



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - N° 321

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 6 de octubre de 1995

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 126 DE 1995 CAMARA

“por la cual se adiciona parcialmente el Código Penal para tipificar como conducta delictiva, el sobrecosto y la sobrefacturación, en la contratación estatal”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónase el título III, del libro segundo del Código Penal con un artículo nuevo, que es del siguiente tenor:

“Artículo 146 A. *Sobrecosto y sobrefacturación en la contratación estatal*”. El servidor público que celebre contrato estatal en el que se presente sobrecosto o sobrefacturación en lo que constituye el objeto del contrato, incurrirá en prisión de dos a diez años, que se impondrá de acuerdo con el monto del mayor valor o desfase presentado. En igual pena se incurrirá cuando se presente el mismo fenómeno en las adiciones o modificaciones de los contratos.

La pena de que trata el inciso anterior se duplicará cuando el sobrecosto o sobrefacturación, exceda de mil salarios mínimos legales o cuando el funcionario pretenda algún fin económico en beneficio directo.

La pena respectiva se rebajará hasta en las dos terceras partes, si el imputado acepta su responsabilidad antes de concluir la investigación previa, siempre que la defraudación no exceda de doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales y colabore eficazmente en la identificación de los demás responsables del ilícito.

Parágrafo. Lo previsto en este artículo se aplicará al contratista, excepto que él mismo haya sido inducido o presionado a celebrar el contrato en esas condiciones y denuncie los hechos irregulares antes de la liquidación definitiva del contrato, su adición o reajuste.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Proyecto de ley presentado por la honorable Representante:

Carlina Rodríguez Rodríguez.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señor Presidente y honorables Representantes:

De manera comedida me permito presentar a consideración de la honorable corporación, el proyecto de ley, “por la cual se adiciona parcialmente el Código Penal para tipificar como conducta delictiva, el sobrecosto y la sobrefacturación en la contratación estatal”. Para establecer la conveniencia de tramitar este proyecto proceden entre otras, las siguientes razones:

Corrupción administrativa

A nadie escapa que la corrupción administrativa en el país ha crecido a un ritmo realmente alarmante.

Recientemente el Contralor General de la República se refirió a este fenómeno, señalando que este tipo de corrupción se ha incrementado desproporcionadamente convirtiéndose en fuente de enriquecimiento ilícito, que ya no sorprende a los colombianos.

Es necesario, entonces, buscar el que se adopten medidas de mayor rigor, con miras a atacar directamente la causa del fenómeno. Ya que es una de las modalidades que con mayor frecuencia se viene utilizando por los corruptos, es la de la sobrefacturación o los sobrecostos en la contratación estatal.

La impunidad como factor generador de la corrupción

Es evidente que si el agente que delinque no se le impone la sanción oportuna, esa conducta se convierte en modelo de imitación para otros, al punto de convertir al fenómeno de la corrupción en un multiplicador de conductas afines.

En este orden, en consecuencia, debemos comprender que el factor de la impunidad es un lastre que ocasiona grave perjuicio al país.

Para evitar que estos ilícitos continúen al margen de la ley y cobijados por la impunidad, es indispensable tipificar dichas conductas bajo el rigor de nuestro estatuto penal. A este objetivo se orienta el presente proyecto de ley al elevar a la condición de delito una de las conductas que constituye la mayor fuente de corrupción en la contratación estatal como es el sobrecosto o la sobrefacturación en la misma.

Las anteriores razones son suficientes para que la honorable corporación considere la conveniencia de tramitar el presente proyecto de ley.

Cordialmente,

Carlina Rodríguez Rodríguez.
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 4 de octubre de 1995 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 126 de 1995, con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante Carlina Rodríguez Rodríguez.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

PROYECTO DE LEY NUMERO 127 DE 1995 CAMARA

“por la cual se crean los jueces de paz”.

CAPITULO I

Disposiciones generales

Artículo 1º. La justicia de paz se instituye como jurisdicción especial, reconocida por la Constitución Nacional. Su finalidad es contribuir a la preservación del orden y la convivencia ciudadana en todo el territorio nacional.

Artículo 2º. Créanse los jueces de paz, con la función principal de conocer, en equidad, conflictos individuales y comunitarios en los casos y según los procedimientos establecidos en la presente ley. Los

jueces de paz no ejercen jurisdicción permanente. Su facultad de juzgamiento deriva, en cada caso concreto, de la voluntad de los interesados de someter un litigio a su conocimiento.

Se entiende por conflicto individual toda controversia que afecte o pueda afectar los intereses particulares de los miembros de la comunidad.

Se entiende por conflicto comunitario todo hecho ocurrido en la comunidad que cause o amenace causar alteración del orden, la armonía o el equilibrio interno de ésta.

El concepto de equidad se entiende enmarcado dentro de las normas y principios previstos en la Constitución Política.

Parágrafo. En consideración a que los jueces de paz no ejercen jurisdicción de manera permanente, carecen de competencia para conocer acciones de tutela.

Artículo 3º. El ejercicio de las funciones de juez de paz no es incompatible con el desempeño de cualquier otro empleo o labor en el sector privado.

CAPITULO II

Designación

Artículo 4º. Los jueces de paz serán designados por los Consejos Seccionales de la Judicatura correspondientes de listas enviadas para tal efecto por las Juntas Administradoras Locales. En aquellos municipios donde no existan Juntas Administradoras Locales, las listas serán elaboradas por las organizaciones sociales o comunitarias autorizadas para ello según el reglamento que para el efecto expida el Consejo Superior de la Judicatura.

En cada municipio habrá por lo menos un juez de paz. Su distribución debe hacerse de manera que la justicia de paz tenga aplicación en las zonas rurales del país.

Parágrafo. Los jueces de paz desempeñarán sus funciones *ad honorem* y su ejercicio no significará que adquieran el carácter de servidores públicos.

No obstante, el Consejo Superior de la Judicatura podrá establecer, dependiendo del tamaño de la respectiva jurisdicción y el número de personas que en ella residan, asignaciones para recuperación de gastos en que incurran los jueces de paz en el ejercicio de sus funciones. Los municipios podrán igualmente concurrir a dichos gastos.

Parágrafo transitorio. Dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura expedirá las reglamentaciones de que trata el presente artículo.

La integración de las listas de jueces de paz se efectuará dentro de los tres meses siguientes a la expedición de la reglamentación.

Artículo 5º. El número de jueces de paz que debe haber en cada municipio será determinado por la Sala Administrativa del Consejo Seccional de la Judicatura, atendiendo principalmente a las necesidades de administración de justicia del lugar.

