familia. A falta de acuerdo, el Juez de Familia del domicilio del menor, a petición de parte, determinará el régimen de Custodia más adecuada mediante el Proceso Verbal Sumario contemplado en el Código de Procedimiento Civil, respetando siempre los criterios de igualdad contemplado en este artículo y protegiendo el interés superior de los niños, niñas y adolescentes.

Parágrafo 1°. Cada progenitor se encargará de los gastos ordinarios del menor durante el tiempo que conviva con él, mientras que los gastos extraordinarios serán fijados por el juez, teniendo en cuenta la capacidad económica de los progenitores. El juez podrá imponer al padre que esté en mayor capacidad económica la obligación de colaborar al otro de menor capacidad.

Parágrafo 2°. Al establecer el régimen de custodia a que se refiere el presente artículo, el Juez de Familia tendrá en cuenta el periodo de lactancia materna, permitiendo contactos frecuentes con cada uno de los progenitores y sin perjuicio del régimen de visitas y de salidas del país.

Artículo 3°. Igualdad de derechos y obligaciones. Los derechos y obligaciones que emanan de este régimen de custodia serán iguales para ambos padres. La comunicación entre el padre o madre y su hijo menor tendrá carácter inalienable e irrenunciable.

La suspensión, disminución o restricción del régimen previsto deberá fundarse en causas de extrema gravedad que pongan en peligro la seguridad o la salud del hijo menor. Dichas causas deberán ser apreciadas con criterio restrictivo y riguroso.

Artículo 4°. Cambio de residencia. Tanto el padre como la madre deberán mantener relaciones personales con el menor y respetar los vínculos de este con el otro progenitor.

Todo cambio de residencia **o la salida del país de uno o ambos** progenitores, en la medida en que modifique las modalidades de ejercicio de la custodia compartida, deberán comunicarse con la debida antelación al otro progenitor. En caso de desacuerdo, uno de los progenitores podrá solicitar al juez de familia que adopte una decisión en función del interés superior del niño.

El incumplimiento de estas obligaciones acarreará la pérdida de la custodia para el padre infractor, sin perjuicio de las sanciones previstas en la legislación civil y penal para la pérdida de la patria potestad, y el ejercicio arbitrario de la custodia.

Artículo 5°. Pérdida de la custodia y cuidado personal. Sin perjuicio de las causales previstas para pérdida de la patria potestad, la custodia y el cuidado personal de los hijos se pierden por resolución emanada del Juez competente en los siguientes casos:

13. Abandono de los hijos por parte del que la tiene.
14. Maltrato físico hacia los menores por parte de quien la tiene.
15. Forzar o inducir a la prostitución de los menores por parte de quien la tiene.
16. Forzar o inducir a la delincuencia de los menores por parte de quien la tiene.

17. Incumplimiento de la ley de custodia compartida, cualquiera sea la forma de entorpecer el derecho que le corresponde al otro progenitor.

18. Fallecimiento del progenitor tutor.

19. Declaración de interdicción legal del progenitor tutor.

20. Renuncia expresa de la custodia del progenitor que la ostenta.

21. Por drogadicción del padre que ostenta la tuición.

22. Inducir o forzar a los menores a desdibujar la imagen o cometer hechos que dañen la dignidad, credibilidad y honra del progenitor que no tiene la custodia.

23. Efectuar denuncias temerarias ante cualquier Juez de la República contra el padre no tutor y que en sentencia definitiva y ejecutoriada sea absuelto el padre demandado por falta de méritos.

24. Por las demás causales Indicadas en el Código Civil y leyes complementarias.

Artículo 6°. Acuerdo de Cesión Temporal de la Custodia. El padre o la madre de mutuo acuerdo podrán avenir la cesión temporal del derecho a custodia, por un periodo determinado, el cual será previamente autorizado por el Juez de Familia, sin perjuicio del derecho que le asiste a los progenitores a tener contacto personal con sus hijos, salvo que concurra alguna causal que ocasione peligro grave hacia el menor.

Artículo 7°. Incumplimiento del régimen de custodia compartida. El incumplimiento del régimen de custodia establecido en la presente ley, acarreará multa hasta de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes según el caso, mediante incidente que se iniciará de oficio o a petición de parte, ante el Juez de Familia del domicilio del menor y se resolverá dentro de los diez (10) días siguientes a la ocurrencia del hecho, sin perjuicio de incurrir en el delito de **“Ejercicio Arbitrario de la Custodia”**.

