



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 125

Santafé de Bogotá, D. C., miércoles 12 de mayo de 1993

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 321 DE 1993

"por medio de la cual se modifican algunos artículos del Código Penal, en cuanto hace a la protección del concebido y no nacido".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El derecho a la vida es inalienable, y el Estado lo protege desde el momento de la concepción. Todo ser humano, una vez concebido, tiene derecho a nacer y vivir en el territorio colombiano.

Artículo 2º Para todos los efectos legales, se considera concebido y con vida propia un ser humano, desde el momento en que se fusionan el espermatozoide masculino y el óvulo femenino.

Artículo 3º El artículo 328 del Código Penal (Decreto 100 de 1980) quedará así:

Artículo 328. **Muerte de hijo fruto de acceso carnal violento, abusivo o de inseminación artificial no consentida.** La madre que matare a su hijo, fruto de acceso carnal violento o abusivo o de inseminación artificial no consentida, incurrirá en prisión de dieciséis a treinta años.

Artículo 4º El artículo 343 del Código Penal (Decreto 100 de 1980) quedará así:

Artículo 343. **Aborto.** La mujer que causare su aborto o permitiere que otro se lo cause, incurrirá en prisión de dieciséis a treinta años. A la misma sanción estará sujeto quien, con el consentimiento de la mujer, realice dicho aborto.

Artículo 5º El artículo 344 del Código Penal (Decreto 100 de 1980) quedará así:

Artículo 344. **Aborto sin consentimiento.** El que causare el aborto sin consentimiento de la mujer, o en mujer menor de dieciocho años, incurrirá en la sanción señalada en el artículo anterior, aumentada hasta el doble.

Artículo 6º El artículo 345 del Código Penal (Decreto 100 de 1980) quedará así:

Artículo 345. El que mediante la adecuación y atención de establecimientos en donde se practiquen abortos, su publicidad, o por cualesquier otro medio y con cualesquier objetivo indujere a la mujer a interrumpir la vida del concebido y no nacido, incurrirá en prisión de 20 a 30 años. Esta pena se aumentará hasta el doble si para ello se utiliza el ejercicio de profesión médica o similar, con o sin título profesional. La condena conlleva la pérdida del derecho al ejercicio de la mencionada profesión.

Parágrafo. Incurrirá en la misma sanción la autoridad administrativa o policiva que permita por cualquier causa el funcionamiento de tales establecimientos, siendo su función el correspondiente control.

Artículo 7º El artículo 331 del Código Penal (Decreto 100 de 1980) quedará así:

Artículo 331. **Lesiones.** El que cause a otro daño en el cuerpo o en la salud incurrirá en las sanciones establecidas en los artículos siguientes.

Si el daño se causa en mujer embarazada, las penas imponibles se aumentarán de una mitad hasta el doble, y si como consecuencia del daño sobreviniere el aborto, de tres cuartas partes hasta el doble.

Artículo 8º El artículo 280 del Código Penal (Decreto 100 de 1980) quedará así:

Artículo 280. **Inseminación artificial no consentida.** El que insemine artificialmente a una mujer, sin su consentimiento, incurrirá en prisión de seis (6) meses a cuatro (4) años.

La pena anterior se aumentará hasta en la mitad si se tratare de mujer casada y la inseminación fuere heteróloga, o de soltera menor de dieciocho años.

Artículo 9º La presente Ley rige desde la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado al honorable Congreso de la República por,

Fernando Mendoza Ardila.
Movimiento Unión Cristiana.
Senador.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El derecho a la vida es, indiscutiblemente el más importante y fundamental de los derechos del ser humano; atentar contra este derecho, irrespetarlo, violarlo, implica atentar, irrespetar o violar todos los demás derechos. Cualquier derecho del ser humano requiere indispensablemente, para su realización, el disfrute pleno del derecho a la vida. La existencia de la persona no puede tener efectos jurídicos, si su derecho a la vida no tiene efectiva realización. Por esa razón la historia nos muestra que universal y unánimemente las legislaciones de los estados organizados, y aún las de muchos conglomerados humanos calificados como "salvajes", o "rudimentarios" o "bárbaros", han establecido siempre normas que tienden, en forma drástica y definitiva, a proteger la vida humana. Con mayor razón entre nosotros, ciudadanos de un país puesto, de acuerdo con el preámbulo de la Constitución Nacional, bajo la protección de un Dios a quien reconocemos como único creador y dueño de la vida. No obstante, nuestra legislación actual que tiene que ver con este derecho, contenida en el Código Penal, falla ostensiblemente y es permisiva en cuanto hace a la protección de la vida del concebido y no nacido, lo cual es totalmente incoherente, no solamente con lo que ha sido considerado como defensa del derecho a la vida, sino con el resto de la legislación, si tenemos en cuenta que aún la legislación civil contiene ampliamente normas protectoras del patrimonio del mismo ser. Pero la falta de protección, la permisividad e indolencia de nuestra ley en materia de la protección de la vida del que está por nacer, es algo que ofende los sentimientos naturales más profundos de la nación colombiana, mucho más si se tiene en cuenta que ésta ha consagrado tradicionalmente como suyos los principios cristianos que pregonan indiscutible y definitivamente que solamente Dios puede disponer de la vida humana. Se trata, con esta ley, de mejorar la normatividad del Código Penal en este aspecto, y ponerla de acuerdo con la Constitución Nacional y con el sentir y el querer del pueblo colombiano, que no acepta los mentirosos y maliciosos argumentos que se dan para sostener la absurda

permisividad de nuestra legislación, y mucho menos para tratar de quitar toda penalización por la comisión de este crimen, en cuanto es éste uno de los elementos utilizados por el estado para proteger la vida en los términos antedichos.

Antecedentes comparativos.

Las normas básicas de protección de la vida del ser humano, en nuestra legislación, están contenidas en la Constitución Nacional, y ellas establecen:

a) En el artículo 1º: "Colombia es un estado social de derecho... fundada en el respeto de la dignidad humana...";

b) En el artículo 2º, inciso 1º: "Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida...";

c) En el artículo 5º: "El Estado reconoce, sin discriminación, la primacía de los derechos inalienables de la persona...";

d) En el artículo 11: "El derecho a la vida es inviolable";

e) En el artículo 13: "Todas las personas nacen libres".

Dichas normas son desarrolladas fundamentalmente por el Código Penal, adoptado por medio del Decreto número 100 de 1980, el cual establece como delitos diversas clases de atentados contra la vida del ser humano. En efecto, señala para el homicidio simple una pena de prisión de diez a quince años, y luego una serie de circunstancias de agravación, que aumentan la sanción para fijarle límites entre dieciséis y treinta años, algunas de las cuales circunstancias están basadas en la imposibilidad de la víctima para defenderse de la agresión que le produce la pérdida de la vida, lo cual es lógico y aceptable, más aún para el caso en que la indefensión ha sido causada previamente por el agresor.

Pero se encuentra en nuestra legislación una gran incoherencia en cuanto hace a las normas que, en desarrollo también del principio de defensa del derecho a la vida, señalan penalización para el delito de aborto, y tal es la razón por la cual se propone su modificación. Proceden, al respecto, las siguientes:

Consideraciones.

1. La vida del ser humano comienza en momento en que se unen el espermatozoide masculino y el óvulo femenino. Es una absurda mentira, una falacia, la de quienes sostienen que la vida comienza a los tres o seis meses de gestación, o en el momento del nacimiento. Desde el mismo momento de la concepción esas células inician un proceso de reproducción por autodivisión, el cual no es otro que el proceso de gestación. Está científicamente demostrado que en el momento de la concepción cada una de las células provenientes del padre y la madre aportan un número determinado de cromosomas que, al interactuar, dan origen en forma inmediata a un nuevo ser, totalmente diferente del padre y de la madre. Y el proceso es tal, que a los quince o veinte días, aproximadamente, de iniciado, ya el feto presenta latidos del corazón, formación de cerebro, sistema nervioso, y aún incipientes extremidades. En muy poco tiempo el feto es un ser que siente que se afecta incluso con las reacciones de la madre y con estímulos provenientes del ambiente o las situaciones en que ésta se encuentra, como agitación, ruido, calma, etc., y reacciona ante ellos; es, indiscutiblemente, un ser viviente con buen grado de autonomía y ya con capacidades propias.

2. De acuerdo con lo anterior, no se puede sostener en manera alguna la mentira de que el feto, el ser humano en gestación, no pasa de

ser "una parte del cuerpo de la madre" que puede ser eliminada en cualquier momento, sin implicaciones éticas, morales y legales; no se podría imaginar una forma más ruin de rebajar la dignidad humana y de minimizar el especialísimo don de la reproducción que Dios le ha dado al ser humano como una forma de colaborar con el milagro maravilloso de la creación!!

3. Así las cosas, tenemos que decir, en forma ineluctable, que es una mentira que la mujer pueda decidir libremente la interrupción del proceso de gestación. Si aceptáramos la peregrina tesis de que el feto es solamente una parte del cuerpo de la madre, tendríamos que decir que ninguna persona es libre para decidir "automutilarse", pero como ello no es así, la decisión de interrumpir el proceso de la gestación no es otra cosa sino la decisión de interrumpir la vida, o sea matar un ser humano, lo cual es claramente un homicidio que debe ser penalizado como tal, con la gravedad requerida. No podemos, sin grave perjuicio para nuestra Nación, crear una generación de madres con licencia para matar.

4. Aún más: si la circunstancia de indefensión de la víctima hace que el homicidio sea calificado como "agravado", con mayor razón tenemos que decir que el aborto es ostensiblemente un homicidio agravado, puesto que no existe ningún ser más indefenso que el bebé que se encuentra todavía en el vientre de la madre. Se ha comprobado científicamente cómo el feto, en el momento de la agresión, sufre, reacciona, trata de huir, pero finalmente sucumbe ante un ataque frente al cual no puede en manera alguna defenderse.

5. Bien es cierto que la madre, o la pareja cuando está debidamente conformada tienen derecho a decidir, en forma responsable, el número de hijos que van a procrear, pero es a todas luces una monstruosidad pensar que una manera de cumplir con la decisión tomada en ejercicio de este derecho es a través del asesinato del hijo que hace que se sobrepase el número deseado.

6. Si se considera, como en realidad lo es, el aborto un asesinato, no existen causales atenuantes o de justificación. No es posible aceptar que un ser humano que es producto de una violación, de un acceso carnal abusivo, o de una inseminación artificial no consentida, tenga que pagar con su vida el delito que otro cometió. La ley debe sancionar al violador, al abusivo, al delincuente inseminador, pero no al feto, quien tiene pleno derecho a nacer y vivir, como antes se dijo. Y el Estado tiene como obligación, en vez de autorizar un nuevo delito, el asesinato, proteger esa nueva vida y dar protección, cuidado y atención a la madre que en tales circunstancias ha quedado embarazada. Pero el hecho mismo del aborto no es otra cosa sino agregar un nuevo trauma a la mujer objeto del delito inicial de violación o abuso, o de utilización indebida de su cuerpo para una inseminación artificial.

7. A todo lo anterior se agregan las gravísimas consecuencias sociales que ha traído para nuestro país la permisividad de la ley en este aspecto. En esta época, y desde hace años, pululan en muchas de nuestras ciudades una gran cantidad de médicos, pseudomédicos, que han montado una verdadera industria alrededor de la angustia de la mujer o lo pareja que se encuentran frente a un embarazo no deseado; es un comercio con la muerte que mueve miles de millones de pesos al año, pero que principalmente significa un verdadero genocidio diario que clama angustiosamente ante Dios y ante la patria por alguna forma de refrenarlo, de disminuir sus desastrosos efectos en cuanto hace a la estabilidad de la familia que la Constitución Nacional reconoce como núcleo fundamental de la sociedad, en cuanto hace a la degeneración galopante de los principios morales de la Nación, en cuanto

hace el socavamiento de los valores más importantes sobre los cuales se asienta lo poco que queda de la estabilidad nacional. ¿Cuál es el valor de la vida en este país? Yo creo que esta permisividad es, definitivamente, una de las causas de la violencia que desde tanto tiempo nos ha venido azotando. ¿Será posible una generación que crezca agradeciendo a sus padres no el hecho de haberle dado la vida, sino el de no haberlo asesinado? No pretende la presente ley lograr la extirpación total de este flagelo; detrás del mismo hay graves problemas sociales, especialmente relacionadas con la falta de educación sobre el uso responsable del sexo. Pero se provee un equilibrio y una coherencia a nuestra legislación penal, y se establecen responsabilidades ante la sociedad sobre hechos punibles que en la actualidad no están considerados como tales por dicho estatuto.

Resumen y breve explicación del articulado propuesto:

Artículo 1º Es desarrollo de claras normas de la Constitución Nacional, estableciendo claramente que el Estado debe proteger la vida del concebido y no nacido.

Artículo 2º Define claramente de acuerdo con los más avanzados conceptos científicos, el momento en que empieza la vida humana que el Estado debe proteger.

Artículo 3º Modifica el artículo 328 del Código Penal, en el sentido de dar a la muerte del hijo fruto de violación, acceso carnal abusivo o inseminación artificial no consentida, el tratamiento que le corresponde, cual es la de homicidio agravado, señalando pena de prisión correspondiente. En la actualidad la pena señalada es de arresto de uno a tres años, lo cual muestra una permisividad inaceptable e inocua frente al sentir de nuestra sociedad.

Artículo 4º Modifica el artículo 343 de la misma obra, en el sentido de aumentar la penalidad por el delito de aborto para ponerla en concordancia con su naturaleza de homicidio agravado, incluyendo tanto a la mujer como a quien lo cause.

Artículo 5º Modifica el artículo 344 ibidem, aumentando la penalidad para quien causa el aborto sin consentimiento de la mujer, y aumentando lo edad a la cual se le reconoce a la mujer capacidad para dar dicho ilícito consentimiento, hasta la mayoría de edad.

Artículo 6º Modifica el artículo 345 ibidem, eliminando inaceptables causales de justificación o atenuación que en la actualidad están consagradas, e involucrando como sujetos activos del delito de aborto a quienes desarrollen establecimientos en donde se practican los abortos, hacen publicidad de los mismos, o sin necesidad de tales establecimientos, sino por el ejercicio de la profesión médica o similar, y con fines lucrativos, inducen a la mujer a permitir sobre su cuerpo la práctica de este delito. Se establece penalidad severa, y se incluye lo pérdida del derecho a ejercer la respectiva profesión.

Artículo 7º Modifica el artículo 331 del Código Penal, en el sentido de aumentar la pena del aborto provocado por lesiones personales, adecuándola a la gravedad del delito. En la actualidad no está previsto.

Artículo 8º Modifica el artículo 280 ibidem, en el sentido de aumentar la edad en la cual se considera que la mujer puede dar consentimiento para ser inseminada, hasta los dieciocho años.

Sometido a la consideración del Congreso de la República, por

Fernando Mendoza Ardila.
Movimiento Unión Cristiana.
Senador.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 27 de mayo de 1993.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 321 de 1993 "por medio de la cual se modifican algunos artículos del Código Penal, en cuanto hace a la protección del concebido y no nacido", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentado en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el mencionado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,
Tito Edmundo Rueda Guarín.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 233/92 Senado, "por la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal y se crean otras disposiciones".

Señores Senadores miembros de la Comisión Quinta del Senado.

Es de lamentar que el proyecto presentado por el señor Ministro de Agricultura en la Cámara de Representantes, que se interesa por la reforestación no haya tomado el tema de la reforestación con un criterio integral.

Hay factores como el de las semillas que, en nuestro concepto son fundamentales y sobre los cuales existe un enorme vacío en la política oficial y sin él es muy difícil desarrollar una política de reforestación.

Sería plausible un plan para establecer las áreas prioritarias y propicias para la reforestación, de acuerdo con estudios sobre suelos y especies nativas que le sean propicias.

La reforestación ha ido perdiendo toda especie de estímulos y su descenso en los últimos 10 años es lamentable: En el año de 1982 se reforestaron en Colombia 25.000 hectáreas; en 1983, 15.000; en 1984, 10.000; en 1985, 1987 y 1990, 5.000 hectáreas, y en el año pasado únicamente 2.500 hectáreas.

El balance es negativo en cuanto a deforestación se refiere en Colombia. Cada año se deforestan 600.000 hectáreas; el 75% por cuenta de los llamados colonizadores; el 13% para leña y carbón; el 7% para aserrío; el 4% para apertura de vías y sólo el 1% para uso industrial como fibra. Hay estudios que indican que en estas últimas décadas ha desaparecido la tercera parte de la cobertura boscosa de Colombia. Según estudios de Planeación Nacional la sustitución de una hectárea de suelos de aptitud forestal, dependientes entre 45%-75% y utiliza 2 en ganadería o cultivos tradicionales, por plantaciones forestales, podría disminuir la tasa de erosión causada por inadecuadas prácticas de manejo del suelo y permitir un control de la misma, generada por procesos erosivos naturales, al sembrar con bosque esa misma hectárea de suelos desnudos, se tendría la capacidad para reducir la erosión hasta 300 toneladas/año.