Artículo 6º. El período de los jueces de paz será de cinco (5) años y podrán ser reelegidos indefinidamente. Podrán ser removidos en cualquier tiempo cuando así lo solicite la mayoría de los miembros de las juntas administradoras locales o de las organizaciones sociales o comunitarias que elaboraron la lista con base en la cual fueron designados o cuando se compruebe que han incurrido en alguna de las causales de destitución aplicables a los jueces ordinarios.

Los Consejos Seccionales de la Judicatura podrán suspender a los jueces de paz con arreglo a las normas aplicables a los jueces ordinarios.

Artículo 7º. Son requisitos para ser designado juez de paz:

1. Ser mayor de dieciocho (18) años.
2. Gozar de autoridad moral y capacidades suficientes que permitan esperar el cumplimiento de sus funciones de manera eficiente, imparcial y equitativa.
3. Haber nacido en la respectiva comunidad o estar domiciliado en ella por lo menos desde cinco (5) años antes de la designación.
4. Tener un nivel de experiencia y de conocimientos que guarden proporción con las características socioculturales de la comunidad en la que habrá de ejercer sus funciones.
5. Ser reconocido en la comunidad respectiva como un miembro de la misma y especialmente como persona equilibrada y diligente.

Artículo 8º. No podrá ser designado juez de paz quien incurra en alguna de las siguientes causales:

- a) Quienes se hallen en interdicción judicial;
- b) Quienes padezcan afección física o mental, previamente calificada por la respectiva entidad de previsión social o el Instituto de Medicina Legal, que comprometa la capacidad necesaria para el debido desempeño de funciones o labores;
- c) Quienes se encuentren en detención preventiva por delito doloso, aunque gocen del beneficio de excarcelación, o hayan sido afectados por resolución de acusación o su equivalente en proceso penal, por los mismos delitos, mientras se define su responsabilidad;
- d) Las personas respecto de las cuales exista convicción moral de que no observan una vida pública o privada compatible con la dignidad del empleo.

Artículo 9º. Todos los jueces de paz estarán inhabilitados para desempeñarse en cualquier cargo o empleo público en los niveles nacional, departamental o municipal.

CAPITULO III

Competencia

Artículo 10. Los jueces de paz tendrán competencia territorial a nivel de los municipios o distritos en los cuales se desempeñen.

Artículo 11. Los jueces de paz serán competentes para conocer asuntos susceptibles de transacción en materia civil, comercial, laboral agraria y de familia cuyo monto sea inferior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de iniciarse el respectivo trámite.

También tendrán competencia para intentar la solución de conflictos que se sometan a su conocimiento, mediando entre las partes para que convengan fórmulas de arreglo.

Artículo 12. A la jurisdicción de paz sólo se podrá acceder de común acuerdo entre las partes, quienes someterán el asunto a conocimiento del juez de paz que elijan, dando cumplimiento a las normas que sobre competencia establece el Código de Procedimiento Civil.

Artículo 13. De igual forma podrán las partes someter el conflicto ante el juez de paz correspondiente en todo caso en que el asunto esté siendo conocido por la justicia ordinaria, renunciando a ella y siempre que no se haya dictado sentencia de primera instancia. En este caso las partes, de común acuerdo, podrán pedir al juez de conocimiento que tales asuntos se sometan al conocimiento de un juez de paz, mediante solicitud que se presentará por escrito.

Si la solicitud reúne los requisitos señalados en el presente artículo, el juez la aceptará y decretará la terminación anticipada del proceso.

En caso de la existencia de compromiso o de cláusula compromisoria, las partes de común acuerdo podrán omitir la conformación del tribunal de arbitramento, en los casos en los cuales elijan someter sus diferencias al conocimiento de los jueces de paz.

CAPITULO IV

Procedimiento

Artículo 14. Las partes podrán presentar el asunto ante el juez de paz, por escrito u oralmente. En caso de hacerlo en forma oral, el juez levantará un acta, suscrita por él y por las partes, en la cual conste la fecha, la identidad de las partes, su lugar de residencia, la descripción de los hechos materia de conflicto y la solicitud que presentan a su consideración.

Artículo 15. El juez deberá fallar a la mayor brevedad posible, no excediendo en todo caso el término de un mes.

Esta providencia tendrá el carácter de documento público, producirá efectos de cosa juzgada material y prestará mérito ejecutivo para el cumplimiento de las obligaciones en ella impuestas.

En el fallo, el juez deberá respetar los principios de debido proceso, derecho de defensa y moralidad. Los documentos que suscriban los jueces de paz, en el ejercicio de sus funciones, tendrán el carácter de documentos públicos.

Artículo 16. Cualquiera de las partes, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, podrá impugnar el fallo del juez de paz ante el juez civil o promiscuo municipal de la localidad por violaciones al debido proceso.

La impunidad deberá ser decidida en el término de un mes aprobando, improbando o reformando el fallo.

Artículo 17. Los jueces de paz recibirán capacitación por parte de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla", de conformidad con la reglamentación especial del Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 18. Deróganse los artículos 77 y 3º transitorio del Código de Procedimiento Penal.

Artículo 19. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Néstor Humberto Martínez Neira,
Ministro de Justicia y del Derecho.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Gobierno Nacional, consciente de la necesidad de fortalecer la justicia colombiana y de la imperiosa necesidad de la ciudadanía de contar con una recta, eficiente y accesible administración de justicia, ha desarrollado una campaña legislativa que proporcionan nuevos mecanismos y complementa y perfecciona los existentes. Es así como se cumplió el trámite ante el Congreso de la República de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia y se espera que pronto el Congreso asuma el conocimiento del Proyecto de Ley de Eficiencia y Acceso a la Justicia.

Siguiendo con este objetivo de otorgar confiabilidad y cobertura al ejercicio de la justicia y de acercarla a cada uno de los colombianos que requiera un ámbito efectivo para la solución a sus conflictos, se presenta este proyecto de ley "por la cual se crean los jueces de paz", en desarrollo de un previsión de la Asamblea Nacional Constituyente traducida en el artículo 247 de la actual Carta Política.

I. Antecedentes nacionales e internacionales de la figura de los jueces de paz

La figura de los jueces de paz ha tenido desarrollo en diferentes países, en muchos de los cuales tiene una gran tradición. Tal es el caso de Perú, donde data del año 1854 y está vigente aún hoy. En ese país son jueces de menor jerarquía, clasificados en letrados (abogados titulados) e iletrados (sin necesidad de título de abogado), quienes solucionan conflictos entre particulares a través de un procedimiento breve. El sistema de la justicia de paz en Venezuela es muy similar al reseñado. Lo propio ocurre en algunos estados federales de los Estados Unidos y en este país a nivel federal, donde los jueces de paz generalmente conocen de asuntos penales de menor entidad y de civiles de cuantías limitadas en cada legislación. Sus providencias pueden ser impugnadas ante cortes superiores dependiendo del asunto. Los jueces de paz federales deben ser abogados titulados.