Artículo 8°. El proceso de custodia a que se refiere la presente ley, deberá ser acompañado por estudios obligatorios de equipos técnicos interdisciplinarios integrados por lo menos por un psicólogo y un trabajador social. Dichos conceptos tendrán el carácter de dictamen pericial que deberán ser tenidos en cuenta por el juez al momento de tomar la decisión.

Artículo 9°. Vigencia. Esta Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Juan Carlos Vélez Uribe.

Senador de la Republica

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 181 DE 2008 SENADO, 057 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se modifican parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993.

Bogotá, D. C., noviembre 18 de 2008

Honorable Senador

JULIO ALBERTO MANZUR ABDALA

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Ref: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 181 de 2008 Senado, 057 de 2008 Cámara, *por medio de la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993.*

EXPOSICION DE MOTIVOS

Por designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del honorable Senado de la República, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 181 de 2008 Senado, 057 de 2008 Cámara, *por medio de la cual se modifica parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993.*

JUSTIFICACION

La Constitución Nacional en su artículo 150, le confirió al Congreso de la República la facultad de hacer las leyes y por medio de ellas ejercer, entre otras, las siguientes funciones: “...7°) *reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía*”.

En ejercicio de las anteriores facultades, el Congreso de la República por medio del artículo 28 de la Ley 99 de 1993 estableció que las Corporaciones Autónomas Regionales, *“son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables...”*.

Las Corporaciones Autónomas Regionales son entidades administrativas del orden nacional que pueden representar a la Nación dentro del régimen de autonomía que les garantiza el numeral 7 de la Constitución, y están concebidas por el Constituyente para la atención y el cumplimiento autónomo de fines explícitos asignados por la Constitución misma o por la ley, sin que estén adscritas ni vinculadas a ningún ministerio o departamento administrativo. Además, y en la medida definida por el legislador, respetando su autonomía financiera, patrimonial, administrativa y política, pueden ser agentes del Gobierno Nacional para cumplir determinadas funciones autónomas en los casos señalados por la ley.

Frente a la autonomía de las Corporaciones Autónomas Regionales, la Corte Constitucional ha manifestado, en su sentencia C-275 de 1998, que... *“las Corporaciones son personas jurídicas públicas del Orden Nacional, que cumplen cometidos públicos de interés del Estado y que con la promulgación de la Constitución de 1991, gozan de un régimen de autonomía”*.

Ahora bien, la Ley 99 de 1993, en su artículo 63.- Principios Normativos Generales, establece lo siguiente:

“(...) A fin de asegurar el interés colectivo de un ambiente sano y adecuadamente protegido, y de garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la nación, el ejercicio de las funciones en material ambiental por parte de las entidades territoriales, se sujetará a los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en el presente artículos”.

Principio de Armonía Regional. Los departamentos, los distritos, los municipios, los territorios indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación.

Como complemento a lo anterior, el literal segundo del artículo 68 de la Ley 99 de 1993, determina que los departamentos, municipios y distritos elaboran sus planes y programas y proyectos de desarrollo, en lo relacionado con el medio ambiente, con la asesoría y bajo la coordinación de las Corporaciones Autónomas Regionales a cuya jurisdicción pertenezcan, las cuales se encargarán de armonizarlos.

Así mismo, la Ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, en su artículo 3° principios, establece lo siguiente:

B) Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

C) Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su

interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.

H) Sustentabilidad Ambiental. Para posibilitar un desarrollo socioeconómico en armonía con el medio natural, los planes de desarrollo deberán considerar en sus estrategias, programas y proyectos, criterios que les permitan estimar los costos y beneficios ambientales para definir las acciones que garanticen a las actuales y futuras generaciones una adecuada oferta ambiental.

De otro lado la Ley 152 de 1994 en su artículo 26 crea los planes de acción. Los cuales buscan desarrollar estrategias que permitan de manera ordenada y concertada la ejecución de las políticas y programas del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 26. Planes de Acción. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado, cada uno de los organismos públicos de todo orden a los que se aplica esta ley, prepara su correspondiente Plan de Acción.