Si se hiciera un cálculo en términos económicos de lo que significa para el país la recuperación de esta área, el costo mínimo alternativo requerido para contrarrestar los costos futuros de la erosión sería de aproximadamente \$ 27.000/hectárea (estimaciones de estudios recientes del Departamento de Planeación).

Colombia posee ventajas comparativas para el desarrollo de la reforestación comer-

cial (situación que se refleja en el potencial para la producción de madera) gracias al excepcional rendimiento físico de los bosques cultivados y la importante disponibilidad de suelos con potencial agroecológico para esta actividad. Se ha identificado un total de 2.7 millones de hectáreas potencialmente reforestables desde el punto de vista económico, dadas sus condiciones de suelos, de infraestructura vial, así como de características ambientales para cumplir funciones de protección.

La reforestación es una magnífica oportunidad para proteger el medio ambiente y conservar el patrimonio nacional. Además ofrece la generación de nuevos empleos en zonas rurales, estabilizando la economía agraria, evitando así la masiva migración a los centros urbanos. Adicionalmente, permite constituirse en un nuevo renglón generador de divisas para el fortalecimiento de la economía nacional. El proyecto objeto de estudio por parte de esta Corporación crea un certificado que incentiva la reforestación en el país, dejando vigente los actuales incentivos tributarios, que son:

a) Un descuento tributario igual al 20% de la inversión, sin que la misma exceda un tope por árbol, ni el descuento supere un 20% de los impuestos del contribuyente;

b) Una deducción de las inversiones de la reforestación de la renta líquida gravable, con un tope del 10% de esa renta.

Estos estímulos sólo pueden ser aprovechados por empresas que generan un flujo suficiente de utilidades líquidas y de obligaciones tributarias, lo que ha impedido que sean utilizados por empresas dedicadas exclusivamente a la reforestación, más si son nuevas y no tienen una renta gravable o una obligación tributaria.

El proyecto presentado por el Gobierno pretende en buena hora conceder un incentivo transparente y directo a quienes adelantaron inversiones en nuevas plantaciones forestales, a través de un aporte en dinero que cubre parte de los gastos en siembra y manejo durante el período improductivo de la actividad. Los beneficiarios del sistema actual de descuentos y deducciones tributarias no tendrán acceso al CIF para la misma área planeada.

Del proyecto original de la Cámara de Representantes y aprobaron en dicha corporación, nos hemos visto precisados a hacerles las siguientes modificaciones:

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El artículo 1º quedará igual.

Artículo 1º Creación. En cumplimiento de los deberes asignados al Estado por los ar-

tículos 79 y 80 de la Constitución Política. Créase el Certificado de Incentivo Forestal, como un reconocimiento del Estado a las externalidades positivas de la reforestación, en tanto los beneficios ambientales y sociales generados son apropiables por el conjunto de la población. Su fin es el de promover la realización de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter comercial protector-productor en terrenos de aptitud forestal. Podrán acceder a éste las personas naturales o jurídicas de carácter privado, entidades descentralizadas municipales o distritales, cuyo objeto sea la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado y entidades territoriales, que mediante contrato celebrado para el efecto con las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales y del ambiente, se comprometen a cumplir un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, en los territorios y condiciones señalados en la presente ley.

Artículo 2º Naturaleza. El Certificado de Incentivo Forestal es el documento otorgado por la entidad competente para el manejo y administración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, que da derecho a la persona beneficiaria a obtener directamente al momento de su presentación, por una sola vez y en las fechas, términos y condiciones que específicamente se determinen, las sumas de dinero que se fijen conforme al artículo siguiente, por medio de la entidad bancaria que haya sido autorizada para el efecto por Finagro. El certificado es personal y no negociable.

Artículo 3º Cuantía. El Certificado de Incentivo Forestal tendrá una cuantía hasta:

a) El setenta por ciento (70%) de los costos totales netos de establecimiento de plantaciones con especies autóctonas, o al cincuenta por ciento (50%) de los correspondientes a plantaciones con especies introducidas, siempre y cuando se trate de plantaciones con densidades superiores a 1.000 por hectárea. Cuando la densidad sea inferior a esta cifra, sin que sea menor de cincuenta (50) árboles por hectárea, el valor se determinará proporcional por árbol;

b) El cincuenta por ciento (50%) de los costos totales netos de mantenimiento en que se incurra desde el segundo año hasta el quinto año después de efectuada la plantación, cualquiera que sea el tipo de especie.

Parágrafo. Para los fines de este artículo el Ministerio de Agricultura determinará cuáles especies forestales se consideran autóctonas o introducidas, señalará el 31 de octubre de cada año el valor promedio nacional de los costos totales netos de establecimiento y mantenimiento de las mismas y fijará el incentivo por árbol, para lo cual podrá tener en cuenta diferencias de carácter regional, así como la asesoría por parte de las empresas y agremiaciones del sector forestal nacional. Cuando el Ministerio no señale tales valores en la fecha indicada, regirán los establecidos para el año inmediatamente anterior, incrementados en un porcentaje equivalente al índice de precios al productor durante el respectivo período anual.

Artículo 4º Condiciones para el otorgamiento. Son condiciones para el otorgamiento de Certificados de Incentivo Forestal, las siguientes:

a) La aprobación de un plan de establecimiento y manejo forestal por parte de la entidad competente, para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente;

b) La demostración de que las plantaciones se realizarán en suelos de aptitud forestal, entendiendo por tales las áreas que determine para el efecto la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, conforme a lo establecido en el reglamento;

c) Acreditar que los suelos en que se harán las plantaciones no se encuentran, ni lo han estado en los cinco (5) últimos años, con bosques naturales, de acuerdo con los sistemas probatorios que defina el reglamento;

d) Presentar los documentos que comprueben que el beneficiario del incentivo es propietario o arrendatario del suelo en el cual se va a efectuar la plantación. Cuando se trate de un arrendatario, el contrato respectivo debe incluir como objeto del mismo el desarrollo del plan de establecimiento y manejo forestal que debe someterse a aprobación y su término deberá ser igual al necesario para el cumplimiento del plan. Una vez otorgado el Certificado de Incentivo Forestal, el término de contrato de arrendamiento no podrá rescindirse por la persona o personas que sucedan, a cualquier título, al propietario que lo haya celebrado;

e) Autorización expedida por Finagro, a solicitud de la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, para el otorgamiento del correspondiente Certificado de Incentivo Forestal, en la cual se deberán establecer la cuantía y demás condiciones del mismo;

f) Celebración de un contrato entre el beneficiario del Certificado de Incentivo Forestal y la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, en el cual, además de las obligaciones de cumplimiento del plan de establecimiento y manejo forestal se pactarán las multas y otras sanciones pecuniarias que se podrán imponer al beneficiario en caso de incumplimiento parcial o total de sus obligaciones contractuales y las garantías que se consideren indispensables, sin perjuicio de las demás cláusulas obligatorias o facultativas previstas en el Decreto 222 de 1983 o en las disposiciones legales que lo sustituyan, modifiquen o reformen. Se pactará en el contrato que, como consecuencia del incumplimiento del mismo, declarado por la entidad respectiva, se podrá exigir el reembolso total o parcial, según sea el caso, de las sumas recibidas con fundamento en el certificado otorgado.

Parágrafo. La evaluación, verificación de campo, seguimiento y control del plan de establecimiento y manejo forestal y del contrato corresponderán a la respectiva entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, la cual podrá delegar total o parcialmente tales funciones en otras entidades públicas o privadas.

Artículo 5º Administración de recursos. Los recursos que se asignen para atender el otorgamiento de los certificados de incentivo forestal serán administrados por Finagro, a través de los mecanismos de redescuento o de administración fiduciaria de que trata el artículo 8º de la Ley 16 de 1990, pero de ello se llevará contabilidad separada. Corresponderá igualmente a Finagro, de acuerdo con la programación anual de la distribución de recursos para el otorgamiento de certificados de incentivo forestal por parte de las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, aprobada por el Conpes; expedir en cada caso la autorización para su otorgamiento mediante acto en el cual se determinarán las cuantías, términos y condiciones respectivas y las condiciones para hacer efectivo el reembolso de las sumas suministradas en caso de incumplimiento total o parcial del contrato celebrado con la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

Parágrafo. Anualmente el Conpes fijará la distribución de los recursos disponibles, garantizando porcentualmente la adecuada

participación del pequeño reforestador en dicha asignación, entendiéndose como pequeño reforestador aquel que desarrolle un plan de establecimiento y manejo forestal con un área hasta de 500 hectáreas. El monto de los recursos que el Gobierno Nacional asignará cada año no podrá ser inferior al fijado para el año inmediatamente anterior y deberá incrementarse como mínimo en un porcentaje equivalente al índice de inflación de ese año.

Artículo 6º Recursos. Para los efectos del funcionamiento del sistema de certificados de incentivo forestal, Finagro recibirá, además de las sumas apropiadas en los presupuestos de la Nación o de las entidades descentralizadas, las que se causen por las multas o sanciones pecuniarias que se impongan al beneficiario, conforme al numeral 6º del artículo 4º; las que a cualquier título le transfieran las personas jurídicas, públicas o privadas, y las provenientes del crédito externo o interno o de entidades de cooperación internacional.

Parágrafo. La administración y captación de recursos podrá ser delegada a otras entidades, para lo cual el Gobierno señalará los requisitos especiales dentro de los cuales se entrarán a manejar tales recursos, en concordancia con los preceptos de esta ley.

Artículo 7º Efectos del otorgamiento de certificados. El otorgamiento de certificados de incentivo forestal produce para los beneficiarios los siguientes efectos:

a) No tendrán derecho a los incentivos o exenciones tributarias que por la actividad forestal prevea la ley;

b) Sólo podrán solicitar nuevamente el certificado de incentivo forestal para realizar plantaciones en el mismo suelo, transcurridos veinte años después del otorgamiento de dicho certificado; salvo que por fuerza mayor o caso fortuito, debidamente comprobado por la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, se haya perdido la plantación que fue objeto de certificado;

c) Por constituir un reconocimiento por parte del Estado de los beneficios ambientales que origina la reforestación, los ingresos por certificados de incentivo forestal no constituyen renta gravable.

Artículo 8º Reglamentación. En ejercicio de la potestad reglamentaria, el Presidente de la República definirá los procedimientos y mecanismos para la expedición, entrega y pagos de los certificados de incentivos forestales así como establecerá el contenido del plan de establecimiento y manejo forestal y el sistema para asegurar su cumplimiento, control, seguimiento y evaluación.

Artículo 9º Otros sistemas de incentivo forestal. Las entidades competentes para el manejo y administración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente cumplirán funciones análogas a las previstas en esta ley, para los efectos del otorgamiento del incentivo forestal en desarrollo de sistemas organizados por otras entidades públicas o privadas.

Artículo 10. Aspectos presupuestales. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones y demás operaciones presupuestales que se requieran para dar cumplimiento a la presente ley.

Artículo 11. Las áreas en proceso de desarrollo forestal y que estén cubiertas con el certificado de incentivo forestal no serán sujetas de programas de reforma agraria.

Artículo 12. Nuevo. El Gobierno subsidiará con un 50 por ciento el valor de la póliza de incendio que están obligados a suscribir los reforestadores beneficiarios de esta ley, a quienes con la anterioridad tengan plantados más de dos mil árboles de especies autóctonas e introducidas.

Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Proposición.

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos solicitar a la Comisión Quinta del Senado se le dé primer debate al Proyecto de ley número 233 Senado de 1992, "por la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal y se dictan otras disposiciones, cuya copia se anexa.

Gustavo Rodríguez Vargas
ponente.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señor Presidente, honorables miembros de la Comisión Quinta del Senado de la República, con la presente me permito dar ponencia favorable a este proyecto de ley originario del Ministerio de Agricultura y aprobado el pasado 19 de noviembre en plenaria de la Cámara de Representantes.

El proyecto de ley que se somete a consideración de esta Comisión responde a la actual y creciente preocupación mundial por la calidad del medio ambiente en general y la protección y conservación de los bosques naturales, en particular, manifiestas formalmente en la pasada cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo, efectuada en Brasil. Esta tendencia internacional es compartida por Colombia y ha quedado plasmada en la nueva Constitución, donde expresamente se señala que "el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución" (Capítulo 3, artículo 80).

La posición asumida por el país en este campo parte del reconocimiento del considerable estado de deterioro de nuestros recursos forestales. El estimativo de la tasa de deforestación anual para el período 1964-1987 fluctúa entre 400.000 y 600.000 hectáreas, habiéndose ya eliminado una tercera parte de la cobertura boscosa existente tres décadas atrás (78 millones de hectáreas).

Como consecuencia de la deforestación se desencadenan procesos erosivos que afectan en mayor o menor grado la mitad de la superficie nacional. El país pierde entre 400 y 500 millones de toneladas-año de tierra agrícola. En la zona andina, con pendientes pronunciadas, altos niveles de precipitación y terrenos propensos a una alta tasa de erosión por su uso inadecuado, se pierde una cuarta parte de la productividad de los suelos cada 25 años.

La sustitución de una hectárea de suelos de actitud forestal, con pendientes entre 45%-75% y utilizados en ganadería o cultivos tradicionales, por plantaciones forestales, podría disminuir la tasa de erosión causada por inadecuadas prácticas de manejo del suelo y permitir un control de la misma, generada por procesos erosivos naturales. Al sembrar con bosque esa misma hectárea de suelos desnudos, se tendría la capacidad para reducir la erosión hasta en 300 toneladas-año. Si se hiciera un cálculo en términos económicos de lo que significa para el país la recuperación de estas áreas, el costo mínimo alternativo requerido para contrarrestar los costos futuros de la erosión sería de aproximadamente \$ 227.000-hectárea (estimaciones de estudios recientes del Departamento Nacional de Planeación).

La reforestación comercial es un eficaz instrumento de política para el logro del doble propósito de disminuir la presión extractiva sobre los bosques naturales y recuperar suelos en deterioro que han sido despojados de cobertura vegetal.

Es así como la política ambiental consignada en el Plan de Desarrollo "La Revolución Pacífica (1990-1994)", prioriza el estímulo a la reforestación comercial dentro de los objetivos del Plan de Acción Forestal para Colombia. Para esto se propone la creación de un Certificado de Incentivo Forestal (CIF), a ser otorgado a las personas naturales o jurídicas que realicen inversiones en nuevas plantaciones forestales en terrenos con esta aptitud de uso.

Esta disposición no tiene nada que ver con un ánimo intervencionista o subsidiador. La teoría económica reconoce la conveniencia de conceder incentivos cuando una actividad genera beneficios para la sociedad como un todo que no pueden ser apropiados en forma directa por el inversionista privado, así como cuando existen distorsiones en los costos privados, que los elevan por encima de los costos sociales.

En este sentido, algunos de los beneficios que genera la actividad reforestadora no se traducen en una retribución directa para el reforestador por la vía de los precios de mercado. Por lo tanto, el CIF se propone como el instrumento a través del cual el Estado reconoce las externalidades positivas de la reforestación en tanto los beneficios sociales y ambientales generados son apropiables por el conjunto de la población.

Un buen ejemplo de apoyo significativo a la reforestación es el de Chile, cuya política económica está comprometida desde hace varios años con los principios de libertad de mercado, y donde la reforestación recibe incentivos de diversos tipos, entre ellos aportes estatales en dinero que representan el 75% de los costos de siembra y manejo de las plantaciones forestales. Algo parecido ocurre en muchos otros países que son actualmente exportadores de productos forestales, tales como Estados Unidos, Canadá y Finlandia.

Colombia posee ventajas comparativas para el desarrollo de la reforestación comercial (situación que se refleja en el potencial para la producción de madera), gracias al excepcional rendimiento físico de los bosques cultivados y a la importante disponibilidad de suelos con potencial agroecológico para esta actividad. Se ha identificado un total de 2.7 millones de hectáreas potencialmente reforestables desde el punto de vista económico, dadas sus condiciones de suelos, de infraestructura vial, así como de características ambientales para cumplir funciones de protección.

La reforestación es una magnífica oportunidad para proteger el medio ambiente y

conservar el patrimonio nacional. Además ofrece la generación de nuevos empleos en zonas rurales, estabilizando la economía agraria, evitando así la masiva migración a los centros urbanos. Adicionalmente permite constituirse en un nuevo renglón generador de divisas para el fortalecimiento de la economía nacional.