En otros países tales como Brasil, los jueces de paz también presentan origen colonial; sin embargo actualmente les han sido limitadas sus funciones a asuntos notariales y de matrimonio. Por último, los jueces de paz de República Dominicana son abogados que fallan en derecho, elegidos por el Senado de la República y con competencia en asuntos civiles de mínima cuantía y policivos.

En la historia de la legislación colombiana se encuentra un primer antecedente de la figura de los jueces de paz en la Ley 10 de 1834, sancionada por el entonces Presidente de la República, Francisco de Paula Santander.

Estos jueces de paz eran designados por el Concejo Municipal de cada Cantón, en el cual tenían competencia sobre los asuntos susceptibles de transacción sometidos a su consideración voluntariamente por las partes, relacionados con materias civiles, contenciosas o relativas a injurias, pero no a acciones criminales. Tenían facultades de conciliadores y podían imponer multas.

Esta jurisdicción estuvo vigente hasta el año 1839, cuando mediante ley fueron reemplazados por los "Jueces parroquiales", quienes desempeñaban sus mismas funciones, cuya duración fue muy corta.

La Asamblea Nacional Constituyente, en su espíritu de conformación y desarrollo del Estado Social de Derecho en Colombia buscó un acercamiento integral entre la comunidad y el Estado. Manifestaciones de esta tendencia son las novedosas acciones populares, la acción de tutela, y la jurisdicción de paz. Con esta última se pretende cumplir el objeto de acercar la función pública de administrar justicia a cada uno de los ciudadanos colombianos, generando un ambiente de eficiencia y confiabilidad.

Correspondió al Constituyente Jaime Fajardo Landaeta la elaboración del informe y las ponencias correspondientes a la creación de la figura de los jueces de paz. En ellos expone la consagración de esta figura en otras legislaciones, tales como la uruguaya, la peruana y la brasileña.

Señala que la creación de esta jurisdicción de paz responde a la sana intención de la Asamblea Constituyente de propiciar la participación ciudadana en la administración de justicia, como fórmula que colabore con la descongestión de los despachos judiciales y con la organización y mayor eficacia de la justicia en nuestro país. Al respecto anota: "No se nos escapa que la creación de todos estos mecanismos tiene por objeto 'abaratar' la justicia, 'devolviéndosela a la comunidad'¹".

Otorga a los jueces de paz las siguientes características:

- “Origen popular,
- Elección popular,
- Respetabilidad dentro de la comunidad,
- Fallos en equidad sin formulismos institucionales preestablecidos...”².

La norma constitucional aprobada por unanimidad por la Comisión Cuarta de la Asamblea Nacional Constituyente es la siguiente:

“Artículo. Los jueces de paz serán elegidos popularmente y resolverán en equidad y sin formalidades procesales los conflictos individuales y comunitarios que determine la ley”.

El último informe ponencia sobre este tema, presentado ante la Asamblea Nacional Constituyente en sesión plenaria, por el doctor Carlos Daniel Abella Roca, presenta un artículo mucho más extenso, en el cual no solamente se dispone su creación, para solucionar conflictos básicos en el ámbito de la equidad y sin formalidades procesales, sino que ya entra a hacer precisiones que se había pensado, correspondían a la ley. En la ponencia se reitera la intención de propiciar una pronta y cumplida justicia con participación responsable y directa del ciudadano, a quien para efectos de esta función se tendrá bajo permanente vigilancia.

En conclusión, podemos sostener que la intención del constituyente al incluir en la Carta de 1991 la figura de los "jueces de paz, era aligerar las cargas que reposan sobre los funcionarios judiciales regulares, con el objeto de obtener una más rápida y eficaz administración de justicia. Estos jueces no fallarían en derecho, sino en equidad, lo cual implica que no requerirían conocimientos especiales en materias legales ni ser abogados. Se busca, además, dentro de la clara corriente de la Constituyente, abrir un nuevo canal de participación democrática, de la comunidad en los asuntos del Estado.

La norma Constitucional aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente es del siguiente texto:

Artículo 247. La ley podrá crear jueces de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios. También podrá ordenar que se elijan por votación popular”.

Frente a ella vale la pena destacar los siguientes puntos:

- La figura se deja para la creación de la ley, incluso en forma facultativa de la misma, ya que se utiliza el término "podrá".

- Los jueces de paz han de resolver los conflictos que les competan basándose en la equidad, no en derecho.

- Respecto a su elección, que también corresponde a la ley, se abre la posibilidad de que se realice popularmente, obedeciendo al contenido comunitario que es inherente a la figura.

- Aunque es materia legal la determinación de su competencia, la Constitución señala que su objeto será la resolución de "conflictos individuales y comunitarios".

III. Contenido del proyecto

El contenido del proyecto de ley que en este momento se presenta a la consideración del Congreso de la República puede explicarse a través de los siguientes puntos principales:

a) *Jurisdicción especial.* La jurisdicción de paz fue creada constitucionalmente como especial y de acuerdo con esta ley no tendrá carácter permanente. Ello significa que son las partes las que le dan la competencia específica al someter a su conocimiento al asunto en conflicto. Lo anterior tiene como efectos jurídicos, entre otros, el no considerar a los jueces de paz como servidores públicos y la imposibilidad de someter a su conocimiento acciones de tutela, las cuales implican la existencia de una jurisdicción de carácter permanente, integrada por personas con una formación jurídica especial, que permita garantizar la plena aplicación de los derechos fundamentales que se tutelan a través de este mecanismo.

Por formar parte de la Rama Judicial del Estado, los jueces de paz están sometidos al control disciplinario del Consejo Superior de la Judicatura, como lo dispone el inciso 3º del artículo 256 de la Carta Política;

b) *Requisitos para ser jueces de paz.* Los requisitos que el proyecto incluye como necesarios para acceder al cargo de juez de paz, sea común o superior son los siguientes:

- Tener dieciocho años de edad. El límite de edad es el mismo que se prevé para los alcaldes municipales.

- Gozar de autoridad moral y capacidades suficientes que permitan esperar el cumplimiento de sus funciones de manera eficiente, imparcial y equitativa. La persona que solucione los conflictos comunes de los miembros de la región debe presentar unas calidades humanas y morales que acrediten su idoneidad y generen el respeto que requiere. En esta norma se asegura que sus fallos estén orientados por el principio de equidad, cuyo concepto les será dado por sus propias calidades personales.