De acuerdo con dicho marco normativo las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, como entes responsables de ejecutar la Política Nacional Ambiental, les corresponde implementar instrumentos de Gestión y planificación tales como los Planes de Acción Trienal – PAT, Planes de Gestión Ambiental Regional – PGAR, que constituyen de acuerdo con la legislación vigente, determinantes ambientales para otros instrumentos de planificación regional y local como son los planes de desarrollo departamental y municipal.

Por tal razón, la no coincidencia en los tiempos de los periodos de Gobernadores, Alcaldes y Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, generan desarticulación e interferencia en la implementación y continuidad de los programas y proyectos ambientales regionales y locales, con la consecuente dispersión de recursos físicos, técnicos y económicos.

FINALIDAD DEL PROYECTO DE LEY PROPUESTO

Los términos establecidos en el presente proyecto de ley, buscan fortalecer la planificación interinstitucional de los recursos naturales en el orden regional, departamental y municipal, mediante la ampliación del tiempo de ejercicio o período de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible en dos (2) años. Además establecer el término de los planes de Acción de las Corporaciones en concordancia con los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, fijando la coincidencia de los períodos de los Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible con los períodos de las autoridades regionales: Gobernadores o Alcaldes, esperando ofrecer continuidad de los programas de los directores de las CAR, con los planes de desarrollo de los respectivos entes territoriales.

Proposición

Por las anteriores consideraciones, propongo a los honorables miembros de la Comisión Quinta del Senado de la República, dar primer debate al Proyecto de ley número 181 de 2008 Senado, 057 de 2008 Cámara, por medio de la cual se modifican parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993.

Oscar Josué Reyes Cárdenas (Coordinador); Antonio Valencia Duque, honorables Senadores de la República.

Firmas ilegibles.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 181 DE 2008 SENADO, 057 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual se modifican parcialmente los artículos
26 y 28 de la Ley 99 de 1993.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 28 de la Ley 99 de 1993 quedará así:

Artículo 28. Del Director General de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible.

El Director General será el representante legal de la Corporación y su primera autoridad ejecutiva. Será designado por el Consejo Directivo para un período de cuatro (4) años, contados a partir del 1° de enero de 2012, y podrá ser reelegido por una sola vez.

Parágrafo 1°. El período de los miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales e), f), y g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, será igual al del Director de la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible, y podrán ser reelegibles.

Parágrafo 2°. El proceso de elección de los Directores de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, deberá realizarlo el Consejo Directivo en el trimestre inmediatamente anterior al inicio del período institucional respectivo.

Parágrafo 3°. El proceso de elección de los representantes del sector privado, ante el Consejo Directivo de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, deberán realizarlo los integrantes de su mismo sector.

Artículo 2°. *Planes de Acción.* El término de los Planes de Acción de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, tendrá una proyección de cuatro (4) años. El Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial hará los ajustes pertinentes con la reglamentación correspondiente, vigente a la fecha de expedición de la presente ley.

Artículo 3°. *Transición.* Para lograr la homologación del período de los actuales Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y de sus miembros de Consejo Directivo con el período de Gobernadores y Alcaldes se requiere un período único de transición, para esto:

El período de los actuales Directores Generales de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, y el de los miembros del Consejo Directivo de que tratan los literales e), f), y g) del artículo 26 de la Ley 99 de 1993, se extenderá dos (2) años más, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2011.

Parágrafo. En lo relacionado con los instrumentos de planificación para la gestión ambiental de las actuales administraciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial emitirá la reglamentación respectiva.

Artículo 4°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su fecha de promulgación y deroga especialmente el artículo 28 de la Ley 99 de 1993, así como las demás disposiciones que le sean contrarias.

Oscar Josué Reyes Cárdenas (Coordinador); Antonio Valencia Duque, honorables Senadores de la República; Julio Manzur A., Manuel Guillermo Mora J., José Gonzalo Gutiérrez.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 331 DE 2008 SENADO, 261 DE 2008 CAMARA

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla prodesarrollo
de la Universidad de la Amazonia.

Bogotá, D. C.

Honorable Senador

AURELIO IRAGORRI HORMAZA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

Ciudad.