El proyecto de estudio por parte de esta Corporación crea un certificado que incentiva la reforestación en el país, dejando vigentes los actuales incentivos tributarios, que son:

a) Un descuento tributario igual al 20% de la inversión, sin que la misma exceda un tope por árbol, ni el descuento supere un 20% de los impuestos del contribuyente;

b) Una deducción de las inversiones en reforestación de la renta líquida gravable, con un tope de 10% de esa renta.

Estos estímulos sólo pueden ser aprovechados por empresas que generen un flujo suficiente de utilidades líquidas y de obligaciones tributarias, lo que ha impedido que sean utilizados por empresas dedicadas exclusivamente a la reforestación, más si son nuevas y no tienen una renta gravable o una obligación tributaria.

El proyecto presentado por el Gobierno pretende en buena hora conceder un incentivo transparente y directo a quienes adelanten inversiones en nuevas plantaciones forestales, a través de un aporte en dinero que cubre parte de los gastos de siembra y manejo durante el período improductivo de la actividad. Los beneficiarios del sistema actual de descuentos y deducciones tributarias no tendrán acceso al CIF para la misma área plantada.

El esfuerzo del Gobierno se concentrará en la ampliación de la base de beneficiarios efectivos del incentivo directo para plantaciones con especies exóticas, y en el reconocimiento de un incentivo superior para plantaciones de especies nativas que tengan mayor capacidad de protección y se destinen a la producción de maderas duras, que puedan sustituir en el largo plazo la oferta de los bosques naturales.

Las características esenciales del Certificado de Incentivo Forestal propuesto son las siguientes:

a) El Incentivo será otorgado a las personas naturales o jurídicas que realicen inversiones directas en nuevas plantaciones con especies forestales en terrenos de potencial preferentemente forestal. Sólo se podrá acceder nuevamente al CIF en el mismo suelo,

transcurridos veinte años después del otorgamiento de dicho certificado;

b) Establece el porcentaje de los costos netos de establecimiento y mantenimiento a ser reconocidos por el CIF, según especie (70% de los costos totales netos de establecimiento de plantaciones con especies nativas o el 50% de los correspondientes a plantaciones con especies exóticas y el 50% de los costos totales netos de mantenimiento durante los siguientes cuatro años, cualquiera que sea el tipo de especie). Allí se explicita la decisión del Estado en torno a conceder un incentivo mayor a las plantaciones adelantadas con especies nativas;

c) Para el otorgamiento del CIF el reforestador deberá demostrar que las plantaciones se realizarán en suelos de aptitud forestal; acreditar que estos suelos no se encuentran ni han estado con bosque natural en los últimos cinco años; presentar los documentos que comprueben que es propietario o arrendatario del suelo donde se hará la plantación y presentar un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, PEME;

d) Dentro de la asignación de los recursos disponibles para la financiación del CIF se dará adecuada participación al pequeño reforestador en dicha asignación;

e) Las áreas en proceso de desarrollo forestal y que están cubiertas por el CIF no serán objeto de reforma agraria.

Este proyecto de ley se complementa con otra iniciativa del Gobierno Nacional, como es la creación del Ministerio del Ambiente, constituyéndose en las principales estrategias para detener los graves procesos de deterioro del patrimonio natural del país, atendiendo así a las necesidades de la Nación y a la vez contribuir más eficientemente a la solución de los grandes problemas ambientales de carácter planetario. En la medida en que se le dé prioridad a este tipo de iniciativas, en esa misma medida podremos obtener pronto resultados que irán a beneficiar a nuestras generaciones futuras.

Proposición.

Por lo anteriormente expuesto me permito solicitar a la Comisión Quinta del Senado se le dé primer debate al Proyecto de ley número 233-92, Senado de 1992, "por la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal y se dictan otras disposiciones", cuya copia se anexa.

Luis Guillermo Sorzano Espinosa
ponente coordinador.

CAMARA DE REPRESENTANTES

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 227 Cámara de 1993, 206 Senado de 1992.

Santafé de Bogotá, mayo 3 de 1993

Señor(es)
Presidente
Miembros
Comisión Primera Constitucional Permanente
Honorable Cámara de Representantes
E. S. D.

REF.:
Ponencia para Primer Debate, Proyecto de ley número 227 de 1993 Cámara, 206 de 1992 Senado.

Mediante el presente escrito proceso a rendir ante ustedes, ponencia para primer debate, según el reglamento interno del Congreso de la República, del Proyecto de ley número 227 de 1993 de la honorable Cámara de Representantes y titulado: "Por la cual se desarrollan parcialmente los artículos 272, 299 y 312 de la Constitución Nacional y se interpreta el alcance del artículo 19 transitorio de la Carta Política, en cuanto hace relación a la elección de Contralores Departamentales, Distritales y Municipales".

Trámite legislativo del proyecto.

Presentado el proyecto de ley hoy en estudio, por el honorable Senador Fuad Ricardo Chard Abdala, e individualizado para el trámite en la Cámara Alta bajo el número 206 de 1992, correspondió en ponencia ante la Comisión al honorable Senador José Renán Trujillo García, quien rindiendo concepto favorable y acompañando el proyecto con algunas modificaciones logró en sesión plenaria del día 24 de marzo de 1993 su aprobación, corresponde entonces a la Cámara de Representantes otorgarle viabilidad o no al texto referido.

El proyecto fue publicado en lo que a Senado corresponde en las Gacetas números 166 de 1992, 202 de 1992 y 24 de 1993, Superior del Distrito Judicial y uno más por el Tribunal Contencioso Administrativo, que ejerza jurisdicción en el respectivo Departamento.

En caso de que la Asamblea Departamental no hiciera la elección dentro del término a que se refiere el literal a) del artículo 1º, el Gobernador del Departamento procederá a nombrar, interinamente, como Contralor a cualquiera de los integrantes de la terna conformada por los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo respectivos.

Cuando en el Departamento existiere más de un Tribunal Superior del Distrito Judicial o Contencioso Administrativo será competente, para presentar el candidato o los candidatos a que se refiere el inciso anterior, aquel que tenga jurisdicción en la capital del departamento.

Los Contralores Departamentales acreditarán el cumplimiento de las calidades exigidas en la Constitución, ante la Asamblea Departamental y, tomarán posesión de sus cargos ante el Gobernador del respectivo Departamento.

Artículo 4º Los concejos distritales y municipales tendrán cuatro (4) períodos de sesiones ordinarias así:

a) El primer período será del dos (2) de enero, posterior a su elección, al último día del mismo mes, dentro de los primeros diez días de este período se procederá a la elección de Contralor Municipal o distrital, según el caso;

b) El segundo período será del primero (1º) de mayo al último día del mes;

c) El tercer período será del primero (1º) de agosto al último día del mes;

d) El cuarto período será del primero (1º) de noviembre al último día del mes.

Parágrafo. Cada período ordinario podrá ser prorogado por diez (10) días calendario más a voluntad del respectivo concejo, sin perjuicio de lo dispuesto por el régimen especial del Distrito Capital.

Artículo 5º Para la instalación de los concejos distritales y municipales se procederá de manera análoga a como se efectúa la instalación del Congreso Nacional, con las variaciones contenidas en los reglamentos de tales corporaciones, teniendo en cuenta en todo caso, la regla general establecida en la presente ley.

Justificación del Proyecto.

El autor del proyecto centra sus argumentos en la realidad jurídica existente en el momento en que elaboró la propuesta legislativa, para ese entonces, los mecanismos legales y constitucionales que permitían la elección de Contralores no eran muy claros y por el contrario la confusión y las contradicciones en la aplicación de las normas eran el quehacer de quienes decidían la elección de dichos funcionarios, dura y no poco complicada fue la designación de quienes hoy ocupan dichas responsabilidades, no puede ser entonces la intención del autor otra que la de aportar efectivamente las luces jurídicas necesarias para solucionar el vacío legal existente, loable y por destacar es, entonces, el espíritu de la norma.

En los primeros artículos (artículo 1º y 4º) se pretende dar claridad sobre uno de los temas más polémicos y también de los más difíciles de abordar, cual es el de los períodos de sesiones de los concejos municipales y de las Asambleas Departamentales, en ellos se busca poner a tono el tiempo de sesiones de dichas corporaciones con la nueva Carta Constitucional, más concretamente con la obligación que les asiste, de elegir contralor que ejerza funciones durante el mismo período de los alcaldes y gobernadores, parece que no es lógico para el autor que debiendo el período constitucional del Contralor iniciarse el primero de enero, deban los aspirantes esperar a que el Concejo o la Asamblea se reúna en febrero para que ser elegido y finalmente posesionado a mediados de marzo o abril, se desconfía, entonces, de ese Contralor que en interinidad y con el período constitucional vencido puede seguir ejerciendo el cargo por tres y hasta cuatro meses más; modifica entonces el tradicional período de sesiones de estas corporaciones y dispone la iniciación de labores corporativas para el mes de enero de cada año, facilitando así la elección en cuestión.

Los demás artículos del proyecto abordan temas procedimentales que atañen con la forma específica de conformar las ternas de elegibles, y con aspectos particulares de la posesión del funcionario, así como la instalación

de sesiones de las corporaciones. Aclara igualmente lo atinente a la situación administrativa del Contralor con el período prorrogado mientras se designa el sucesor, así como los casos de vacancia.

Análisis comparativo del Proyecto de ley 227 de 1993 con otros proyectos en curso y propuesta.

Del resumen anterior se deduce fácilmente que muchos si no la totalidad de los temas acometidos por el proyecto se encuentran contemplados en otras normas en trámite que también son de conocimiento de esta Comisión, ante la imposibilidad de acumular las iniciativas por expreso mandato del artículo 151 del llamado Reglamento al Congreso, sólo queda entonces establecer claramente las comparaciones, establecer puntos de conciliación y definir el camino a seguir.

Básicamente y asumiendo solamente aquellos que a la fecha presentan un trabajo legislativo lo suficientemente adelantado como para creer que serán en poco tiempo leyes de la República, los siguientes son los proyectos de la Cámara de Representantes más directamente involucrados con el tema:

a) Número 065 de 1992, "por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios".

b) Número 03 de 1992, "por el cual se adopta el régimen especial del Distrito Capital".

c) Número 070 de 1992, "por el cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los departamentos".

Veamos detenidamente en el orden establecido en el Proyecto de ley 227 las semejanzas o desacuerdos con las iniciativas en trámite:

Artículo 1º Al iniciar la presentación del artículo el autor limita el período de sesiones por señalar a "Las asambleas elegidas a partir de los comicios electorales de 1994", con lo que excluye de la aplicación de dichos períodos a las que actualmente ejercen el mandato popular, este agregado no se encuentra contemplado en ninguno de los proyectos alternos, propongo a la comisión esta discriminación sea excluido del proyecto, a fin de que el período propuesto cubra a los actuales diputados.

En lo referente a los períodos plantea los siguientes:

Primer período: Será del dos (2) de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero. Dentro de los primeros diez días de este período se procederá a la elección de Contralor Departamental.

Segundo período: Será del primero de junio al último día del mes de julio.

Tercer período: Será del primero (1º) de octubre al 30 de noviembre con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto departamental.

El Proyecto de ley 070 de 1992 (El llamado Régimen Departamental).

Buscando armonizar los períodos con la elección de Contralor plantea:

Primer período: Del primer día hábil del mes de enero al diez y seis (16) de enero.

Segundo período: Del primero (1º) de abril al treinta (30) de mayo, y

Tercer período: Del primero (1º) de octubre al treinta (30) de noviembre.

De la comparación de ambos textos discutimos que difieren en la extensión del primer período y en la ubicación del segundo, pero ambos coinciden en la necesidad de acercar el primer período de sesiones a la fecha en la que constitucionalmente se inicia el término de los Contralores con el fin de evitar inconveniente de tipo práctico, criterio que solicito a la honorable Comisión sea acogido en plenitud, sobre la armonización de los dos proyectos, propongo se eleve a plenaria la modificación de los períodos contemplados en la Ley 70 de 1993, recogiendo lo dispuesto por el Proyecto de ley 227 de 1993.

Parágrafo. (Art. 9º Proyecto de ley 70 de 1992). Se acoge en ambos proyectos la posibilidad de extender el período ordinario a criterio de la Asamblea Departamental.

Artículo 2º En proyecto de ley se remite el mecanismo para la instalación de la Asamblea Departamental al existente para el Congreso Nacional, detalladamente reglamentado por intermedio de la Ley 5ª de 1992, el proyecto de ley 70 trata en una forma muy general el tema, estimo más técnico el texto contemplado en el proyecto en estudio.

Artículo 3º En este artículo las diferencias entre los proyectos no son notorias sin embargo cabe destacar la forma en que se califica la votación para la elección de contralor al exigir que "Los contralores departamentales serán elegidos por mayoría absoluta por las respectivas asambleas", obligando entonces a contar con la aprobación de la mayoría de los miembros de la corporación para ser elegido, debe entonces limitarse la redacción del artículo, a fin de dejar la simple mayoría como suficiente para designar el Contralor.

Se debe resaltar igualmente que se está tocando peligrosamente la inconstitucionalidad cuando en este mismo artículo el autor afirma: "para un período igual al del Gobernador, Comenzando el de aquéllos el 1º de febrero cada tres años", con la anterior redacción se pretende cambiar quizá no intencionalmente el período de los Contralores, aspirando entonces mediante una ley a modificar el mandato constitucional debe entonces suprimirse tal agregado, y dejar a la sana lógica la iniciación real del período del Contralor, evitando vicios de inconstitucionalidad. Se contradicen igualmente las normas comentadas (Proyectos de ley 227 de 1993 y 70 de 1992) cuando establecen la autoridad competente para posesionar al contralor departamental; en el proyecto en estudio se ordena la posesión ante el gobernador del respectivo departamento y en el que se refiere al régimen departamental se dispone que tal acto administrativo se surta ante el Tribunal Superior del Distrito Judicial correspondiente, para fines prácticos estimo se acoja el texto propuesto por la iniciativa del Senado, por tal motivo solicito en este aparte se conserve el artículo.

Artículo 4º En lo que se refiere a los Concejos Distritales y municipales nuevamente circunscribe el período por determinar a los "que sean elegidos a partir de los comicios electorales de 1994", excluyendo entonces de su aplicación a los concejales actualmente en ejercicio, propongo se suprima este agregado.

Los períodos propuestos por el autor son los siguientes:

Primer período: Será del dos (2) de enero, posterior su elección, al último día del mismo mes. Dentro de los primeros diez días de este período se procederá a la elección de Contralor Municipal y Distrital, según el caso.

Segundo período: Será del primero (1º) de mayo al último día del mes.

Tercer período: Será del primero (1º) de agosto al último día del mes.

Cuarto período: Será del primero (1º) de noviembre al último día del mes.

Los períodos propuestos por el Proyecto de ley 65 de 1992 comprende las siguientes fechas:

Primer período: Febrero.

Segundo período: Mayo.

Tercer período: Agosto.

Cuarto período: Noviembre.

El proyecto de ley que establece el régimen del Distrito Capital contempla el mismo período de sesiones del proyecto en estudio.

Como se aprecia el Proyecto de ley 227 de 1992 está claramente dirigido a la elección de los contralores, por tal razón subordinar los períodos de los Concejos Municipales y Distritales a tal condición, lo que no ocurre en el proyecto de Régimen Municipal.

Propongo se mantenga el texto propuesto por el Proyecto de ley 227 de 1993 y se eleve a plenaria la modificación del texto del Proyecto 065 de 1992, por entender que es más ajustado a la realidad de los municipios el aquí presentado.

Sobre este tema se debe resaltar que el artículo 149 del hasta la fecha Proyecto 65 de 1992 que trata del régimen legal de los municipios, ordena que los concejos municipales deben elegir contralores dentro de los primeros diez días del mes de enero, lo que nos ubica ante una situación jurídica muy especial por cuanto los concejos municipales en esta eventualidad estarían produciendo actos administrativos aún antes de instalarse en sesiones ordinarias.

Artículo 9º Se establece un aspecto práctico que da claridad y sustento a la calidad mediante la cual el Contralor ejerce funciones hasta tanto se designe nuevo funcionario.

Artículo 10. Por las razones ya expuestas se suprime la totalidad de este artículo.

Artículo 11. Propongo se mantenga el texto de este artículo por la razón expuesta en el artículo noveno.

Artículo 12. Comprende aspectos propios del control que naturalmente deben ejercer los cuerpos colegiados, como representantes que son del pueblo, sobre las entidades del Estado, significa un desarrollo más del llamado control político que abarca aspectos administrativos y monetarios.