- Haber nacido en la respectiva comunidad o estar domiciliado en ella por lo menos desde cinco (5) años antes de la designación. Con este requisito, como se señaló, se busca permitir que la persona que va a solucionar los conflictos de la comunidad sea reconocida por las personas que la integran, que son, por lo mismo las que la van a elegir.

- Tener un nivel de experiencia y de conocimientos en proporción con las características socioculturales de su comunidad. Este requisito persigue que el juez de paz sea idóneo para la resolución a los conflictos particulares o comunitarios a su cargo. El nivel de educación y experiencia no puede determinarse en forma objetiva, porque depende de los niveles socioculturales de cada comunidad.

- Ser reconocido en la comunidad respectiva como un miembro de la misma y especialmente como persona equilibrada y diligente. Esta es la condición más importante para tener el carácter de juez de paz, por cuanto se espera que los mismos sean "Decanos" dentro de su comunidad; que por su ascendiente dentro de la misma estén en condiciones de dirimir conflictos que se presenten al interior del conglomerado social dentro del cual se desenvuelve el juez y, en consecuencia, las soluciones por ellos planteadas sean acogidas y respetadas por todos. El objetivo de los jueces de paz es que las personas de la comunidad tengan un "líder" comunitario a quien dirigirse en orden a obtener la rápida resolución de sus conflictos, bien sea a través de una labor de mediación, o por medio de la decisión de un tercero confiable. Por lo anterior, se estima que la comunidad debe reconocer estas calidades en quien sea designado juez de paz, como requisito indispensable para la eficacia de esta figura.

¹ Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional* número 066 de 3 de mayo de 1991.

² Asamblea Nacional Constituyente, *Gaceta Constitucional* número 066 del 3 de mayo de 1991.

Por otra parte, se establecen como inhabilidades para ser designado juez de paz las causales de haber sido condenado a pena privativa de la libertad o hallarse en interdicción judicial. Estos dos requisitos son garantías adicionales de la idoneidad del juez de paz;

d) *Designación*: Los jueces de paz, en virtud de este proyecto de ley y por previsión constitucional que autoriza para ello, serán designadas por el Consejo Seccional de la Judicatura competente en el lugar en el cual vayan a ejercer sus funciones.

Para estos efectos y con el fin de asegurar cercanía del juez con la comunidad en la cual va a desarrollar sus funciones, serán las juntas administrativas locales de la respectiva comunidad las que presenten la lista de la cual debe el Consejo Seccional efectuar la designación. En las poblaciones donde no se hayan establecido Juntas Administrativas Locales, la elaboración de listas corresponderá a las organizaciones sociales y comunitarias autorizadas según reglamento elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura.

El número de jueces de paz a designar será determinado por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, como entidad que conoce en forma más cercana los problemas y las necesidades de la administración de justicia en el país, en particular por su ocupación en el diseño de un mapa judicial. Para efectos de determinar tal número, deberá tener en cuenta las necesidades de justicia en la región. En todo caso, se prevé que exista al menos un juez por cada municipio colombiano y que su distribución se haga de forma que la justicia de paz pueda tener aplicación en las regiones rurales del país;

e) *Competencia*: La competencia de los jueces de paz es sobre asuntos susceptibles de transacción en materia civil, comercial, laboral, agraria y de familia inferiores a diez salarios mínimos legales mensuales. La cuantía se establece en este valor en armonía con la mínima de los procesos civiles. Se delimita de esta forma su campo de acción en la medida en que sus fallos deben basarse en la equidad y no en la ley.

Se ha delimitado la posibilidad de que los jueces de paz conozcan asuntos penales, prevista en la actualidad en los artículos 77 y 3 transitorio del Código de Procedimiento Penal, con base en dos consideraciones de carácter constitucional. La primera es que el artículo 247 de la Carta Fundamental señala que a los jueces de paz corresponde dirimir los conflictos particulares y comunitarios que ocurran en la comunidad donde se desempeñan, implicando la noción de conflicto un enfrentamiento de intereses entre dos partes. En el caso de los asuntos penales no puede hablarse en realidad de un conflicto, sino más bien de una actuación contraria al ordenamiento jurídico, que debe ser sancionada por el Estado.

En segundo lugar, puede resultar inconstitucional otorgarles a los jueces de paz el conocimiento de asuntos penales, porque su carácter implica que emitan fallos en equidad. Por otra parte, el artículo 29 señala que nadie puede ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes, ante juez o tribunal competente y con plena observancia de las formalidades de cada juicio. Con el objeto de garantizar la eficacia del debido proceso, es necesario que quien se ocupe del juzgamiento de las personas en materia penal sea un funcionario adecuadamente capacitado para tal fin. Así las cosas, el juzgamiento de tipos penales no puede, en ningún evento, hacerse en equidad, sino que, por naturaleza y por orden constitucional, debe llevarse a cabo de conformidad con lo señalado en la legislación existente al momento de la comisión del delito.

Así mismo, pueden actuar como mediadores en conflictos que se sometan a su consideración buscando que las partes encuentren fórmulas de arreglo a sus diferencias.

Los jueces de paz tienen competencia en el municipio o distrito para el cual han sido designados;

f) *Procedimiento*. El procedimiento que corresponde a los jueces de paz es por naturaleza y en razón del sentido de la propia figura de la jurisdicción de paz, sumario, carente de trámites y ritualismos y tendientes simplemente a propiciar un fallo justo y pronto.

Por estas razones lo único que se dispone en la ley frente al procedimiento es que se deje constancia de la presentación de la solicitud ante el juez, de manera que si se hizo oralmente corresponde a éste redactar un acta correspondiente. Luego de ello debe acercarse a las partes en pro de la obtención de una solución al conflicto y luego tiene que fallar, disponiendo para todo el término de un mes contado a partir del día en que se presentó la solicitud.

Lo propio ocurre con la impugnación de los fallos emitidos por jueces de paz. La impugnación debe hacerse dentro de los diez días siguientes a la notificación de la sentencia, y el juez cuenta con un mes para tomar una decisión. La impugnación sólo procede cuando se presenten violaciones al debido proceso;

g) *Mediación*. Como ya se señaló, una de las competencias que este proyecto otorga a los jueces de paz es la de actuar como mediadores en los conflictos que se presenten a su consideración. Vale la pena destacar que la intención del proyecto es lograr que estos jueces actúen primera y fundamentalmente como mediadores y sólo cuando haya fracasado un proceso de mediación, entrar a dictar un fallo de fondo. Esto en consideración a que el proceso de fallo puede desgastar la labor del juez de paz, sin contar además con que en este tipo de circunstancias siempre una de las partes resulta vencedora a costa de otra que resulta vencida. Por lo anterior, es fundamental dotar a los jueces de paz de mecanismos alternativos que le permitan resolver los conflictos que se sometan a su consideración, sin que ello implique la utilización de medios adversariales.