En consideración al honroso encargo que se me hiciera como ponente del Proyecto de Ley número 331 de 2008 Senado, 261 de 2008 Cámara, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla prodesarrollo de la Universidad de la Amazonia, me permito presentar ponencia para primer debate en los siguientes términos:

ANTECEDENTES

El presente proyecto de ley fue presentado por los honorables Representantes a la Cámara, Luis Antonio Serrano, Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, Guillermo Santos Marín, Jorge Julián Silva Meche, Diego Naranjo, María Isabel Urrutia, José Fernando Bermúdez y Jorge C. Pérez.

Se aprobó en primer debate el día 21 de mayo de 2008, en la Comisión Tercera de Cámara y en segundo debate el 18 de junio de 2008 por la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

El texto original del Proyecto tuvo las siguientes modificaciones:

El artículo 8°. Se adicionó la palabra principalmente para darle mayor dirección y énfasis a la destinación de los recursos y a los fines que se buscan con la aplicación de este tributo, sin afectar indebidamente la autonomía y capacidad de decisión que la Constitución reconoce a las Entidades Territoriales.

En el artículo 9° se determinó cuáles serán las dependencias que tendrán a su cargo el recaudo por la venta de las estampillas y se designó la competencia para ejercer el control sobre los recursos recaudados. Por lo anterior, se adicionó un artículo que señala a las secretarías de hacienda departamentales y a las tesorerías municipales como las encargadas de realizar el recaudo, y a la Contraloría General de la República como órgano competente para ejercer el control fiscal de los recursos.

Igualmente se adicionó un parágrafo en el que se designa al Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia, para que se encargue de la distribución de los recursos recaudados por la venta de la estampilla.

Finalmente se modificó el artículo 10, eliminando la frase “y deroga todas las normas que le sean contrarias”, por considerarse que resultaba innecesaria por ser una ley que autoriza un tributo del nivel territorial, y no de creación de uno nacional.

CONSIDERACIONES

En el año de 1982, la seccional en Florencia del Instituto Tecnológico Universidad Surcolombiana con sede principal en Neiva se convirtió, por disposición legal, en la Universidad de la Amazonia. Durante este tiempo la Universidad ha logrado extender su cobertura a un 35% del territorio nacional, haciendo presencia física en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Guaviare, Amazonas, Guainía y Vaupés en sus distintas sedes.

La Universidad de la Amazonia cuenta actualmente con 29 programas académicos, 20 de pregrado y 9 de postgrado, que comprenden 7 a nivel de especialización y 2 a nivel de maestrías propias, que son atendidos por cerca de 533 docentes.

Desde su creación la Universidad de la Amazonia, se ha constituido a partir de los siguientes soportes jurídicos:

1. La Ley 60 de 1982 por la cual la Regional de Florencia de la Universidad Surcolombiana, se transforma en Universidad de la Amazonia.
2. Ley 30 de diciembre 28 de 1992, por el cual se organiza el Servicio Público de Educación Superior.
3. Acuerdo número 013 de 2001 (mayo 16) Estatuto Presupuestal
4. Estatuto General Acuerdo 62 de 2002 (noviembre 29)
5. Acuerdo 05 de 2004 (febrero 26), por el cual se deroga los Acuerdos 016 y 064 de 1994 adoptándose la Estructura Interna de la Universidad de la Amazonia
6. Organigrama de la Universidad de la Amazonia.

De conformidad con la Ley 60 de 1982, artículo 12, literal e, “*Por medio de la cual la Regional Florencia de la Universidad Surcolombiana, se transforma en la Universidad de la Amazonia*”, el patrimonio y fuentes de financiamiento está integrado así:

“a) *Por todos los derechos y obligaciones, bienes y acciones así como las apropiaciones establecidas por leyes, decretos y resoluciones, ordenanzas y acuerdos o por cualquier disposición o providencia oficial o privada que figuren a nombre de regional Florencia de la Universidad Surcolombiana.*

b) *Por los aportes ordinarios y extraordinarios que anualmente haga el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, los Gobiernos Departamentales, Intendenciales, Comisariales y los Gobiernos municipales o las correspondientes entidades descentralizadas del sector público.*

c) *Por los bienes muebles o inmuebles que le pertenezcan, por las rentas que él mismo arbitre, por conceptos de matrículas, derecho de grado, utilización de laboratorios, prestación de servicios y demás.*

d) *Por las adquisiciones que hiciere a cualquier título, por los auxilios, donaciones, herencias legales y subvenciones que recibiere.*

e) *Por las participaciones que para la Universidad de la Amazonia se establezcan en los contratos que celebre la Nación, el departamento de Caquetá, la intendencia del Putumayo, las Comisarias de Amazo-*

nas, Guainía, Guaviare y Vaupés, los institutos o entidades descentralizadas para la región”.