Artículo adicional. Con el fin de armonizar las consecuencias prácticas del presente proyecto, en especial lo referente al presupuesto de los municipios y de los departamentos, en lo que tiene que ver con los costos de las sesiones adicionales en este proyecto incluida, solicito a la honorable Comisión se incluya un nuevo artículo que subsane dichas dificultades así:

"Se autoriza por una sola vez, a los departamentos, municipios y al Distrito Capital, para realizar los traslados y ajustes presupuestales necesarios para ceñirse a lo dispuesto en esta ley".

Conclusiones al análisis del proyecto.

Sin lugar a discusión el proyecto contiene algunos elementos de importancia que deben ser tenidos en cuenta, pero también es bien claro que existen serias dificultades en la práctica legislativa para armonizar estas iniciativas, pero nos corresponde como legisladores evitar que se puedan producir normas contradictorias en tan poco tiempo, no debemos permitir que, al ya confuso panorama legislativo del país, le adicionemos casi simultáneamente normas que se enfrentan entre sí abordando idénticos temas pero de distinta manera, debemos consultar en primer lugar lo más conveniente, pero sin olvidar los parámetros que nos traza la Constitución Nacional.

Por los hechos y las razones antes expuestas, propongo muy respetuosamente:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 227 de 1993 de la honorable Cámara de Representantes, "por la cual se desarro-

llan parcialmente los artículos 272, 299 y 312 de la Constitución Nacional y se interpreta el alcance del artículo transitorio 19 de la Carta Política, en cuanto hace relación a la elección de contralores departamentales, distritales y municipales", con el pliego de modificaciones adjunto.

Para su consideración,
Jesús Angel Carrizosa Franco
Representante a la Cámara Departamento de Santander.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Las Asambleas Departamentales, tendrán tres (3) períodos de sesiones ordinarias en el año así:

a) El primer período, será del dos (2) de enero posterior a su elección, al último día del mes de febrero, dentro de los primeros diez días de este período se procederá a la elección de Contralor Departamental;

b) El segundo período será del primero de junio al último día del mes de julio;

c) El tercer período, será del primero (1º) de octubre al 30 de noviembre con el objetivo prioritario de estudiar, aprobar o improbar el presupuesto departamental.

Parágrafo. Cada período ordinario podrá ser prorrogado por diez (10) días calendario más, a voluntad de la respectiva asamblea.

Artículo 2º Para la instalación de las Asambleas Departamentales se procederá de manera análoga a como se efectúa la instalación del Congreso Nacional, con las variaciones contenidas en los reglamentos de tales corporaciones, teniendo en cuenta, en todo caso, las reglas generales establecidas en la presente ley.

Las sesiones de la Asamblea serán instaladas y clausuradas públicamente por el Gobernador sin que esta ceremonia sea esencial para que la Asamblea ejerza legítimamente sus funciones.

Artículo 3º Los Contralores Departamentales serán elegidos por las respectivas Asambleas para un período igual al Gobernador del Departamento, de ternas integradas con candidatos presentados por el Tribunal. Las sesiones de los Concejos serán instaladas y clausuradas públicamente por el alcalde sin que esta ceremonia sea esencial para que el concejo ejerza legítimamente sus funciones.

Artículo 6º Los contralores distritales y municipales serán elegidos por el Concejo Distrital o municipal, según sea el caso, para un período igual al del alcalde, de ternas integradas con dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno más presentado por el correspondiente Tribunal Contencioso Administrativo.

Cuando en el Departamento existiere más de un Tribunal Superior del Distrito Judicial o Contencioso Administrativo, será competente, para presentar el candidato o los candidatos a que se refiere el inciso anterior aquel que tenga jurisdicción en el respectivo municipio.

Los Contralores Distritales y Municipales acreditarán el cumplimiento de las calidades exigidas en la Constitución ante el respectivo concejo distrital o municipal y tomarán posesión de sus cargos ante el respectivo alcalde.

Artículo 7º En caso de vacancia absoluta en los cargos de Contralor Departamental, Distrital o Municipal, estando en receso la Corporación que deba hacer la elección, su designación interina corresponderá a la primera autoridad política territorial respectiva, si en virtud de normas departamentales o municipales no existiere funcionario competente para asumir el cargo.

En el período inmediatamente siguiente de sesiones ordinarias, o en las extraordinarias que se convoquen para tal efecto, se procederá obligatoriamente por la respectiva Corporación a la elección del titular para el resto del período constitucional y legal.

El vencimiento del período de los mencionados contralores no constituye vacancia absoluta.

Artículo 8º Transitorio. Los Contralores Departamentales, elegidos en octubre de 1991, cuyo período constitucional termina el 31 de diciembre de 1994, continuarán en sus cargos hasta tanto se produzca la posesión del elegido en las sesiones ordinarias del mes de enero de 1995.

Artículo 9º Transitorio. Los Contralores Distritales y Municipales elegidos en 1991, cuyo período constitucional termina el 31 de diciembre de 1994, continuarán en sus cargos hasta tanto se produzca la posesión del elegido en las sesiones ordinarias del mes de enero de 1995.

Artículo 10. El Congreso, las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y Municipales podrán crear auditorías para ejercer el control fiscal de las entidades descentralizadas de su jurisdicción y determinar todo lo concerniente a su organización y funcionamiento.

Artículo 11. Se autoriza por una sola vez, a las gobernaciones, a los municipios y al Distrito Capital, para realizar los traslados y ajustes necesarios para ceñirse a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 12. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Para su consideración,

Jesús Angel Carrizosa Franco, Representante a la Cámara Departamento de Santander.

PONENCIA PRIMER DEBATE

al Proyecto de Acto Legislativo número 133 de 1993

Santafé de Bogotá, D. C., 5 de mayo de 1993

Doctor
Rodrigo Villalba Mosquera
Presidente y Honorables Representantes
Comisión de Asuntos Constitucionales
Ciudad.

Honorables Representantes:

En cumplimiento de la honrosa designación hecha por el Presidente de la Comisión, me permito rendir ponencia al Proyecto de Acto Legislativo número 233 de 1993 Cámara, presentado por los Representantes Ana Pechthalt, Graciela Mora, Julio Gallardo, Guillermo Brito, Oscar López, Alfonso González, Gilberto Flórez, Harold León, Edgar Euleres Torres y otros.

El Proyecto de Acto Legislativo número 233 de 1993 Cámara, por medio del cual se reforma la Constitución Política de Colombia, fue propuesto por más de diez (10) Congresistas, cumpliendo así con lo dispuesto por el artículo 375 de la Constitución Nacional.

La iniciativa parlamentaria consta de cuatro artículos y pretende crear circunscripciones especiales para las elecciones de Senado de la República, en los Departamentos del Amazonas, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Arauca, Casanare, Putumayo, Guaviare, Guainía, Vaupés, Vichada, Guajira y Chocó, con el fin de que cada una de ellas cuente con la representación de un Senador.

Estos Senadores serían adicionales a los que actualmente existen, lo que significa que no se afectaría el número de elegidos por circunscripción Nacional.

La Amazonía, la Orinoquía, el Chocó, la Guajira, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con sus 350.000 kilómetros de mar patrimonial, representan la mitad del territorio continental de la Nación y casi el 70% del mar patrimonial de nuestro país, donde están concentrados la mayor parte de nuestra biodiversidad, riqueza de fauna y flora, ingentes riquezas mineras, forestales y pesqueras, que representan grandes posibilidades para el desarrollo.

Significa lo anterior que la base del futuro de nuestro país, está en gran parte, en estas ancestralmente olvidadas zonas de nuestra patria colombiana.

El Constituyente de 1991, haciendo justicia, quiso terminar con la distinción odiosa de territorios de primera, segunda y tercera categoría y dispuso que todas las antiguas Intendencias y Comisariás se convirtieran en Departamentos.

La Constitución de 1991, en su artículo 1º, dispone que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

Infelizmente estos nuevos Departamentos están parcialmente excluidos de los fundamentos que rigen nuestra Nación, por cuanto el sistema de elección para el Senado por circunscripción Nacional, no les permite tener vocería directa ni participativa en esta Corporación en razón a que el número de su población es comparativamente pequeña en relación con el resto del país.

Es apenas justo que estas vastas regiones de nuestra patria colombiana se les reconozca el nivel que les corresponde por su rol presente y sobre todo futuro que debe desempeñar en la Nación y que sus intereses sean defendidos y promovidos en el Senado de la República por voceros elegidos directamente en la región, como prácticamente ha sucedido en el resto de los Departamentos que a pesar de la circunscripción Nacional, se cuidan muy bien de elegir en el mismo Departamento a sus Senadores.

Se podría mencionar como factor negativo para la concesión de esta solicitud el escaso número de electores que elijan un Senador de la República. A eso respondo de manera categórica que si al elegir un Senador del gran territorio del Vaupés con 2.000 votos que representan el 50% de su censo electoral, no tendría este Senador mayor representatividad relativa, que el Senador por circunscripción Nacional que es elegido por 20.000 electores, que representa solo el 0.22% del censo electoral del país que es de más de 10.000.000 millones de personas?

Es del caso observar que en otros sistemas del mundo como por ejemplo en Estados Unidos, todos los Estados, desde el más populoso, hasta el más pequeño en número de habitantes, tienen su representación en el Senado de la República.

Señores Representantes, en un noble acto de reconocimiento al olvido ancestral en las que hemos tenido estas importantes regiones del país, de reivindicación por sus aportes presentes y futuros a la Nación colombiana, de respeto a la dignidad de las comunidades que las habitan, verdaderos patriotas y pioneros del desarrollo, les solicito considerar las razones expuestas anteriormente y votar favorablemente la siguiente proposición.

Dése primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 233 de 1993, Cámara.

Señor Presidente y honorables Representantes.

Julio Gallardo Archbold
Representante Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

a los Proyectos de ley números 206, 223 y 232 de 1993, mediante los cuales se reglamenta el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia.

Doctor
RODRIGO VILLALBA MOSQUERA
Presidente
Comisión Primera
Cámara de Representantes.

Señor Presidente,
Honorables Representantes:

Cumplo el honroso encargo de rendir ponencia a los Proyectos de ley números 206, 232 y 223 de 1993 presentados respectivamente por el honorable Representante **Darío Martínez**, por el señor Defensor del Pueblo, doctor **Jaime Córdoba Triviño** y por la suscrita Representante, por medio de los cuales se busca desarrollar el artículo 88 de la Constitución Nacional, que consagra las acciones populares.

Así como las acciones de tutela se han convertido en un trascendental instrumento para la efectiva protección de los derechos fundamentales a raíz de su consagración en la Carta Política, y posterior desarrollo legislativo, existe en el artículo 88 de la Constitución un no menos eficaz recurso para el amparo de los llamados derechos e intereses colectivos, como es el de las acciones populares, cuya existencia se remonta en la historia del Derecho, al Derecho Romano y al antiguo Derecho Inglés.

No obstante estas acciones han sido virtualmente desconocidas entre nosotros a pesar de su consagración legislativa en el Código Civil y, de manera dispersa, en otros estatutos normativos en el país. En efecto, es poco lo que de ellas se conoce y no resulta ni mucho menos intenso el recurso a su utilización para proteger determinados derechos que trascienden el limitado ámbito del interés individual.

Afortunadamente la Asamblea Nacional Constituyente determinó otorgarle categoría constitucional a tan importante instrumento, interpretando con ello las necesidades de protección derivadas de la aparición de nuevas realidades o situaciones socioeconómicas "socializantes", en las que el interés afectado no es ya particular, sino que es compartido por una pluralidad más o menos extensa de individuos.

Estos ejercen verdaderos derechos colectivos para la satisfacción de necesidades comunes y cuando quiera que tales prerrogativas son desconocidas se produce el agravio o daño colectivo, cuyo remedio ha sido atribuido en la Constitución a las acciones populares, auténtico derecho de defensa de la propia comunidad.

Al decir de los ponentes sobre Derechos Colectivos en la Asamblea Nacional Constituyente: "No es tarea fácil precisar el concepto y alcance de estos derechos, por cuanto la colectividad, en cabeza de la cual deben estar radicados, carece de personería jurídica formal y, en consecuencia, no es en principio sujeto de derechos y obligaciones.

Sin embargo, la dimensión e importancia de los derechos colectivos se evidencia cuando se vulneren o se desconocen los intereses que ellos encarnan, ya que, en tales circunstancias, se produce un agravio o daño colectivo. Así acontece, por ejemplo, cuando se afectan de manera negativa el medio ambiente y los intereses de los consumidores. La lesión resultante perjudica, con rasgos homogéneos, a un conjunto o a todos los miembros de la comunidad, y, por tanto, rebasa los límites de lo individual.

Los derechos en cuestión propenden por la satisfacción de necesidades de tipo colectivo y social, y se diseminan entre los miembros

de grupos humanos determinados, quienes los ejercen de manera idéntica, uniforme y compartida”.

La consideración e importancia que las legislaciones y jueces de los diversos países reconocen a los intereses colectivos o difusos, como también los ha denominado algún sector de la doctrina, se traduce en la diversidad de alternativas propuestas para su protección.

Así, se ha presentado la institución del ombudsman, particularmente con las experiencias que ha habido en Suecia, Gran Bretaña, Israel y Estados Unidos con respecto a los derechos colectivos de los consumidores.

También se ha planteado la figura del coadyuvante o incitador, que no querella en su propio nombre sino que debe obtener la previa autorización del fiscal (Attorney General), haciéndolo en nombre y bajo el control de este último, como es el caso de Gran Bretaña donde existe una delegación del Fiscal en tal sentido.

Un tercer modelo se configura a través de organizaciones o asociaciones registradas, preestablecidas, autorizadas con legitimación para promover y llevar adelante la acción y el proceso. Experiencias en esta dirección se encuentran en Japón, Europa y América.

Existe también la institución de las acciones de clase o representación (class actions) en Estados Unidos, caracterizadas por la inexistencia de una carga estructural o un contralor directo o indirecto del Estado, la posibilidad de percibir las indemnizaciones en sumatoria y no parciales, y el interés común compartido en nombre de una clase o grupo.

Finalmente, aparecen las acciones populares, denominadas de “amparo” en Argentina y México, consagradas constitucionalmente en países como España y Brasil, y ahora contempladas en la Constitución Política de 1991 en nuestro país.

Se pretende con ellas que las personas participen en el proceso de la administración de justicia, en forma tal que frente al agravio o amenaza a los derechos colectivos, muchas veces producido por el Estado mismo o por poderosas organizaciones privadas, la comunidad no aparezca inerme, en situación de inferioridad y por el contrario pueda lograrse un cierto equilibrio entre las fuerzas de la contienda judicial.

No obstante, lo novedoso del tema y las características especiales que reviste, plantean a la disciplina jurídica el reto de la renovación y modificación en algunas de sus instituciones tradicionales, como requisito indispensable para obtener una efectiva tutela de los derechos colectivos, que permita trascender la equivocada percepción de que al no ser los intereses colectivos susceptibles de titularidad individual, se convierten en algo que aparentemente es de todos, pero en la realidad no es de nadie.

Es aquí donde reside la inmensa implicación social y política de las acciones destinadas a la defensa del interés colectivo, conlleva a despertar la solidaridad ciudadana, a que la reivindicación del interés público no sea monopolio del Estado y de la burocracia profesional.

¿Qué mejor instrumento jurídico para hacer de la democracia una verdadera democracia participativa, que aquel que permite al ciudadano trascender la exclusiva reivindicación de sus intereses particulares, para apersonarse de los intereses de toda una comunidad?

I. “DE LAS ACCIONES ESTABLECIDAS EN EL ARTICULO 88 DE LA CONSTITUCION NACIONAL”.

El artículo 88 de la Constitución Política establece dos acciones diferentes aunque relacionadas entre sí. La primera es la acción

popular y la segunda es la acción de grupo, esta última llamada en Estados Unidos acción de clase o de representación.

La relación, en su aspecto más claro, está dada por la posibilidad de que las acciones de grupo se ejerzan para obtener la indemnización de los perjuicios causados a un determinado número de personas por la violación de derechos o intereses colectivos, si bien esa acción de grupo podría adelantarse por la vulneración de los derechos individuales de la misma pluralidad de individuos, en tanto que las acciones populares siempre se instauran para proteger derechos e intereses colectivos.

Ahora bien, la naturaleza diferente de una y otra acción se manifiesta en primer lugar respecto de la finalidad pretendida: mientras la acción popular persigue evitar un daño eventual o contingente, hacer cesar el peligro o la amenaza que se cierne sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, para lo cual en algunos casos es necesario que el infractor pague determinadas sumas de dinero, la acción de grupo posee una evidente naturaleza indemnizatoria, respecto de perjuicios que ya se han ocasionado necesariamente, tal como se aprecia con facilidad en el enunciado del inciso 2º del artículo 88 de la Carta Política.