IV. Conclusiones

La creación de la jurisdicción de paz no solamente permitirá la descongestión de la justicia ordinaria sino además acercará el Estado a la comunidad y representará otro mecanismo idóneo de solución de conflictos de diario acontecer. Por todas las razones anteriormente expuestas el Gobierno Nacional presenta este proyecto de ley a consideración del honorable Congreso Nacional.

De los honorables Congresistas,

Néstor Humberto Martínez Neira

Ministro de Justicia y del Derecho.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día octubre 4 de 1995 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 127 de 1995 con su correspondiente exposición de motivos; por el señor Ministro de Justicia y del Derecho, doctor Néstor H. Martínez Neira.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

PROYECTO DE LEY NUMERO 128 DE 1995 CAMARA

“por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los doscientos años de fundación del Municipio de Barbosa, Departamento de Antioquia, rinde homenaje a los barboseños y se ordena la realización de obras de infraestructura.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se asocia a la conmemoración de los doscientos años de fundación del Municipio de Barbosa, Antioquia, a celebrarse el 25 de agosto de 1995. Así mismo rinde homenaje a la comunidad barboseña y la invita a continuar su marcha con sentido de pertenencia y con espíritu de unidad, por los senderos del progreso.

Artículo 2º. Para la vigencia fiscal de 1995 autorízase al Gobierno Nacional a realizar las operaciones presupuestales necesarias para la construcción del complejo cultural, la restauración y remodelación de la casa de la Cultura del Municipio de Barbosa, Antioquia y la restauración del templo San Antonio de Padua.

Artículo 3º. A partir de la vigencia de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Nacional, autorízase al Gobierno Nacional para asignar dentro del presupuesto de las vigencias de 1996, 1997 y 1998 las sumas necesarias para ejecutar las siguientes obras de interés social en el Municipio de Barbosa, Departamento de Antioquia.

Construcción del edificio del deporte y restauración del templo San Antonio de Padua del Municipio de Barbosa. Para este efecto el citado municipio deberá presentar ante el Departamento Nacional de Planeación los respectivos diseños.

Artículo 4º. Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar las operaciones presupuestales y los contratos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

Carlos Corsi Otálora

Senador.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El municipio de Barbosa del Departamento de Antioquia, el día 25 de agosto de 1995 celebró sus 200 años de haber sido fundada. Cursa en el Congreso el Proyecto de ley número 003 de 1995 Cámara, presentado por el honorable Representante Juan Ignacio Castrillón Roldán y cuya ponencia ha correspondido al honorable Representante Luis Norberto Guerra Vélez. Con el presente proyecto complemento el anterior para incluir entre las obras a realizar la restauración del templo San Antonio de Padua, monumento histórico que simboliza la cultura colombiana y particularmente la antioqueña tan profundamente impregnada de esencias religiosas y morales. Es conveniente que desde el comienzo de la ley mediante la cual el Congreso se asocia a tan importante celebración, se tenga en cuenta lo referente a la obra propuesta.

Carlos Corsi Otálora

Senador.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 4 de octubre de 1995 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 128 de 1995 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Senador Carlos Corsi Otálora.

El Secretario General honorable Cámara de Representantes,

Diego Vivas Tafur.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 124 DE 1994 SENADO, 230 DE 1995 CAMARA

“por medio de la cual se aprueban la Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones”, “El Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones”, y el “Protocolo facultativo sobre la solución obligatoria de controversia relacionadas con la Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y los reglamentos administrativos”.

Cumplo con el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate del proyecto de ley número 124 de 1994 Senado, 230 de 1995 Cámara.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) es un organismo internacional que tuvo sus orígenes en el siglo XIX y que fue el encargado de manejar y administrar lo relacionado con las comunicaciones en el mundo.

Este organismo (UIT) entró a formar parte de la ONU en 1947 convirtiéndose en la institución especializada en telecomunicaciones de la Organización de las Naciones Unidas.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones surgió como respuesta a una necesidad de la comunidad internacional de convenir multilateralmente el manejo y administración del espectro electromagnético, en beneficio de todos los países.

La Conferencia de Plenipotenciarios Adicional, reunida en Ginebra en diciembre de 1992 se reunió con el fin de modificar la estructura de la UIT, y así poder agilizar sus métodos de trabajo.

Estas reformas han permitido que la Unión adopte con mayor facilidad los cambios que se producen en el campo de las telecomunicaciones y garantice que éstos contribuyan al desarrollo económico, social y cultural de los países miembros.

Reconociendo el derecho soberano de cada Estado a reglamentar sus telecomunicaciones y teniendo en cuenta su importancia creciente para la protección de la paz y el desarrollo económico y social, los Estados con el fin de facilitar las relaciones pacíficas, la cooperación internacional entre los pueblos y el desarrollo, acordaron la realización del convenio que establece los lineamientos generales que a continuación se mencionan:

- La Unión Internacional de Telecomunicaciones, tendrá como objetivo, mantener y ampliar la cooperación internacional entre todos sus miembros para el mejoramiento de las telecomunicaciones, impulsar el desarrollo de los medios técnicos y conceder beneficios de las nuevas tecnologías a todos los habitantes del planeta, como el de la utilización de servicios de telecomunicaciones.

- La Unión Internacional de Telecomunicaciones tiene funciones particulares donde se resalta su importancia operativa, éstas son entre otras:

- Efectuar la atribución de las bandas de frecuencia para evitar interferencias entre estaciones de radiocomunicación de distintos países así como facilitar la normalización mundial de las telecomunicaciones.

- Fomentar la cooperación internacional en el suministro de asistencia técnica a países en desarrollo, aparte de colaborar entre los miembros con el fin de llegar al establecimiento de tarifas.

- Expedir reglamentos, adoptar resoluciones, publicar información sobre las telecomunicaciones, así como promover el establecimiento de líneas de crédito preferenciales con miras al desarrollo de proyectos sociales, con el fin de extender los servicios de telecomunicación a las zonas más aisladas de los países.

La conferencia de Plenipotenciarios de Ginebra cambió la estructura de la UIT en cuanto a sus funciones específicas de normalización radiocomunicación y desarrollo.

De acuerdo con esta nueva estructura la Unión Internacional de Comunicaciones tendrá los siguientes órganos:

- La Conferencia de Plenipotenciarios que determina los principios generales aplicables para alcanzar el objetivo de la Unión y está constituida por delegaciones que representan a los miembros: examina y aprueba las enmiendas propuestas a la constitución y al convenio y además revisa los acuerdos entre la Unión con otras organizaciones internacionales.