Los beneficios derivados de esta importante decisión de descentralización han superado el ámbito local y regional, para cobijar estudiantes de múltiples ciudades y municipios del país, especialmente a los de condiciones sociales difíciles. El 90% del estrato estudiantil pertenece a los niveles 1 y 2, lo que resulta en últimas ser un fortalecimiento de la educación superior colombiana, razón fundamental para acompañar plenamente esta iniciativa.

MODIFICACIONES QUE SE PROPONEN EN LA PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISION TERCERA DE SENADO

La Universidad de la Amazonia conforme lo establece la Ley 60 de 1982, artículo 12, literal e, se creó bajo la Jurisdicción de los departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés, sin embargo, en los textos de las ponencias para primer y segundo debate en la honorable Cámara de Representantes se omitió sin razón alguna a los departamentos de Guainía y Vaupés, desconociendo lo consagrado en el citado artículo 12.

Por tal razón proponemos incluir en el texto de la ponencia para primer debate en la Comisión Tercera de Senado, a los departamentos de Guainía y Vaupés, dentro de la Universidad de la Amazonia, conforme lo estipula la Ley 60 de 1982, artículo 12, literal e, para que puedan contar con los privilegios de la Estampilla Prodesarrollo en igualdad de derechos de los otros departamentos.

Por otro lado, proponemos incluir un artículo nuevo en el siguiente sentido: “Créase la estampilla “Prodesarrollo Universidad de la Amazonia”, que quedará como artículo primero, por considerar que antes de autorizar la emisión de la estampilla a las Asambleas departamentales debe crearse la misma.

Por otro último, proponemos modificar el artículo 3° (4° en el pliego de modificaciones), en su parte final donde señala que “*El monto total recaudado se establece a precios constantes de 2007*”, y sustituirlo por precios constantes al momento de la aprobación de la presente ley.

Proposición

Por las anteriores consideraciones y con las modificaciones propuestas me permito presentar ponencia favorable, y en consecuencia proponer a los honorables Senadores de la Comisión Tercera, dar primer debate al Proyecto de ley número 331 de 2008 Senado, 261 de 2008 Cámara, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla prodesarrollo de la Universidad de la Amazonia.*

Cordialmente,

Piedad Zuccardi,
Senadora de la República,
Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 261 DE 2008 CAMARA por la cual se autoriza la Emisión de la Estampilla Prodesarrollo de la Universidad de la Amazonia.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase la estampilla “Prodesarrollo Universidad de la Amazonia”

Artículo 2°. **Autorízase** a las Asambleas de los Departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guainía, Guaviare y Vaupés, para que ordenen la emisión de la estampilla “**Prodesarrollo Universidad de la Amazonia**”.

Artículo 3°. *Distribución.* Lo recaudado por la emisión de la Estampilla Pro-Universidad de la Amazonia se distribuirá así: el 25% se invertirá en mantenimiento o ampliaciones de la actual planta física, compra de materiales y equipos de laboratorio y dotación de bibliotecas; el 25% para la construcción y dotación de residencias universitarias, al igual que para la adecuación de la planta física, con destino al establecimiento de centros de investigación y programas de pregrado y postgrado; el 18% para establecer programas de regionalización en la

región amazónica; el 10% para la adquisición de textos básicos y publicaciones periódicas de acuerdo con las prioridades establecidas por el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia; el 10% se destinará a programas específicos que tiendan a elevar el nivel científico de la Universidad y el 12% restante a financiar programas de pregrado y postgrado a personas en condiciones de vulnerabilidad manifiesta como producto de la violencia según las directrices establecidas por el Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia.