Esta diferenciación encuentra su correspondiente desarrollo a través del articulado, donde se notarán las características propias de una y otra, razón por la cual el proyecto de ley las contempla en capítulos separados.

Aspecto fundamental del tema lo constituye también la insuficiencia de las categorías jurídicas tradicionales con las que se ha pretendido proteger y hacer valer los derechos individuales, pues ellas se agotan frente a realidades que involucran aspectos socioeconómicos que trascienden en gran medida el limitado ámbito de los derechos e intereses particulares.

Si en algo existe uniformidad de criterios en la doctrina internacional, respecto de la materia en estudio, es sobre la necesidad de diseñar herramientas jurídicas diferentes para la adecuada y eficaz protección de los derechos e intereses colectivos, lo cual es particularmente necesario en cuanto hace al Derecho Procesal y a aspectos como la legitimación, la demanda, las notificaciones, las pruebas, la competencia, las medidas cautelares, el contenido y efectos de la sentencia, etc.

Realizadas las anteriores precisiones, que a la vez constituyen el hilo conductor del proyecto, procede estudiar en el mismo orden que desarrolla el pliego de modificaciones, las acciones populares y las de grupo.

A. LAS ACCIONES POPULARES

1. En el Derecho comparado.

El origen de las acciones populares se remonta al Derecho Romano y al antiguo Derecho Inglés, donde se crearon como expresión de equidad para defender los derechos de un gran número de personas afectadas por una misma causa. Ello pone de manifiesto que se trata de una institución jurídica antigua, la cual sin embargo vino a cobrar una mayor importancia con el desarrollo en el mundo jurídico de la noción de derecho colectivo, que a su vez expresa una realidad típica del presente siglo.

Actualmente la acción popular, que en su aplicación ha tenido mayor desarrollo en los países anglosajones, empieza a extenderse a otros países, entre ellos España, Brasil, Portugal, Italia y Argentina, los tres primeros la han incorporado expresamente en sus Constituciones. A nivel legislativo se han consagrado con diversos alcances como en el caso de Francia y Alemania donde tienen como objetivo permitir que ciertas asociaciones, especialmente las de consumidores, protejan sus intereses o los de la comunidad.

Otros países como España e Italia las establecen para proteger diferentes intereses ciudadanos y no requieren que los beneficiarios se encuentren asociados.

En Estados Unidos se han establecido las acciones ciudadanas (citizen actions) que corresponden a todo individuo que desea defender los intereses comunes a una colectividad. A pesar de que algunos autores consideran a la acción de clase o representación como una modalidad de acción popular, consideramos que su naturaleza y características la asemejan a las acciones que en el proyecto de ley se denominan de grupo, como se verá más adelante.

2. En el Derecho interno.

Las acciones populares han sido reconocidas por nuestra legislación desde hace varios años. En efecto, el Código Civil consagra algunas genéricas como las de los artículos 91, en favor del concebido y no nacido; 992, para evitar el peligro de un árbol mal arraigado; 994, contra las obras que corrompan el aire y lo hagan dañoso; 2355, para solicitar la remoción de una cosa que se encuentre en la parte superior de un edificio, y dos acciones que operan en el campo de la responsabilidad extracontractual y se conocen más, sin que ello signifique su ejercicio de manera intensiva: la acción popular en favor de los bienes de uso público y de los usuarios, contemplada en el artículo 1005 del Código Civil, y la acción popular de daño contingente, regulada por el artículo 2359 del mismo ordenamiento.

Adicionalmente se encuentran acciones como la del consumidor, consagrada en el artículo 36 del Decreto extraordinario 3466 de 1982, conocido como el “Estatuto del Consumidor”, cuyo objeto es el cobro de perjuicios e indemnizaciones originadas en la violación a las disposiciones legales que favorecen y protegen al consumidor.

Esta acción posee características propias que la hacen una acción “sui generis” en nuestro derecho y no permite una adecuación típica definitiva como acción popular o de grupo.

Por su parte la acción popular de protección del espacio público y el medio ambiente, consagrada en el artículo 8º de la denominada Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989) pretende que los elementos constitutivos de uno y otro bien tengan para su defensa el mecanismo consagrado en el artículo 1005 del Código Civil.

Finalmente aparecen las que podrían llamarse acciones populares de carácter agrario, contempladas en el Decreto 2303 de 1989, por medio del cual se crea y organiza la jurisdicción agraria. La primera es una acción popular respecto de la preservación del ambiente rural y el manejo de los recursos naturales renovables de carácter agrario, y la segunda está constituida para la defensa de los bienes de uso público de que trata el artículo 1005 del Código Civil, que estén ubicados en zonas rurales (artículos 118 y 139, Decreto 2303 de 1989).

3. Las acciones populares en el proyecto de ley.

La consagración en Colombia de las acciones populares a nivel constitucional y su posterior y necesaria regulación legal, conceden una oportunidad valiosa para, en vista del disperso panorama legislativo y las críticas formuladas al tratamiento normativo dado a las mismas, introducir algunos elementos que contribuyan a dotar de eficacia este fundamental instrumento de participación ciudadana.

En tal sentido, lo primero que se observa es una relación de derechos e intereses colectivos que, sin ser exhaustiva, atiende los aspectos frecuentemente afectados en la vida

en sociedad, y una cláusula general para dar cabida en la ley a los nuevos derechos e intereses colectivos, definidos por las leyes ordinarias como resultado del proceso dinámico de transformación que toda sociedad experimenta.

Reiterando lo atrás expuesto sobre la finalidad de las acciones populares y su diferencia clara respecto de la acción de grupo, se pretende que la acción no sea popular sólo en su denominación y por ello se establece una disposición generosa, sobre legitimación para el ejercicio de la acción. Si bien se ha legitimado a un amplio número de personas, existen unas condiciones de seriedad en cuanto a la constitución y objetivos de las personas jurídicas que pueden instaurar la acción, procurando con ello que la institución sea utilizada de manera correcta.

La posibilidad de accionar otorgada a las entidades de control, intervención o vigilancia, y al Ministerio Público, parece un resultado apenas lógico dada la naturaleza de las funciones atribuidas a tales organismos, que también están llamados a desempeñar un papel protagónico en la defensa de derechos e intereses que a todos conciernen.

Para evitar algunos inconvenientes que se han presentado con el ejercicio de la acción de tutela respecto de la jurisdicción competente para conocer determinados casos de violación a los derechos fundamentales, lo que ha determinado la necesidad de pronunciamiento por parte de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia de marzo 10 de 1992, Radicación 203, Magistrado ponente: Hugo Suescún Pujols), se ha optado en el proyecto sobre acciones populares por definir claramente que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conozca de aquellas acciones originadas en la actividad administrativa en general.

No de otra manera podría ser, considerando, por ejemplo, los casos en los cuales se pretende la suspensión del acto de la administración o de los particulares que desempeñan funciones administrativas; la Constitución, en el artículo 238, ha atribuido expresamente tal facultad a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, lo que determina la necesidad de hacer distinción entre los eventos cuyo conocimiento correspondería a esta jurisdicción y aquellos que serían conocidos por la jurisdicción civil ordinaria.

En el mismo orden de ideas, se establecen los jueces y tribunales competentes, asignando en el caso de la Jurisdicción Civil Ordinaria la competencia en primera instancia a los Jueces Civiles del Circuito, por considerar que las características especiales de las acciones populares y la magnitud de las vulneraciones colectivas ameritan el conocimiento por parte de jueces de jerarquía superior.

Se garantiza también el principio de las dos instancias y la posibilidad de que los asuntos ventilados en el proceso lleguen al conocimiento de los máximos tribunales de justicia, para permitir los necesarios desarrollos jurisprudenciales de las acciones populares.

Para proteger los derechos e intereses colectivos de las personas que se encuentran en lugares apartados del territorio nacional, las acciones podrán presentarse ante cualquier Juez de la República, quien deberá enviarlo al Juez o Tribunal competente.

Interesante resulta observar que las acciones populares proceden contra acciones u omisiones de autoridades públicas o particulares, que amenacen causar o causen agravio a los derechos e intereses colectivos, pues no es necesario siempre para su ejercicio el daño efectivamente ocasionado, ya que puede instaurarse para hacer cesar el peligro. Como se advertía atrás, es ésta una nota característica por la cual se diferencia de las acciones de grupo cuya naturaleza es típicamente

indemnizatoria y exigen para su ejercicio la existencia de perjuicios para el grupo.

En cuanto al procedimiento, debe advertirse su diseño para permitir el acceso fácil de los ciudadanos a él, así como el trámite ágil de las controversias a pesar de la complejidad que muchos asuntos revisten.

Así mismo, considerando la tradicional dificultad para el acceso a la justicia que han experimentado los derechos e intereses colectivos, se hace necesario acudir a fórmulas jurídicas novedosas, expresadas en el nuevo papel que jueces y magistrados deben asumir en el ejercicio de la justicia colectiva, facilitado por una mayor discrecionalidad de estos funcionarios en la dirección del proceso.

En efecto, se destaca la flexibilidad para adoptar las notificaciones que se consideren más adecuadas, habida cuenta de los eventuales beneficiarios, y la posibilidad de que las personas jurídicas sin ánimo de lucro cuyo objeto incluya la defensa de derechos e intereses colectivos, se inscriban en un registro a cargo de las personerías municipales y la Defensoría del Pueblo, con el objeto de conocer las acciones populares adelantadas y decidir su eventual participación como coadyuvantes en los mismos.

El régimen de medidas cautelares resulta ser pieza importante del andamiaje normativo, por lo cual se dota al Juez o Magistrado de facultades amplias para decretar, además de las previstas en el proyecto, cualquier otra medida que estime conveniente. La bondad de la disposición se aprecia al considerar las novedosas e imprevisibles situaciones involucradas en la vulneración de derechos e intereses colectivos, difíciles de afrontar con las herramientas jurídicas tradicionales.

A la vez se da la posibilidad de oponerse a la medida, con el propósito de preservar el derecho o interés que se pretende garantizar, cuando se presenten determinadas causales, lo que impone ciertos parámetros a la discrecionalidad de la autoridad judicial.

En procura de arribar a una decisión justa en la adopción de medidas cautelares, se conceden facultades al demandante y al Juez o Magistrado para aportar y obtener diversos elementos de juicio.

Atendiendo al propósito de agilizar la solución de conflictos, el proyecto prevé una disposición especial sobre conciliación, caracterizada por la necesaria elaboración de un "proyecto de acuerdo" que las partes someterán a la aprobación del Juez o Magistrado competente. Esta innovación pretende no sólo ahorrar tiempo y esfuerzos en la audiencia de conciliación, sino acercar a las partes a una eventual terminación de la controversia sin agotar todo el procedimiento, cuando ello sea posible.

La participación en la audiencia de conciliación, del Ministerio Público, determinadas entidades públicas y aún personas que hayan registrado comentarios sobre el proyecto de acuerdo, además de constituir importante novedad, pretende que esta instancia efectivamente sea ocasión de concluir anticipadamente el proceso y no una etapa más que debe cumplirse por disposición legal.

El régimen probatorio del proyecto comporta el otorgamiento de amplias facultades al Juez o Magistrado para decretar y practicar las pruebas que estime convenientes, así como para requerir de particulares o autoridades públicas aquellos elementos de juicio que puedan tener valor probatorio. Aunado ello a la posibilidad de llamar a los peritos para ser contrapreguntados, y a la práctica anticipada de las pruebas necesarias para hacerlas valer en el proceso.

El tratamiento dispensado al principio de la carga de la prueba, significa un interesante cambio, pues ya no corresponde necesariamente a quien invoca ciertos hechos probarlos, ya que el Juez o Magistrado puede

imponer tal carga a la parte que tenga acceso más directo y expedito a los hechos que requieran ser demostrados en el proceso.

Las anteriores medidas sólo se aprecian en su verdadera importancia, cuando se considera que tal vez el aspecto esencial en los procesos por acciones populares resulta ser el probatorio, pues la complejidad y magnitud de la violación a los derechos e intereses colectivos, dificultan la actividad juzgadora.

Con respecto a la sentencia en los procesos en que se ventilen acciones populares, ella puede disponer, entre otras, el pago de una suma de dinero por parte del condenado vencido en juicio. Esta suma no es a título de indemnización de perjuicios como en el caso de la acción de grupo, sino que se destina a elaborar o destruir las obras correspondientes, según el caso, y en general a la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o interés colectivo.

Aún más, la naturaleza no indemnizatoria de la acción se observa mejor en la disposición según la cual el Juez o Magistrado, en caso de daño a los recursos naturales como resultado de la violación a los derechos e intereses colectivos, procurará la restauración del área afectada antes que el pago de una suma de dinero por parte del condenado.

De cualquier manera, se disponen medidas para asegurar la ejecución del fallo y procurar el restablecimiento y protección de los derechos e intereses colectivos amenazados o conculcados; entre ellas se destaca la constitución de un fondo, que puede manejarse a través de un fideicomiso, con la finalidad de realizar las obras necesarias para la reparación del daño causado.

Finalmente no debe olvidarse que buena parte del suceso de las acciones populares radica en la motivación económica que legítimamente persigue el actor popular para introducirse en los avatares del proceso, máxime cuando en diversas oportunidades su contraparte es económicamente poderosa y dispone de todos los recursos necesarios para enfrentar la relación personal.

Las anteriores son, en términos generales, las innovaciones y los aspectos más destacados del proyecto en lo atinente a las acciones populares.

B. LAS ACCIONES DE GRUPO

1. En el derecho comparado.

La referencia más conocida que se tiene sobre ellas son las denominadas acciones de clase o representación (class action) del derecho estadounidense.

Son una institución propia del sistema del common law, y tienen su origen en las "equity courts", tribunales donde se administraba el "equity law", que ofrecía las soluciones legales adecuadas cuando los tribunales ordinarios carecían de los mecanismos idóneos y efectivos para administrar justicia. Por ello puede afirmarse que se aplicaba el "equity law" como complemento del derecho común, fundamentándose en el principio de equidad respecto de las relaciones entre los individuos.

Al desaparecer las "equity courts", se concedió a los jueces la facultad de fallar en equidad (equity) y desde entonces se aplicó la acción de clase a los casos que involucraban el interés general, haciendo imposible la comparecencia al proceso de todas las personas perjudicadas.

Si bien existen en las legislaciones de Canadá e Israel también, ha sido en Estados Unidos donde el recurso a su utilización, particularmente a partir de 1966, año de la expedición de la Regla de Procedimiento Civil número 23 (Federal Rule of Civil Procedure, number 23), ha generado la mayor controversia y ha revolucionado en cierta manera la práctica judicial en ese país, obligando de paso a la definición jurisprudencial de diversos aspectos de la institución.

Lo cierto es que se han convertido en mecanismo idóneo para la aplicación de leyes sobre el medio ambiente, la protección al consumidor, la defensa de los intereses de los pequeños accionistas frente a los abusos de quienes controlan las grandes sociedades anónimas, y la aplicación de la legislación anti-monopólica.

2. En el derecho interno.

Si bien no son tan de vieja data como las acciones populares en nuestra legislación, las acciones de grupo se conocen en el ordenamiento colombiano, aunque adoptaron la denominación de "acción de clase", característica del derecho anglosajón.

En efecto, la Ley 45 de 1990, en su artículo 76, contempla una acción de clase, que denomina de responsabilidad civil para la indemnización del daño causado, en favor de las personas perjudicadas por la ejecución de prácticas contrarias a la libre competencia y el uso indebido de información privilegiada, en el sector financiero y asegurador.

De otro lado, el Decreto 653 de 1993, Estatuto Orgánico del Mercado Público de Valores, en su artículo 1.2.3.2, concede acción de clase a las personas perjudicadas por la realización de operaciones en el mercado de valores utilizando información privilegiada, y dispone también que la acción podrá ejercerse cuando quiera que se celebren operaciones no representativas de mercado y por el no suministro de información al mercado de valores en las oportunidades que la ley lo exige. El Decreto 653 de 1993 la considera igualmente acción de responsabilidad civil para la indemnización del daño causado.

3. Las acciones de grupo en el proyecto de ley.

Debe hacerse énfasis, una vez más, en la naturaleza indemnizatoria de la acción de grupo, pues persigue ella el reconocimiento y pago de la indemnización por los perjuicios causados a un número plural de personas por las mismas acciones u omisiones.

Innovación importante es la posibilidad de tramitar conjuntamente acciones populares y acciones de grupo, pues con ello en un mismo proceso el debate probatorio y la actividad del Juez se encaminan a definir las pretensiones, con la consecuente ganancia en términos de la economía procesal.