- El Consejo: coordina las actividades de la Unión, actúa como mandatario de la Conferencia de Plenipotenciarios, realiza tarea que le encomienda la conferencia y ejerce un control financiero y administrativo sobre la secretaría general y los distintos sectores de la Unión.

- La Secretaria General: se encuentra encargada de la parte financiera y administrativa de las actividades de la Unión. Está dirigida por un Secretario General que con ayuda del comité de coordinación prepara las políticas y los planes estratégicos de la Unión.

El Secretario General actuará como representante legal de la Unión y se encuentra auxiliado por un Vicesecretario General que desempeña las funciones del Secretario en su ausencia.

- Las conferencias mundiales de telecomunicaciones internacionales: tienen como función principal revisar el reglamento de las telecomunicaciones internacionales así como el tratar cualquier cuestión de carácter mundial que sea de su interés. El adoptar resoluciones y decisiones, las conferencias tendrán en cuenta sus repercusiones financieras sin sobrepasar los límites máximos fijados por la Conferencia de Plenipotenciarios.

- El sector de normalización: tiene funciones específicas, como son las de estudiar las cuestiones técnicas de explotación y de tarificación para de esta forma adoptar recomendaciones para la normalización de las telecomunicaciones a nivel mundial.

- El sector de radiocomunicaciones: garantiza la utilización racional, equitativa, eficaz y económica del espectro de frecuencia radioeléctricas, realizando estudios sobre la materia; realiza estudios de frecuencias y adopta recomendaciones sobre radiocomunicaciones, con el fin de evitar interferencias fuera del territorio del país en el que se encuentra la estación.

- Sector de desarrollo de las telecomunicaciones: sus funciones consisten en cumplir el objeto de la Unión y desempeñar una doble tarea, una como organismo ejecutor de proyectos del desarrollo del sistema de las Naciones Unidas y otra como organismo ejecutor de proyectos del mismo sistema y de otras iniciativas de financiación; para de esta forma facilitar y financiar el desarrollo de las telecomunica-

ciones ofreciendo y coordinando actividades de cooperación y asistencia técnica.

En este instrumento internacional, el Gobierno colombiano ha declarado que sólo se vincula a la Constitución, al convenio a los protocolos, a las reglamentos administrativos, a las enmiendas o modificaciones a éstos, cuando manifieste en forma expresa su consentimiento a obligarse, es decir que no acepta ninguna manifestación presunta o tácita.

Colombia al firmar las actas finales de la conferencia, presentó una reserva en el sentido que el Gobierno de Colombia podrá tomar las medidas necesarias para proteger los intereses nacionales en el caso de incumplimiento de otros países miembros y cuando las reservas de otros Estados afecten los servicios de telecomunicaciones de nuestro país.

De igual manera se reservó aceptar o no las enmiendas que se introduzcan a la Constitución, al Convenio de Ginebra o a los demás instrumentos internacionales de la UIT y además podrán formular reservas a las actas finales de la Conferencia de Plenipotenciarios adicionales de Ginebra durante el lapso de la fecha de la firma y la fecha de la ratificación de los instrumentos internacionales.

En síntesis, los nuevos instrumentos jurídicos y estructurales de la UIT, adoptados en Ginebra en 1992 constituyen la base para la reglamentación de las telecomunicaciones y el uso adecuado del espectro radioeléctrico y el acceso a la órbita de los satélites geoestacionarios y no geoestacionarios, permitiendo que la organización misma proponga, diseñe y defina políticas que promuevan el desarrollo de las telecomunicaciones en todos los países del mundo, basados en los principios de derechos internacionales como son el de fomentar las relaciones pacíficas, lograr el desarrollo económico y social de los pueblos y mantener los lazos de amistad y cooperación entre los países.

De acuerdo con las anteriores consideraciones y por lo destacado del tema, me permito proponer:

Dése primer debate al proyecto de ley número 124 de 1994 Senado, 230 de 1995 Cámara, “por medio de la cual se aprueba la Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y el Protocolo Facultativo sobre la solución obligatoria de controversia relacionadas con la Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y los Reglamentos Administrativos, adoptados en Ginebra el 22 de diciembre de 1992.

De los honorables Representantes.

Luis Fernando Duque García.

Representante a la Cámara.

PONENCIA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 055 DE 1994 SENADO, 269 DE 1995 CAMARA

“por la cual se reconocen las labores académicas del Instituto Colombiano de Derecho Tributario”.

Cumplo con el deber de presentar ponencia para primer debate sobre el Proyecto de ley número 055 Senado de 1994 y 269-C de 1995 Cámara, cuyo autor es el honorable Senador Juan Camilo Restrepo Salazar, “por la cual se reconocen las labores académicas del Instituto Colombiano de Derecho Tributario”.

Por su trayectoria y sus reconocidos altos méritos técnicos, académicos y de aportes al país, existen diversos estamentos que sirven de órganos consultivos del Congreso de la República y del Gobierno Nacional, como ejemplo la Academia Nacional de Medicina, la Sociedad de Ingenieros, la Academia Colombiana de Ciencias Exactas Físicas y Naturales, el Consejo Profesional de Ingeniería Eléctrica, Mecánica y de Profesiones Afines, la Sociedad Colombiana de Arquitectos, la Academia Colombiana de Jurisprudencia y la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Siendo nuestro país un ente orgánico supremamente dinámico y que en consecuencia su legislación es tan cambiante, se ha visto la necesidad en el área de las finanzas públicas y específicamente en todas las actividades que tienen que ver con el Derecho Tributario, que un organismo que tenga gran trayectoria, reconocida experiencia y conocimiento exacto, sirva de estamento consultivo tanto del Congreso de la República como del Gobierno Nacional con el fin de dilucidar todas las alternativas que en materia de Derecho Tributario puedan darse en nuestro país, máxime cuando nuestra legislación en esa área se rige en la actualidad por el Estatuto Tributario que constantemente está siendo transformado en virtud de los continuos cambios de orden legal por parte del Ejecutivo, y que dichas decisiones tienen repercusiones en toda la comunidad.

Cualquier actividad económica del Estado que tiene incidencia directa en la vida, bienes y servicios de los habitantes de nuestro territorio, se encuentran involucrados en "las finanzas públicas", la cual se dedica a diferentes áreas del conocimiento como son la Economía, la Contaduría y especialmente el Derecho y dentro del Derecho el manejo tributario del Estado, hecho éste generador de las rentas del mismo.