Artículo 4°. **Cuantía de la Emisión.** La emisión de la Estampilla Pro-Universidad de la Amazonia, cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de ciento cincuenta mil millones (\$150.000.000.000.00) de pesos moneda c/te. El monto total recaudado se establece a precios constantes al momento de la aprobación de la presente ley.

Artículo 5°. **Autorízase** a las Asambleas de los Departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guanía, Guaviare y Vaupés, para que determine las características, tarifas, hechos, actos administrativos u objetos del gravamen, excepciones y todos los demás asuntos referentes al uso y pago obligatorio de la estampilla, en las actividades y operaciones que se deban realizar y ejecutar en los Departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guanía, Guaviare y Vaupés y sus respectivos municipios, en las entidades descentralizadas de unos y otros, y en las entidades nacionales con presencia en los departamentos anteriormente mencionados.

La ordenanza que expidan las Asambleas Departamentales de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guanía, Guaviare y Vaupés, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a conocer al Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional.

Artículo 6°. **Facúltase** a los Concejos Municipales de los Departamentos anteriormente mencionados, para que hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 7°. **Autorízase** a los Departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guanía, Guaviare y Vaupés, para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla “**Prodesarrollo Universidad de la Amazonia**”, en las actividades que se deban realizar en los departamentos anteriormente mencionados y en sus municipios, en las entidades descentralizadas de unos y otros y en las entidades del orden nacional que funcionen en estos departamentos.

Parágrafo. El traslado de los recursos provenientes de la estampilla a la Universidad de la Amazonia, en ningún caso superará los treinta (30) días siguientes al recaudo respectivo.

Artículo 8°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente ley, quedará a cargo de los Servidores Públicos del orden Departamental, Municipal y Nacional con asiento en cada uno de los Departamentos anteriormente mencionados, que intervengan en los hechos, Actos Administrativos u objetos del gravamen. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Parágrafo. Establézcase como obligatorio el uso de la estampilla en los Institutos Descentralizados y entidades del Orden Nacional que funcionen en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guanía, Guaviare y Vaupés.

Artículo 9°. El recaudo y pago de la estampilla tendrá una contabilidad única especial y separada.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el tres por ciento (3%) del valor total del hecho, Acto Administrativo u objeto del gravamen.

Artículo 10. Los recaudos por la venta de las estampillas, y el traslado oportuno de los recursos a la Universidad de la Amazonia, estarán a cargo de las Secretarías de Hacienda Departamentales y las Tesorerías Municipales de acuerdo a las Ordenanzas Departamentales y Acuerdos Municipales que los reglamenten y su control fiscal estará a cargo de la Contraloría General de la Nación.

Parágrafo. La distribución de los recursos recaudados por la venta de las estampillas estará a cargo del Consejo Superior de la Universidad de la Amazonia acorde con lo establecido en el artículo tercero de la presente ley.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Piedad Zuccardi,
Ponente.

Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 2008

En la fecha se recibió Ponencia y Texto Propuesto para Primer Debate del Proyecto de ley número 331 de 2008 Senado, 261 de 2008 Cámara, por la cual se autoriza la Emisión de la Estampilla Prodesarrollo de la Universidad de la Amazonia.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente Ponencia y Texto Propuesto para Segundo Debate consta de siete (7) folios.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

CONTENIDO

Gaceta número 825-miércoles 19 de noviembre de 2008

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley numero 197 de 2008 senado, por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial..... 1

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo 11 de 2008 por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia 13

Pliego de modificaciones al proyecto de acto legislativo numero 11 de 2008 senado, por el cual se reforma el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia..... 21

Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al proyecto de ley 05 de 2008 senado, por medio de la cual se establece el Régimen de Custodia Compartida de los hijos menores..... 21

Ponencia para primer debate y texto Propuesto al proyecto de ley número 181 de 2008 senado, 057 de 2008 camara, por medio de la cual se modifican parcialmente los artículos 26 y 28 de la Ley 99 de 1993..... 25

Ponencia para primer debate al proyecto de ley numero 331 de 2008 senado, 261 de 2008 camara, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla prodesarrollo de la Universidad de la Amazonia 26

Pliego de modificaciones al proyecto de ley numero 261 de 2008 camara, por la cual se autoriza la Emisión de la Estampilla Prodesarrollo de la Universidad de la Amazonia..... 27