De otro lado, la naturaleza de la acción incide en la legitimación para adelantarla, que no puede ser igual de amplia a la de las acciones populares, en el sentido de que no toda persona puede intentar la acción.

Como un aspecto práctico se incluyen normas sobre integración al grupo y exclusión del mismo, en un caso para acogerse a los resultados finales del proceso, y en el otro para no ser vinculado por la sentencia ni el acuerdo de conciliación.

Esta disposición contribuye a realizar el mandato del inciso segundo del artículo 88 de la Carta Política, en cuanto al ejercicio de las acciones de grupo sin perjuicio de la acción individual para la indemnización de perjuicios, que posee todo afectado.

Se destaca también la presencia de términos procesales reducidos y obligaciones concretas para la eficiente dirección del proceso por parte de la autoridad judicial respectiva.

Las notificaciones y las facultades generales otorgadas al Juez, que son amplias, pues en lo pertinente se aplican a estas acciones las normas del capítulo sobre acciones populares, determinan también la observancia de un enfoque jurídico novedoso.

El contenido de la sentencia incluye todas las previsiones tendientes a la efectiva reparación del daño ocasionado a los miembros del grupo, con la posibilidad para aquellos miembros que no participaron directamente en el proceso, de acogerse con posterioridad a la sentencia para obtener su correspondiente

indemnización, presentando la liquidación motivada y especificada de las prestaciones a que tengan derecho.

C. FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

Tiene por finalidad financiar las acciones presentadas por grupos de personas de escasos recursos económicos, estimulando con ello la utilización del mecanismo procesal y permitiendo que tales grupos actúen en situación de igualdad en la relación procesal.

Con el Fondo se pretende financiar las acciones que el Comité del Fondo considere conveniente apoyar, atendiendo a criterios como la magnitud y características del daño, el interés social, la relevancia del bien jurídico amenazado o vulnerado y la situación económica de los miembros de la comunidad o del grupo.

Se establecen reglas precisas para asegurar el financiamiento del Fondo así como la dirección y administración del mismo, procurando con ello que cumpla los objetivos para los cuales se crea.

De esta manera el proyecto que se somete a la consideración de la honorable Comisión Primera en el cual se acumularon los proyectos mencionados en el correspondiente pliego de modificaciones, incluye en una forma pormenorizada los elementos sustanciales y procesales que darán operatividad a las importantes figuras de las acciones populares y de grupo consagradas en el artículo 88 de la Constitución Nacional, por lo cual me permito rendir ponencia favorable aconsejando a la Comisión sean acogidos los proyectos integrados con el respectivo pliego de modificaciones.

De los honorables Representantes,

Viviane Morales Hoyos
Representante a la Cámara
por Bogotá.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

a los Proyectos de ley números 206/1993, 223 de 1993 y 232 de 1993, mediante los cuales se reglamenta el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia.

CAPITULO I

Disposiciones generales.

Artículo 1º **Objeto de la ley.** La presente ley tiene por objeto regular las acciones populares y las acciones de grupo de que trata el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, con el fin de proteger los derechos e intereses colectivos.

Artículo 2º **Definiciones.**

Acciones populares. Son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Acciones de grupo. Son aquellas mediante las cuales un conjunto de personas solicita exclusivamente el pago de una indemnización por los perjuicios individuales que les haya ocasionado las mismas acciones u omisiones.

Artículo 3º **Derechos e intereses colectivos.** Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- El goce de un ambiente sano;
- La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución;
- El goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público;
- El acceso de los consumidores y usuarios a un adecuado aprovisionamiento de bienes y servicios, a obtener o usar bienes y servicios que no sean nocivos para su salud y su seguridad personal o familiar, a obtener informa-

ción veraz y suficiente en el proceso de su comercialización, así como a recibir protección en situaciones de inferioridad o indefensión;

- La libre competencia económica;
- El patrimonio público y cultural de la Nación;
- La seguridad y salubridad públicas;
- La prohibición de la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares;
- La moralidad administrativa y la prevención de cualquier práctica corrupta de los servidores públicos;
- El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública de acuerdo con la capacidad real del Estado;
- El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;
- La protección de los bienes de uso público.

Parágrafo. Son derechos e intereses colectivos también los definidos como tales por las leyes ordinarias.

CAPITULO II

Acciones populares.

Artículo 4º **Finalidad.** Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro o la amenaza sobre los derechos e intereses colectivos, restituir las cosas a su estado anterior.

Artículo 5º **Principios.** Las acciones populares se tramitarán conforme a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad, eficacia, y demás principios generales del Código de Procedimiento Civil.

Los procesos que se promuevan para el ejercicio de las acciones populares sólo podrán iniciarse a petición de parte, según los preceptos de esta ley. Iniciado el proceso, es obligación del Juez o Magistrado la de impulsarlo oficiosamente, so pena de incurrir en falta disciplinaria sancionable con destitución.

El juez interpretará las normas sustanciales y procesales aplicables en cada caso, teniendo en cuenta que su finalidad primordial es la de proteger los intereses de la colectividad, los que prevalecen sobre los intereses privados de sus miembros.

Artículo 6º **Interpretación de los derechos protegidos.** Los derechos protegidos por las acciones populares se interpretarán de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales sobre la materia de los cuales sea parte Colombia.

Artículo 7º **Legitimación.** Podrán ejercitar las acciones populares:

- Cualquier persona natural.
- Cualquier persona jurídica sin ánimo de lucro que hubiere recibido personería jurídica un año antes de interponerse la acción, siempre y cuando contemple dentro de su objeto la defensa de Derechos e Intereses Colectivos.
- Las personas jurídicas con ánimo de lucro que no ejerzan acciones populares dentro del desarrollo ordinario de sus negocios, cuando se vean afectadas por la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos.
- Las organizaciones no gubernamentales que dentro de su objeto incluyan la defensa de derechos e intereses colectivos.
- Los representantes legales de entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.

6. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Municipales, en lo relacionado con su competencia.

Artículo 8º **De la Jurisdicción.** La Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones populares originadas en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen fun-

ciones administrativas, de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones vigentes sobre la materia.

En los demás casos, la jurisdicción ordinaria civil conocerá de los procesos en que se adelanten acciones populares.

Artículo 9º Competencia. En los casos de competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa conocerá de las acciones populares en primera instancia el Tribunal Contencioso Administrativo del domicilio del demandado o del lugar donde hayan acaecido o pudieren ocurrir los hechos, a elección del demandante. En segunda instancia conocerá el Consejo de Estado.

En los casos de competencia de la Jurisdicción Civil Ordinaria, conocerá en primera instancia el Juez Civil del Circuito del domicilio del demandado o del lugar donde hayan acaecido o pudieren ocurrir los hechos, a elección del demandante. El Tribunal Superior de Distrito Judicial conocerá en segunda instancia.

Cuando los hechos pudieren producir consecuencias en lugares que correspondan a circunscripciones territoriales diferentes, conocerá a prevención, el Juez o Tribunal ante el cual se hubiere presentado la demanda, salvo que para facilitar la prueba resulte aconsejable que el proceso sea adelantado por otro Juez o Tribunal, a petición de cualquiera de los interesados y previo concepto del Juez o Tribunal ante el cual se hubiere interpuesto la primera demanda.

La demanda podrá ser presentada ante cualquier Juez de la República para que éste la remita inmediatamente al Tribunal o Juez de Circuito competente.

Artículo 10. Procedencia de las acciones populares. Las acciones populares procederán contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que amenace causar o cause agravio a cualquier derecho e interés colectivo. Para la procedencia de las acciones populares no es necesario que la acción violatoria del derecho colectivo se haya manifestado en un acto jurídico escrito.

Artículo 11. Causales de improcedencia de las acciones populares. Las acciones populares no procederán:

1. Para impugnar actos de carácter general, impersonal y abstracto.
2. Para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo.

Artículo 12. Agotamiento opcional de la vía gubernativa. Cuando el derecho e interés colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la Administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular.

Artículo 13. Personas contra quienes se dirige la acción. La acción popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación amenace o viole el derecho o interés colectivo.

Artículo 14. Ejercicio de la acción. Los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre.

Artículo 15. Demanda. La demanda mediante la cual se ejerza una acción popular deberá cumplir, además de los requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Civil, los siguientes:

1. La identificación precisa del derecho o interés colectivo amenazado o vulnerado.
2. La indicación del acto, hecho u omisión que motiva su acción.
3. Las peticiones concretas relativas a las órdenes, declaraciones y condenas que deberán proferir el Juez o Magistrado para proteger el derecho e interés colectivo.
4. La indicación de la persona natural o jurídica, o la autoridad pública autora de la amenaza o del agravio, si fuere posible.
5. Indicar si obra a título personal o en representación de otro.

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación.

Artículo 16. Admisión de la demanda. Dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la presentación de la demanda el Juez o Magistrado competente se pronunciará sobre su admisión. Inadmitirá la demanda que no cumpla los requisitos señalados en esta ley, precisando los defectos de que adolezca para que el demandante los subsane en el término de cinco (5) días. Si éste no lo hiciere, el Juez o Magistrado rechazará la demanda.

Contra el auto que rechaza la demanda procede el recurso de apelación.

Artículo 17. Coadyuvantes. Las personas a que se refiere el numeral 2º del artículo 7º y los representantes legales de entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, podrán intervenir como coadyuvantes en cualquier etapa del proceso. En este último caso, siempre que las entidades públicas no hayan dado lugar con su actividad al ejercicio de las acciones populares.

Artículo 18. Notificación del auto admisorio de la demanda. En el auto que admita la demanda el Juez o Magistrado ordenará su notificación personal a las partes. A los miembros de la comunidad se les notificará a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios. Para este efecto, el Juez o Magistrado podrá utilizar simultáneamente diversos medios de notificación.

Si la demanda no hubiere sido promovida por el Ministerio Público, se le notificará personalmente a éste el auto admisorio de la demanda, con el fin de que intervenga como parte pública en defensa de los derechos e intereses colectivos, en aquellos procesos en que lo considere conveniente.

Parágrafo. Las personas jurídicas sin ánimo de lucro, que incluyan dentro de su objeto la defensa de derechos e intereses colectivos, y tengan interés en conocer de las acciones populares instauradas, podrán inscribirse en un registro público que llevarán las Personerías Municipales y el Defensor del Pueblo. El Personero o el Defensor, recibida la notificación, se encargará de ponerla en conocimiento de las entidades que figuran en el registro.

Artículo 19. Traslado y contestación de la demanda. En el auto admisorio de la demanda el Juez o Magistrado ordenará su traslado al demandado por el término de quince (15) días para contestar la demanda. Si hubiere varios demandados, podrán designar un representante común.

En el auto admisorio de la demanda también se ordenará librar oficio a la Administración de Impuestos Nacionales y a las entidades públicas o privadas, que estime pertinentes, a las que le indiquen las partes, para que informen sobre los activos y pasivos que integran el patrimonio del demandado, y la identificación de los mismos, so pena de que se les impongan a sus directivos, multas sucesivas de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales, quedando siempre obligados a suministrar la información requerida. Para los efectos de estas acciones no opera la reserva legal en relación con la declaración de renta y patrimonio.

Artículo 20. Amparo de pobreza. El Juez o el Magistrado concederá el amparo de pobreza cuando fuere pertinente, de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil. Se concederá en todo caso cuando el demandante fuere una persona jurídica sin ánimo de lucro.

Artículo 21. Medidas cautelares. Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el Juez o Magistrado, de oficio o a petición de parte, decretar las

medidas cautelares que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado, en particular las siguientes:

a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;

b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;

c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas cautelares;

d) Cualquiera otra medida que el Juez o el Magistrado estime conveniente.

Parágrafo. Para el decreto y práctica de las anteriores medidas cautelares el demandante podrá aportar estudios técnicos provenientes de personas naturales, sean o no funcionarios públicos, o de cualquier entidad, y serán apreciados por el Juez sin necesidad de traslado.

El Juez o el Magistrado deberá asesorarse de expertos, integren o no la lista de auxiliares de la justicia, o de instituciones especializadas públicas o privadas. Estos conceptos no constituyen prueba pericial y, por tanto, no están sujetos a traslado, ni a contradicción.

La designación será de forzosa aceptación, salvo los casos de estar incurso en una de las causales de que trata el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil. El Juez o Magistrado fijará la remuneración a que haya lugar, la que se incluirá en la liquidación de costas a cargo de la parte vencida en el proceso.

Artículo 22. Oposición a la medida cautelar. El auto que decreta la medida cautelar podrá ser apelado. Dicha apelación se concederá en el efecto devolutivo.

La oposición a la medida cautelar sólo podrá fundamentarse en las siguientes razones:

- a) Evitar un mayor perjuicio al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;
- b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;

c) Evitar perjuicios al demandado cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.

Corresponde a quien alega estas causales demostrarlas.

Artículo 23. Conciliación. De oficio o a petición de parte, del Personero Municipal o del Defensor del Pueblo, el Juez o Magistrado convocará a una audiencia de conciliación en cualquiera de las etapas del proceso con posterioridad a la admisión de la demanda. El propósito de la audiencia es el de llegar a un acuerdo entre las partes, que constará por escrito y en el cual se señalen claramente las acciones y medidas que habrán de adoptarse para proteger el derecho o interés colectivo.

Las partes dispondrán de un término de ocho (8) días a partir de la fecha de convocatoria a la audiencia de conciliación, para realizar las consultas y escuchar las opiniones de sus integrantes respecto de la procedencia y contenido de la conciliación.

En todo caso, las partes al intentar la conciliación se reunirán por un término máximo igual al anterior para elaborar un proyecto de acuerdo que someterán a la aprobación del Juez o Magistrado competente.

En la audiencia podrá participar el Defensor del Pueblo para servir de mediador y facilitar el acuerdo, si el Defensor hubiere presentado la demanda, dicha función corresponderá al Procurador General de la Nación, quien obrará con plena autonomía. En la audiencia también podrán intervenir los apoderados de las partes y la entidad administrativa responsable de proteger el derecho o interés colectivo en caso de que no fuere parte del proceso, así como las personas naturales o jurídicas que hayan registrado comentarios escritos sobre el proyecto, y en ella el Juez o Magistrado podrá decretar y recibir pruebas.

El acuerdo entre las partes se asimilará a una sentencia y tendrá los efectos que para ella se establecen en esta ley. El Juez o el Magistrado conservará la competencia para conocer de la acción hasta que se ejecute el acuerdo y podrá designar a una persona natural o jurídica como auditor que vigile y asegure el cumplimiento del mismo. También podrá en cualquier momento darle curso a las acciones populares originadas en el incumplimiento de la transacción.

Artículo 24. Acuerdo de la audiencia de conciliación. El acuerdo sólo podrá ser suscrito después de haber divulgado su contenido esencial por el medio de comunicación que disponga el Juez o el Magistrado y surtirá efectos una vez sea ratificado por éste. Cualquier miembro de la comunidad dispondrá de quince días calendario, contados a partir del día en que se efectuó la notificación, para oponerse a los términos del acuerdo. Vencido dicho plazo se entenderá que lo ha ratificado. En caso de oposición, el representante de la comunidad evaluará los méritos de la misma y si lo considera pertinente, sugerirá que el acuerdo sea modificado. Si no lo considera pertinente, deberá responderle a quien se hubiere opuesto, explicándole los méritos de los términos del acuerdo, en el término de quince días.

Quien se hubiere opuesto, podrá solicitar ser excluido de todo el acuerdo.

Artículo 25. Pruebas. Realizada la audiencia de conciliación o en caso de no haberla, el Juez o el Magistrado decretará las pruebas solicitadas y las que de oficio estime pertinentes y señalará un término de treinta (30) días para que se practiquen. Si la complejidad del proceso lo requiere, dicho término podrá ser prorrogado de oficio o a petición de parte, por el Juez o Magistrado, hasta por seis (6) meses.

El Juez o Magistrado podrá ordenar o practicar cualquier prueba conducente, incluida la presentación de estadísticas provenientes de fuentes que ofrezcan credibilidad.

También podrá el Juez o Magistrado ordenar a los empleados y a las entidades públicas que rindan conceptos a manera de peritos o aporten documentos, informes u otros elementos de juicio que puedan tener valor probatorio. Así mismo podrá requerir de los particulares certificaciones, informaciones, exámenes o conceptos. En uno y otro caso las órdenes deberán cumplirse dentro de un plazo no superior a quince días.

Si las órdenes o requerimientos a que se refiere el inciso anterior versaren sobre asuntos definidos como reservados por la ley, el Juez o el Magistrado podrá conocerlos personalmente y mantendrá la reserva.