Por todo lo anterior, se propone que exista un organismo consultivo del Ejecutivo y del Legislativo en materia de finanzas públicas y que sea el Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

Vale la pena recordar que en muchas oportunidades el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, por intermedio de algunos de sus integrantes, ha servido de órgano asesor en varias reformas tributarias. Igualmente por medio de todos sus integrantes se remiten anualmente las recomendaciones producto de las jornadas colombianas de derecho tributario las que en muchas oportunidades han sido acogidas por el Gobierno Nacional.

Durante sus 32 años de existencia el ICDT; no ha sido una asociación gremial, su objetivo ha sido, sigue y seguirá siendo el estudio, la investigación, la divulgación y el perfeccionamiento del Derecho Tributario, a lo cual ha contribuido con sus actividades así:

1. Publicaciones del Instituto:

1.1 *Boletín informativo*. De periodicidad semanal, allí se publican las normas, la jurisprudencia, la doctrina y la actualidad tributaria. Actualmente se han editado 1.255 números.

1.2 *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Tributario*. Su publicación es semestral o anual. Su contenido comprende, principalmente, una recopilación total de la legislación tributaria del año o el semestre en que se edite, resúmenes de las mesas redondas (conferencias), que el Instituto realiza, artículos y estudios especializados en el área de la tributación y la hacienda pública.

1.3 *Memorias de las Jornadas Colombianas de Derecho Tributario*. Publicación anual que recopila los trabajos presentados en las jornadas colombianas de derecho tributario y las conclusiones y recomendaciones del evento.

1.4 *Libro de Derecho Tributario*. Publicación que se realizó en el año de 1991, en el cual participaron 28 autores de las normas tributarias en el tiempo. La obligación tributaria. Los elementos de la obligación tributaria. La determinación de las obligaciones tributarias. La extinción de la obligación tributaria. El derecho tributario. El derecho sancionatorio tributario. Los recursos de la vía gubernativa y los procesos contenciosos en materia tributaria.

1.5 *Libro sobre la teoría del impuesto sobre la renta*. Este libro será lanzado en octubre de este año y es una obra escrita por veintinueve autores, dividido en seis partes.

1.6 *Otras publicaciones*. Con motivo de los 25 años del Instituto, se editó una revista en su conmemoración. Además se han publicado dos memorias correspondientes al primero y segundo encuentros nacionales del derecho tributario y hacienda pública.

Además el Instituto en asocio de distintos juristas y catedráticos, ha editado libros tales como por ejemplo el libro de Industria y Comercio y el libro de Ajustes por Inflación.

1.7 *Memorias de la XII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*. Publicación realizada en tres volúmenes que recopiló el material académico que se presentó antes, durante y después de las jornadas en referencia que se realizaron en la ciudad de Bogotá en el año de 1985.

2. Eventos que organiza el ICDT:

2.1 *Jornadas Colombianas de Derecho Tributario*. Ininterrumpidamente el instituto ha realizado, a finales del mes de febrero, las Jornadas Colombianas de Derecho Tributario que se han constituido en el foro académico más importante del país la asistencia promedio a las tres últimas jornadas han sido de 550 personas.

2.2 *Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario*. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario es miembro del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario, asociación que reúne a los institutos y asociaciones académicas tributarias de los distintos países latinos, y por esta razón ha celebrado en el país las Decimosegundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario y celebrará las XVII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario en la ciudad de Cartagena de Indias entre el 1º y el 6 de octubre del año en curso.

2.3 *Seminarios*. Eventualmente el Instituto organiza seminarios de actualidad en algún área específica de la tributación.

2.4 *Encuentros de Derecho Tributario y Hacienda Pública*. En el año de 1987 se organizó en asocio de las universidades del Rosario y de Los Andes el Primer Encuentro Nacional de Derecho Tributario y Hacienda Pública. En el año de 1993 en asocio de las universidades Javeriana, Externado de Colombia, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y la Universidad de los Andes se realizó el segundo encuentro.

2.5 *Mesas redondas*. La Comisión Académica y el Consejo del Instituto invitan a un especialista para que exponga ante los miembros del Instituto, en forma de conferencia con intervenciones al final, un tema de máxima actualidad jurídicotributaria. En promedio se realizan entre 15 y 18 reuniones de este tipo al año.

3. Estudios y conceptos:

3.1 *Conceptos para la Corte Constitucional*. Ha solicitado de la Corte, desde el año de 1992, el Instituto produce conceptos para los procesos que cursan ante este Tribunal en el área de impuestos.

3.2 *Otros*. El Instituto participa por invitación de la DIAN, en las comisiones de gestión mixta tributaria de las administraciones de personas jurídicas y de grandes contribuyentes. Estas comisiones se han organizado con el fin de mejorar la administración tributaria y a ellas pertenecen los gremios económicos del país.

4. Distinciones:

La labor académica del Instituto ha sido reconocida a nivel nacional en concursos como el que realiza la corporación José Ignacio De Márquez (Concurso de Derecho Económico), en el cual, de las siete ediciones los trabajos del Instituto han sido ganadores en dos oportunidades (doctora Lucy Cruz Quiñones y doctor Luis Miguel Gómez Sjöberg). Este año se le otorgó una mención de honor al trabajo del doctor Paul Cahn-Speyer Wells, sobre los aspectos tributarios de la Fiducia Mercantil.

Atentamente,

Dilia Estrada de Gómez y Jaime González Maragua, Ponentes.

CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE - ASUNTOS ECONOMICOS

Santafé de Bogotá, D. C., a 4 de octubre de 1995.

En la fecha se recibió en esta Secretaría en cuatro (4) folios útiles la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 055 Senado de 1995 y 269 de 1995 Cámara, "por la cual se reconocen las labores académicas del Instituto Colombiano de Derechos Tributarios", y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la *Gaceta*.

El Secretario General,

Herman Ramírez Rosales.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NUMERO 19 DE 1994 SENADO, 226 DE 1995 CAMARA

por medio de la cual se aprueba el Convenio internacional de constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 y su protocolo modificadorio suscrito el 19 de noviembre de 1976.

Honorables Representantes Comisión Segunda:

Tengo el honor de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley Cámara número 226 de 1994 (Senado 19 de 1994), "por medio de la cual se aprueba el Convenio internacional de constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos", suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1976.

De acuerdo con el artículo 150, numeral 16 y artículos 189, numeral 2º y 224 de la Carta Constitucional vigente, corresponde al Congreso de la República aprobar los tratados internacionales suscritos por el Gobierno Nacional. El convenio a que se refiere la presente ponencia se encuentra dentro de los parámetros establecidos por las disposiciones constitucionales que se acaban de mencionar, luego, corresponde a las Cámaras Parlamentarias dar curso a este proyecto, el cual ha llegado a esta célula legislativa proveniente del honorable Senado en donde ya ha sido aprobado. Teniendo en cuenta que no se observan vicios de inconstitucionalidad, considero que es el caso que siga su curso normal con miras a su aprobación definitiva.