El Juez o el Magistrado practicará personalmente las pruebas, pero si ello no fuere posible podrá comisionar a los Jueces del Circuito, Municipales o Promiscuos para la práctica de pruebas si fuere indispensable en aras de la economía procesal.

En los procesos a que se refiere esta ley el Juez o Magistrado podrá ordenar la práctica de pruebas en cualquier lugar del territorio nacional.

Cuando el Juez ejercite la facultad de decretar pruebas de oficio con posterioridad al vencimiento del término probatorio, sólo podrá hacerlo dentro de los diez (10) días siguientes a la expiración del término del traslado para alegar de conclusión, y el plazo para practicarlas será de quince (15) días. Vencido éste, que será improrrogable, se surtirá inmediatamente el trámite que corresponda.

Artículo 26. Prueba pericial. Para la contradicción del dictamen pericial, los peritos podrán ser llamados por el Juez o Magistrado a efecto de que las partes personalmente les formulen preguntas e interrogantes sobre el dictamen realizado, sin perjuicio de la posibilidad de solicitar la complementación o aclaración del mismo y de la facultad de objetarlo por error grave.

Cuando se le conceda el amparo de pobreza al demandante y sea éste quien solicita la prueba pericial, los gastos de su práctica serán de cargo del demandado.

Artículo 27. Pruebas anticipadas. Conforme a las disposiciones legales podrán solicitar y practicar antes del proceso las pruebas necesarias con el objeto de impedir que se desvirtúen o se pierdan, o que su práctica se haga imposible y para conservar las cosas y las circunstancias de hecho que posteriormente deben ser probadas en el proceso.

Artículo 28. Carga de la prueba. La parte que, a juicio del Juez o Magistrado, tenga acceso más directo y expedito a los hechos que requieran ser demostrados en el proceso, tendrá la carga de probarlos. Si por razones económicas o técnicas, o debido a la situación en que se encuentra alguna de las partes, dicha carga no pudiera ser cumplida, el Juez o el Magistrado podrá impartir las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo.

Artículo 29. Alegatos. Vencido el término para practicar pruebas el Juez o Magistrado dará traslado a las partes para alegar por el término común de cinco (5) días.

Artículo 30. Sentencia. Presentados los alegatos, o vencido el término para alegar, el Juez o el Magistrado dispondrá de diez días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, disponer el pago de una suma de dinero y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante.

En caso de daño a los recursos naturales el Juez o el Magistrado procurará asegurar la restauración del área afectada en lugar de ordenar el pago de una suma de dinero para compensar los costos económicos que se hubieren podido derivar.

En la sentencia el Juez o el Magistrado señalará un plazo prudencial de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. En dicho término el Juez o el Magistrado conservarán la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia.

Parágrafo. También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo, y si fuere el caso, cuando el demandado no cumpliera lo dispuesto en la sentencia, ejecuten y adelanten las medidas pertinentes que ésta ordenó, por cuenta de aquél, con derecho a repetir por los gastos que hubiere tenido que asumir, más la corrección monetaria. Para este último fin, la entidad que hubiere cumplido la sentencia promoverá a continuación del proceso la ejecución respectiva.

Si en el curso del proceso no fuere posible declarar responsabilidad en cabeza de ninguno de los demandados, pero sí la ocurrencia de un daño a la colectividad, en la sentencia que acoja las pretensiones, si fuere el caso, se ordenará a la entidad pública que corresponda, asumir el restablecimiento y la protección de los derechos e intereses colectivos amenazados o conculcados.

Artículo 31. Pago de sumas de dinero. Al ordenar el pago de una suma de dinero en una acción popular, el Juez o el Magistrado podrá de oficio, a petición del demandado o del De-

fensor del Pueblo, autorizar la creación de un fondo para sufragar los gastos necesarios para reparar los daños a personas, lugares o cosas, provenientes de la violación del derecho o del interés colectivo. El condenado podrá, previa autorización del Juez o del Magistrado, efectuar gradual y parcialmente los giros necesarios para financiar el Fondo.

El Fondo será administrado por el Banco Popular, para lo cual podrá constituirse un fideicomiso. Esta entidad podrá invertir el capital con el fin de obtener intereses, siempre y cuando dicha inversión no dificulte ni ponga en peligro el eficaz cumplimiento del fallo.

Cuando el dinero deba ser destinado a la restauración ambiental de la zona afectada, con los dineros del fideicomiso el Banco podrá designar a un contratista para que cumpla el fallo.

Artículo 32. Efectos de la sentencia. La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada respecto de las partes, y de las personas que pertenezcan a la comunidad correspondiente y tengan un interés directo, salvo si la sentencia fuera adversa al demandante por deficiencia de pruebas, caso en el cual, cualquier legitimado podrá intentar otra acción con idéntico fundamento valiéndose de nuevas pruebas.

Artículo 33. Recursos. Los recursos serán concedidos en el efecto devolutivo. Sin embargo, el Juez o el Magistrado podrá conferirlos en el efecto suspensivo para evitar daños irreparables a las partes o a los derechos o intereses mencionados en esta ley, cuya protección sea solicitada.

En los procesos adelantados en ejercicio de las acciones populares proceden el recurso de revisión y el de casación, según el caso, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Artículo 34. Instancias. La sentencia del Juez Civil del Circuito será recurrida ante el Tribunal Superior de Distrito Judicial. La sentencia del Tribunal será recurrida ante la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, según el caso, de conformidad con las reglas de competencia establecidas en la presente ley. En la segunda instancia se aplicarán los mismos términos y procedimientos establecidos para la primera en lo que fuere pertinente.

Artículo 35. Costas. El Juez o el Magistrado aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas, pero sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios que hubiere tenido que pagar el demandado cuando la acción presentada sea manifiestamente infundada. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el Juez o el Magistrado podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar.

Artículo 36. Recompensa a quien ejerza la acción popular. El demandante en una acción popular, si no fuere servidor público, tendrá derecho a recibir una recompensa no menor al cinco por ciento (5%) ni mayor al quince por ciento (15%), del valor de la suma de dinero que hubiere ordenado pagar al Juez o el Magistrado, como resultado de la condena al demandado. El monto de la recompensa se adicionará a la suma que deba pagar el demandado.

En caso de que el demandado no sea condenado a pagar una suma de dinero, el monto de la recompensa se calculará con base en el costo de las acciones que deba efectuar el demandado en cumplimiento de las órdenes del Juez o Magistrado.

Artículo 37. Desacato. La persona que incumpliere una orden judicial proferida por la autoridad competente en los procesos que se adelanten por acciones populares, incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de

seis (6) meses y multa hasta de mil (1.000) salarios mínimos mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

La sanción será impuesta por la misma autoridad que profirió la orden judicial mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá en el término de tres (3) días si debe revocarse o no la sanción.

Artículo 38. **Garantía.** La parte vencida en juicio deberá otorgar una garantía en dinero, por el monto que el Juez o Magistrado determine, la que se hará efectiva en caso de incumplimiento a lo dispuesto por la sentencia.

Artículo 39. **Aspectos no regulados.** A las acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil en los aspectos no regulados en la presente ley.

Artículo 40. **Aplicación.** Continuarán vigentes las acciones populares consagradas en la legislación nacional pero su trámite y procedimiento se sujetarán a la presente ley.

CAPITULO III Acciones de grupo.

Artículo 41. **Finalidad.** La acción de grupo se ejerce para obtener el reconocimiento y pago de la indemnización por los perjuicios causados a un número plural de personas por las mismas acciones u omisiones, que entrañen violación a derechos individuales o colectivos.

Lo anterior no obsta para que los interesados, o cualquier persona, presenten una acción popular por la violación de los mismos derechos o intereses colectivos, con el fin de protegerlos en beneficio de la comunidad. En este último caso podrán tramitarse conjuntamente las dos acciones, siempre y cuando se basen en los mismos hechos e involucren a las mismas partes, siguiendo las reglas de competencia establecidas para el conocimiento de las acciones populares.

Artículo 42. **Legitimación.** Podrán presentar acciones de grupos las personas que hubieren sufrido un perjuicio individual debido a la violación de un derecho individual o colectivo.

Están legitimadas también las personas jurídicas sin ánimo de lucro que se hallen legalmente constituidas con la específica finalidad de proteger un derecho o interés colectivo.

No obstante lo anterior, el juez del conocimiento, en el auto admisorio de la demanda reconocerá legitimación para el ejercicio de esta acción a las asociaciones, juntas, comités, conjuntos o agrupaciones de vecinos o amigos, grupos promotores, congregaciones, organizaciones, o similares formaciones sociales, que no tengan la calidad de persona jurídica, siempre que cumplan los siguientes requisitos:

1. Que el grupo esté integrado por un número significativo de personas que hubieren resultado perjudicadas.

2. Que el acto de conformación y los estatutos consten en escrito auténtico.

3. Que además de las disposiciones especiales en relación con las características de cada grupo, los estatutos precisen el derecho o interés colectivo cuya protección se pretende, lo concerniente a las directivas, las contribuciones que constituirán el fondo común, las causas de su extinción, y la determinación de la formación social que cumpla semejantes objetivos, o en subsidio, de la entidad de beneficencia llamada a recoger sus activos.

El Defensor del Pueblo podrá, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, interponer acciones de grupo en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o indefensión. En este caso será parte en el proceso junto con los agraviados.

Artículo 43. **Integración al grupo.** Quienes hubieren sufrido un perjuicio podrán hacerse parte en el proceso correspondiente mediante el envío o presentación de un escrito en el

cual se indique su nombre, el daño sufrido, el origen del mismo y el deseo de acogerse al fallo y de pertenecer al conjunto de individuos que interpuso la demanda como un mismo grupo. Quien no cumpliera este requisito podrá acogerse posteriormente a la sentencia, en el plazo que señale el Juez o Magistrado públicamente, suministrando la información anterior, pero no podrá invocar daños extraordinarios o excepcionales para obtener una indemnización mayor.

Las acciones individuales relativas a los mismos hechos podrán acumularse a la acción de grupo, a solicitud del interesado. En este evento, el interesado ingresará al grupo y se suspenderá la tramitación de la acción individual.

Artículo 44. **Jurisdicción.** La Jurisdicción Civil Ordinaria conocerá de los procesos que se susciten con ocasión del ejercicio de las acciones de grupo.

Artículo 45. **Competencia.** Serán competentes para conocer de las acciones de grupo los Jueces Civiles del Circuito del domicilio del demandado o del lugar donde hubieren ocurrido los hechos, en primera instancia, y en segunda instancia conocerá el Tribunal Superior de Distrito Judicial.

Artículo 46. **Procedencia de las acciones de grupo.** La acción de grupo procede contra toda acción u omisión que hubiere causado un perjuicio a un grupo de individuos determinable.

Artículo 47. **Requisitos de la demanda.** La demanda mediante la cual se ejerza una acción de grupo deberá cumplir, además de los requisitos establecidos en el Código de Procedimiento Civil, los siguientes:

1. El nombre del apoderado anexando el poder otorgado por un número significativo de los miembros del grupo, el cual se presumirá auténtico. En caso de existir más de un apoderado, el Juez procurará que actúen coordinadamente, en aras de la economía procesal.

2. El estimativo del valor de los perjuicios que se hubieren ocasionado por la eventual vulneración.

3. Si no fuere posible proporcionar el nombre de todos los individuos de un mismo grupo, los criterios para identificarlos y definir el grupo.

4. Las razones por las cuales, en aras de la economía procesal, es aconsejable practicar en un mismo proceso las pruebas relativas a hechos que afectan o interesan a diversos individuos del mismo grupo.

Artículo 48. **Ejercicio de la acción.** Las acciones de grupo deben ejercerse por conducto del abogado.

Artículo 49. **Admisión, notificación y traslado.** En el auto que admita la demanda, además de disponer su traslado al demandado por el término de diez (10) días, el Juez ordenará:

1. El reconocimiento de la personería del grupo que hubiere formulado la demanda, en desarrollo de las facultades previstas en el artículo 42 de esta ley, si fuere el caso.

2. La notificación personal a los representantes o apoderados judiciales de las partes. A los miembros del grupo se les notificará a través de un medio masivo de comunicación o de cualquier mecanismo eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios. Para este efecto el Juez podrá utilizar simultáneamente diversos medios de comunicación.

3. Librar oficio a la Administración de Impuestos Nacionales y a las entidades, públicas o privadas, que estime pertinentes, o a las que le indiquen las partes, para que informen sobre los activos y pasivos que integran el patrimonio del demandado, y la identificación de los mismos, so pena de que se les impongan a sus directivos multas sucesivas de cinco (5) a diez (10) salarios mínimos mensuales, quedando siempre obligadas a suministrar la información requerida. Para los efectos de

estas acciones, no opera la reserva legal en relación con la declaración de renta y patrimonio.

Si la demanda no hubiere sido promovida por el Defensor del Pueblo, se le notificará personalmente el auto admisorio de la demanda, con el fin de que intervenga en aquellos procesos en que lo considere conveniente.

Artículo 50. **Excepciones previas, contestación y traslado adicional.** El demandado no será oído en el proceso mientras no presente escrito que de cuenta de los activos y pasivos de su patrimonio. La relación se entenderá elaborada bajo la gravedad del juramento.

Los hechos que configuran excepciones previas sólo podrán alegarse mediante reposición interpuesta contra el auto admisorio de la demanda, y la providencia que lo decida no tendrá ningún recurso.

Si dentro del término de traslado de la demanda se proponen excepciones de mérito, el escrito se mantendrá en traslado en la secretaría, por dos (2) días, a disposición del demandante, para que éste pueda pedir pruebas sobre los hechos en que ellas se fundan.

Artículo 51. **Exclusión del grupo demandante.** En el auto admisorio de la demanda, el Juez señalará un término dentro del cual cualquier miembro de un mismo grupo podrá manifestar su deseo de ser excluido del grupo y, en consecuencia, no ser vinculado por el acuerdo de conciliación o la sentencia. Transcurrido el término sin que el miembro así lo exprese, los resultados del acuerdo o de la sentencia lo vincularán. Si decide excluirse del grupo, podrá intentar acción individual por indemnización de perjuicios.

Artículo 52. **Audiencia de conciliación, saneamiento y fijación de los hechos y el litigio.** Vencido el término del traslado de la demanda, el Juez citará a las partes para que personalmente concurren, con o sin apoderado, a audiencia de conciliación, saneamiento y fijación del litigio. En lo pertinente, se aplicará el artículo 101 del Código de Procedimiento Civil.

Parágrafo. El Juez deberá señalar fecha para la celebración de la audiencia a más tardar dentro de los diez (10) días siguientes al vencimiento del término del traslado de la demanda, so pena de incurrir, por ese sólo hecho, en causal de mala conducta sancionable con destitución del cargo.

La presencia del Ministerio Público es potestativa y, en todo caso, si no asiste, no se le impondrá sanción.

Artículo 53. **Pruebas.** Realizada la audiencia, el Juez decretará las pruebas solicitadas y las que de oficio estime pertinentes, y señalará un término de treinta (30) días para que se practiquen, dentro del cual fijará las fechas de las audiencias y diligencias necesarias.

Cuando el Juez ejercite la facultad de decretar pruebas de oficio con posterioridad al vencimiento del término probatorio, sólo podrá hacerlo dentro de los diez (10) días siguientes a la expiración del término del traslado para alegar de conclusión, y el plazo para practicarlas será de quince (15) días. Vencido éste, que será improrrogable, se surtirá inmediatamente el trámite que corresponda. La inobservancia de los términos anteriores, hará incurrir al Juez en causal de mala conducta sancionable con la destitución del cargo.

Artículo 54. **Alegatos.** Vencido el término para practicar pruebas, el Juez dará traslado a las partes para alegar por el término común de cinco (5) días.

Artículo 55. **Sentencia.** Expirado el término para alegar de conclusión, el Secretario pasará inmediatamente el expediente al Despacho con el fin de que se dicte sentencia en el perentorio e improrrogable término de veinte (20) días, so pena de incurrir, uno u otro, en causal de mala conducta sancionable con destitución.

Una vez que el expediente haya pasado al Despacho para proferir sentencia, no podrá surtirse actuación alguna hasta tanto no se haya proferido ésta, excepción hecha de la declaratoria de impedimento o recusación, para el evento de haberse producido cambio de Juez.

Artículo 56. Contenido de la sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción de grupo, podrá disponer el pago de una indemnización colectiva.

Dispondrá además lo siguiente:

1. Comunicar a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo, y si fuere el caso, cuando el demandado no cumpliera lo dispuesto en la sentencia, ejecuten y adelanten las medidas pertinentes que ésta ordenó, por cuenta de aquél, con derecho a repetir por los gastos que hubiere tenido que asumir, más la corrección monetaria. Para éste último fin, la entidad que hubiere cumplido la sentencia, promoverá a continuación del proceso la ejecución respectiva.

2. Prevenir al Ministerio Público para que en ejercicio de sus funciones vele ante las autoridades administrativas por el cumplimiento del fallo proferido.

3. La condena en concreto al pago de la suma correspondiente a las indemnizaciones, así como la forma en que será distribuida entre los damnificados según la porcentualización que se hubiere precisado en el curso del proceso. El Juez podrá dividir el grupo en subgrupos para efectos de establecer y distribuir la indemnización, cuando lo considere conveniente según las circunstancias propias de cada caso.

4. La orden al demandado para que consigne a disposición del juzgado, dentro de los diez (10) días siguientes al de la ejecutoria de la sentencia, una suma equivalente entre cincuenta (50) y mil (1.000) salarios mínimos mensuales, según la importancia y la cuantía del asunto, para constituir el fondo común, del cual se pagarán las indemnizaciones correspondientes a las solicitudes que llegaren a presentar oportunamente los grupos o interesados que no hubieren intervenido en el proceso, conforme a lo previsto en el parágrafo de este artículo. La suma consignada se invertirá por el Juez en títulos de segura solvencia económica, inmediata liquidez y adecuada rentabilidad.

5. La publicación, por una sola vez, de un extracto de la sentencia, en el diario de amplia circulación nacional que indique el Juez, dentro del mes siguiente a su ejecutoria o al de la notificación del auto que ordene obedecer lo dispuesto por el superior, con la prevención a todos los grupos e interesados igualmente lesionados por los mismos hechos y que no concurrieron al proceso, para que presenten al Juzgado, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la publicación, una liquidación motivada y especificada de las prestaciones a que tengan derecho.

Parágrafo. Todas las liquidaciones presentadas oportunamente se tramitarán y decidirán conjuntamente mediante incidente en el cual deberán probar su derecho. El auto que ordene su trámite se notificará por estado.

Dentro del término del traslado del incidente podrán formularse objeciones sobre la existencia y monto de las prestaciones reclamadas, las cuales se resolverán en el auto que lo decida.

Si la suma consignada para constituir el fondo común no fuere suficiente, la parte vencida deberá proceder a la cancelación del faltante, en el término de los diez (10) días siguientes al de la ejecutoria del auto que le ponga fin al incidente, o a la notificación del que ordene obedecer lo dispuesto por el superior. En caso contrario, el sobrante y sus

rendimientos, deducidas las costas causadas en el incidente se restituirán al demandado.

Siempre que la parte obligada a constituir el fondo común o a efectuar el pago del faltante, según el caso, no lo hiciera dentro de los términos antes señalados, se causarán intereses a la más alta tasa comercial moratoria, que en el período del retardo hubiere estado vigente y, en tal caso, el Juez de oficio, a petición del Defensor del Pueblo, o de parte, decretará mediante auto no susceptible de recurso, el embargo y secuestro de bienes de propiedad del obligado, los que serán rematados conforme a lo previsto en los artículos 521 a 537 del Código de Procedimiento Civil.

6. Finalmente, la sentencia ordenará, la liquidación de los costos a cargo de la parte vencida, teniendo en cuenta las expensas necesarias para la publicación del extracto de la sentencia. En ningún caso, la liquidación de costas incluirá agencias en derecho en favor del Ministerio Público.

Artículo 57. Efectos de la sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones tendrá efectos de cosa juzgada en relación con quienes fueron parte en el proceso o formularon la concreción de sus pretensiones, en el trámite incidental de que trata el artículo anterior. El fallo absolutorio tendrá efectos de cosa juzgada sólo frente a quienes fueron parte en el proceso, pero si la sentencia fuera adversa al demandante por deficiencia de pruebas, cualquier legitimado podrá intentar otra acción con idéntico fundamento valiéndose de nuevas pruebas.

Artículo 58. Recursos contra la sentencia. La sentencia que deniegue las pretensiones es apelable en el efecto suspensivo; la que acceda a ellas, total o parcialmente, en el devolutivo. En este último evento, sin necesidad de caución, a petición de parte, se decretará el embargo y secuestro de bienes de propiedad del demandado, para lo cual el Juez conservará competencia en lo relacionado con el decreto y práctica de tales medidas cautelares, y se procederá como se indica en el inciso segundo del artículo 356 del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 59. Aspectos no regulados. En lo que no contrarie la letra ni el espíritu de las disposiciones del presente capítulo, se aplicarán a las acciones de grupo las normas sobre acciones populares contenidas en el capítulo II de la presente ley. También se aplicará el Código de Procedimiento Civil.

Artículo 60. Acciones de la ley de reforma financiera. Las acciones de clase contempladas en el artículo 76 de la Ley 45 de 1990 y en el artículo 1.2.3.2, del Decreto 653 de 1993 (Estatuto Orgánico del Mercado Público de Valores) se adelantarán de conformidad con lo dispuesto en el presente capítulo.

CAPITULO IV

Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos.

Artículo 61. Fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos. Créase el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, el cual contará con los siguientes recursos:

a) Las apropiaciones correspondientes del Presupuesto Nacional;

b) Las donaciones de organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras;

c) El monto de las indemnizaciones a las cuales hubiere renunciado expresamente el beneficiario o cuando éste no concurriera a reclamarlo dentro de un plazo de un año contado a partir de la sentencia;

d) Un porcentaje del monto total de las indemnizaciones decretadas en los procesos que hubiere financiado el Fondo, el cual será predeterminado de mutuo acuerdo con el representante de los demandantes;

e) El rendimiento de sus bienes.

Artículo 62. Funciones del Fondo. El Fondo tendrá las siguientes funciones:

a) Evaluar las solicitudes de financiación que le sean presentadas y escoger aquellas que a su juicio sería conveniente respaldar económicamente, atendiendo a criterios como la magnitud y las características del daño, el interés social, la relevancia del bien jurídico amenazado o vulnerado y la situación económica de los miembros de la comunidad o del grupo;

b) Financiar la presentación de las acciones populares o de grupo, la consecución de pruebas y los demás gastos en que se pueda incurrir al adelantar el proceso;

c) Efectuar los pagos correspondientes de acuerdo con las costas adjudicadas en contra de un demandante que haya recibido ayuda financiera del Fondo.

Parágrafo. El Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos no financiará las acciones iniciadas por las entidades públicas.

Artículo 63. Manejo del Fondo. El manejo del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, estará a cargo de un Comité integrado por los siguientes miembros:

a) Dos representantes de organizaciones no gubernamentales, siempre que dentro de su objeto esté defender derechos o intereses colectivos;

b) El Defensor del Pueblo o quien éste designe;

c) El Procurador General de la Nación o su representante;

d) Un Personero Municipal.

En la adopción de las decisiones el Comité convocará previamente a un proceso de consulta, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2130 de 1992 y en las demás disposiciones relativas a la participación en la toma de decisiones administrativas.

Artículo 64. Monto de la financiación. El monto de la financiación será determinado por el Comité de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso y atendiendo a los siguientes criterios:

a) El mérito de la demanda;

b) Los esfuerzos del demandante para obtener recursos de otras fuentes;

c) El control del demandante sobre los fondos que le serán otorgados, de manera que se asegure su adecuada utilización;

d) Los demás que señale el reglamento del Fondo.

CAPITULO V

Disposiciones finales.

Artículo 65. Notificaciones. Toda providencia deberá ser notificada a través del medio más eficaz, habida cuenta de los eventuales beneficiarios.

Artículo 66. Ministerio Público. De acuerdo con la presente ley, las actuaciones que correspondan al Procurador General de la Nación o al Defensor del Pueblo podrán ser delegadas en sus representantes.

El Defensor del Pueblo, cuando lo considere conveniente podrá mediar antes de iniciarse el proceso entre las presuntas partes en una eventual acción popular o de grupo, a efecto de buscar la solución al conflicto y precaver el litigio.

Artículo 67. Colaboración de la policía. Las autoridades de policía deberán prestar toda la colaboración que el Juez o Magistrado solicite para la práctica y permanencia de las medidas cautelares, so pena de incurrir en causal de mala conducta sancionable hasta con la pérdida del empleo.

Artículo 68. Vigencia. La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Viviane Morales Hoyos, Representante a la Cámara.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 127 de 1992 Cámara, "por medio de la cual se declara Monumento Nacional al Templo de la Parroquia de El Calvario, en el Barrio Campo Valdés, ubicada en la Zona Nororiental de la ciudad de Medellín, y se dictan otras disposiciones".

Honorables Representantes:

El patrimonio cultural de nuestras comunidades está representado en variedad de edificaciones, bien sea templos, teatros, estadios y diferentes obras de arte y literatura, que siempre han merecido la atención especial del Estado y de los Gobiernos en el curso de la historia.

Muchas cosas se han hecho en beneficio de la perennidad de obras arquitectónicas y de ingeniería original, como la que en el proyecto de ley y especialmente en la exposición de motivos describe el autor del proyecto, el honorable Representante Manuel Ramiro Velásquez Arroyave. Estas edificaciones son testigos del desarrollo cultural de un pueblo, la historia que escriben sus murales, sus imágenes y su majestuosidad no es cualquier historia; son los sufrimientos, las alegrías, los triunfos y las derrotas, si así se quiere llamar a la **desacralización** de las costumbres religiosas.

Se pretende en el proyecto que el templo de "El Calvario", nombre de suyo sugestivo y acomodado a la realidad que actualmente vive el país, y en especial la ciudad de Medellín, y en ella la zona nororiental, sea monumento nacional; y que como monumento nacional reciba todos los cuidados que un patrimonio histórico requiere para su conservación, que las autoridades locales departamentales y nacionales sean diligentes en su mantenimiento, guarda y cuidado.

El proyecto consta de tres partes bien delimitadas, las cuales entramos a explicitar así:

El artículo primero declara Monumento Nacional al Templo de la Parroquia de El Calvario, ubicada en el Barrio Campo Valdés, de la zona nororiental de la ciudad de Medellín.

El artículo segundo ordena especial cuidado y conservación de parte de las autoridades locales, departamentales y nacionales. Esta primera parte no tiene inconveniente y es, si se quiere decir, el sustrátum del proyecto.

Una segunda parte consiste en que se ordena incluir en los presupuestos de Medellín, de Antioquia y en el presupuesto general de la Nación, sendas partidas con destinación a la conservación del templo, lo cual, a la luz de la nueva Constitución, es contrario a la autonomía establecida en el artículo 287, especialmente en el numeral tercero, por lo cual la parte concerniente en el pliego de modificaciones se suprime. En cuanto a la partida correspondiente al presupuesto general de la Nación, a pesar de ser el Congreso quien la establece; a partir de la Reforma del 68 la iniciativa del gasto es exclusiva del Ejecutivo y la actual Constitución, en su artículo 150, numeral 11, en concordancia con el artículo 154, parágrafo 2, la iniciativa respecto a las rentas nacionales y la fijación de los gastos de la administración corresponde al Gobierno, por lo cual no es procedente esa parte complementaria del artículo segundo del proyecto, más aún cuando el Gobierno Nacional no está respaldando con la firma de sus ministros la iniciativa de este tipo de erogaciones.

Los artículos tercero y cuarto es procedente refundirlos en uno solo que, conforme a las consideraciones anteriores, se reduciría a la

sola junta de conservación y cuidado del templo, integrada por el señor Cura Párroco, un representante de la Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín, un miembro de la Sociedad Antioqueña de Ingenieros y un miembro de la Academia Antioqueña de Historia. Junta de conservación y cuidado cuya personería jurídica por esta ley se concede y la cual gestionará particular y oficialmente todo lo relacionado al buen desempeño de su cometido.

Agregaría un artículo nuevo que sugiere establecer en el templo un museo de arte religioso litúrgico y cultural, el cual administrará la misma junta establecida en el artículo pertinente, el cual estaría integrado por todos los elementos que, sujetos de donación a la Parroquia por sus actuales propietarios dentro y fuera de ella, hayan hecho parte de la vida eclesiástica de la Comunidad de El Calvario al través de éstos.

También es procedente la recopilación de la historia religiosa, espiritual y sociológica de la Parroquia de El Calvario dentro del marco evangélico de la ciudad de Medellín, pero mediante gestiones propias de la junta, encaminadas a buscar su propia financiación.

La edición y publicación de la obra resultante de esta labor investigativa, encuentro procedente que el Fondo de Publicaciones de la honorable Cámara lo haga de acuerdo a sus reglamentos y en una cantidad de cinco mil ejemplares, como se pide en el proyecto. También encuentro atinente la placa de mármol con el texto de la ley y los nombres de los párrocos que durante medio siglo, desde la Parroquia de El Calvario han alimentado espiritualmente los inquietos habitantes de la zona nororiental de Medellín, con cargo también al presupuesto del Fondo de Publicaciones de la Cámara.

Proposición.

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 127 de 1992 Cámara, "por medio de la cual se declara Monumento Nacional el Templo de la Parroquia de El Calvario, en el Barrio Campo Valdés, ubicada en la zona nororiental de la ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones", de acuerdo al texto aprobado en la Comisión.

TEXTO DEFINITIVO

al Proyecto de ley número 127 Cámara, "por medio de la cual se declara Monumento Nacional al Templo de la Parroquia El Calvario, en el Barrio Campo Valdés, ubicada en la zona nororiental de la ciudad de Medellín, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Declárase Monumento Nacional de la Parroquia de El Calvario, ubicada en el Barrio Campo Valdés, de la ciudad de Medellín, la cual está cumpliendo 50 años.

Artículo 2º Este Templo, como Monumento Nacional y patrimonio histórico, será objeto de especial cuidado por parte de la administración local, departamental y nacional.

Artículo 3º Créase una junta pro conservación y cuidado de esta reliquia histórica, integrada así: Un miembro de la Sociedad de Mejoras Públicas de Medellín, un miembro de la Sociedad Antioqueña de Ingenieros y un miembro de la Academia Antioqueña de Historia, el señor Cura Párroco de El Calvario, esta junta tendrá personería jurídica en virtud de esta ley y gestionará todo lo relativo al propósito de ella.

Artículo 4º De acuerdo con el ordinario del lugar, establézcase en el Templo de la Parroquia de El Calvario un museo de arte religioso, cultural y litúrgico, administrado por la junta que en el artículo anterior se crea, cuyas piezas, además de las donaciones que los particulares le puedan hacer, son las que todas las parroquias de Antioquia y Medellín le darán en comodato por mandato de esta ley.

Artículo 5º La junta creada por la presente ley recopilará la historia espiritual, religiosa y sociológica de la zona nororiental de la ciudad de Medellín, cuya edición y publicación se hará con cargo al presupuesto del Fondo de Publicaciones de la honorable Cámara de Representantes, en un total de cinco mil ejemplares.

Artículo 6º En la fachada principal del Templo de El Calvario de la Parroquia de Campo Valdés, en la ciudad de Medellín, se colocará una placa en mármol con el texto de la presente ley y los nombres de los párrocos que en el presente medio siglo han alimentado espiritualmente desde esta Parroquia a los habitantes de la zona nororiental de Medellín, cuyos costos también serán asumidos por el Fondo de Publicaciones de la honorable Cámara de Representantes.

Artículo 7º Esta ley rige a partir de su sanción.

Rafael Quintero García
Representante ponente.
Circunscripción Electoral del Departamento del Valle.

Santafé de Bogotá, D. C., mayo 4 de 1993.

CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION SEGUNDA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., mayo 5 de 1993.

Autorizamos el presente informe.

El Presidente, **Felipe de Jesús Namen Rapalino.**

El Vicepresidente, **Juan Hurtado Cano.**

El Secretario, **Hugo Alberto Velasco Ramón.**

CONTENIDO

GACETA número 125 - miércoles 12 de mayo de 1993.

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

Proyecto de ley número 321 de 1993, por medio de la cual se modifican algunos artículos del Código Penal, en cuanto hace a la protección del concebido y no nacido 1

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 233 de 1992, por la cual se crea el certificado de incentivo forestal y se crean otras disposiciones 3

CAMARA DE REPRESENTANTES

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 227 de 1993. Cámara, 206, Senado de 1992. 6

Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 233 de 1993 8

Ponencia para primer debate a los Proyectos de ley números 206, 223 y 232 de 1993, mediante los cuales se reglamenta el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia 8

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 127 de 1992, por medio de la cual se declara Monumento Nacional al templo de la parroquia de El Calvario, en el barrio Campo Valdés, ubicada en la zona Nororiental de la ciudad de Medellín y se dictan otras disposiciones y texto definitivo 16