Entrando en materia, se encuentra que este convenio es complementario del "Convenio internacional

sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de aguas del mar por hidrocarburos", suscrito en el año de 1969. (CCL 69) incluyendo el Protocolo 76, el cual amplía el límite de las indemnizaciones. Estos dos instrumentos fueron aprobados por Colombia mediante la Ley 55 de 1989. Al respecto, bueno es anotar que los dos convenios han sido enmendados por dos Protocolos, el de 1976 ya citado y otro suscrito en el año de 1984.

Como se ve, no se trata de una materia nueva ni desconocida en Colombia, ya que el convenio básico de donde se deriva el que hoy nos ocupa, fue aprobado por nuestro país mediante la ley que se acaba de citar. Veamos entonces cómo ha sido el desarrollo a nivel de estos convenios y cómo se ha venido produciendo la vinculación de Colombia a este proceso.

La iniciativa para establecer una legislación sobre estos temas comenzó a tomar fuerza a comienzos y mediados de los años 50, en la medida en que los siniestros marítimos con grandes derramamientos de hidrocarburos se fueron haciendo cada vez más frecuentes y, desde luego, también en la medida en que se fueron evidenciando los gravísimos daños y los enormes costos derivados de las operaciones encaminadas a controlar el esparcimiento del nocivo líquido sobre las aguas del mar.

Tal vez si hay algo comparable a los derrames de petróleo, son los incendios forestales; desde luego, es diferente el medio en que se produce cada uno de estos siniestros, pero sus efectos, en cualquiera de los casos, tienden a ser igualmente devastadores. En el caso de los derrames de hidrocarburos en el mar, los daños ocasionados al medio ambiente, tanto en lo que toca con las aguas afectadas, así como los daños en las costas y playas son inconmesurables. La fauna marina y en particular especies tales como los peces, cetáceos, moluscos, crustáceos, insectos, formas vivientes en arrecifes y las aves marinas, resultan seriamente afectadas desde el punto de vista poblacional, dado el hecho que la mortandad de animales asciende a cifras angustiosas; la descomposición de los cadáveres, además, origina problemas de higiene significativamente delicados.

Para aquellas personas cuya supervivencia se halla estrechamente vinculada a los recursos y al medio marino estos eventos se constituyen en tragedias de gran magnitud; de otro lado también, los daños ecológicos tiene repercusión en otras actividades como la industria turística, toda vez que en muchos casos las playas y otros lugares que constituyen una atracción para visitantes, pierden su atractivo. Es tan grave el daño que estos desastres causan a la naturaleza, que los cálculos más optimistas estiman que, no obstante todos los esfuerzos del hombre para tratar de obtener la mayor y más rápida recuperación del ecosistema, su plena recuperación tal vez sólo venga a ser realidad en un período no inferior a cincuenta (50) años o más, siempre y cuando se mantenga también permanentemente la colaboración que al ser humano le corresponde como autor que ha sido del daño. Sobra señalar que los daños ecológicos y ambientales ocasionados con motivo de estos siniestros, en la mayoría de los casos son prácticamente imposibles de cuantificar.

Pero los perjuicios económicos no se limitan solamente a estos factores. La técnica ha logrado alcanzar significativos avances en su propósito de prevenir y controlar los derrames y de ahí que seguramente muchos de nosotros habremos oído hablar de las barreras flotantes, disolventes, sistemas para el lavado de las orillas y las playas y muchas cosas más; todo esto, naturalmente, representa el esfuerzo del hombre para contrarrestar los efectos de estas tragedias, pero

también significa el desplazamiento de buques, personal, en su mayoría altamente calificado, equipos, etc., etc., todo lo cual conlleva costos que ascienden a cifras gigantescas. Para que tratemos de formarnos una idea sobre los eventuales costos que una tragedia de estas puede llegar a significar, en el caso del siniestro del buque-tanque **Exxon-Valdés** que se estrelló contra unos arrecifes en la bahía Prince Wilhelm en el litoral sur de Alaska, la Exxon tuvo que desplazar a las zonas costeras afectadas por la tragedia, entre quince mil y veinte mil hombres, amén de numerosos buques con equipos especializados, eso, sin contar los trabajos y gastos que debieron efectuar muchas empresas, personas y organismos oficiales que estuvieron vinculados a las tareas de protección y recuperación de extensas zonas costeras.

Estos esfuerzos nos demuestran que hoy es posible contar con medios y recursos enormes para el control de los derrames de crudo, pero de todas maneras los efectos que estos producen son devastadores, porque aunque sean muchos y muy desarrollados técnicamente los mecanismos empleados para el control de un derrame, la rapidez con que la mancha de petróleo se propaga sobre el agua y la inclemencia de la naturaleza contra la cual hay que luchar, hacen muy difícil el éxito en estas labores. Cuando los derrames invaden las costas, lo que es muy frecuente en estos casos, los daños son prácticamente incontrolables porque la mancha impregna arrecifes, bancos, arenas y todo cuanto queda a su alcance; los navíos y especialmente las embarcaciones menores tampoco escapan al molesto y costoso efecto del crudo petrolero.

Naturalmente, estos efectos se hicieron evidentes desde cuando se produjeron las primeras tragedias de esta índole, pero hubo siempre la sensación que los buques podrían ser perfeccionados rápidamente al punto de hacerlos prácticamente invulnerables a esta clase de eventos. La experiencia desafortunadamente se encargó muy pronto de desvanecer estas expectativas, lo que no impidió que el optimismo se mantuviera durante algún tiempo, pero al fin tuvo que ceder ante las evidencias, dando margen a que mientras tanto transcurriera un tiempo precioso antes que se comenzara a estructurar una legislación internacional encaminada a enfrentar seriamente estos problemas y sus efectos jurídicos. Esa demora condujo a que sólo hasta el año de 1969 viniera a suscribirse el primer convenio multilateral relativo específicamente a este tipo de desastres: El "Convenio internacional sobre la responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de aguas del mar con hidrocarburos". (CLC 69).

Este convenio fue un primer gran paso desde el punto de vista legal para el tratamiento de estos problemas, pero las dificultades para obtener el pago de las indemnizaciones a través de los complejos mecanismos legales, entre otras cosas por las naturales dificultades para cuantificar en la mayoría de las veces los daños sufridos, hizo difícil el que la reparación económica llegara a todos los niveles afectados. Esto fatalmente condujo en numerosos casos al no pago de muchas de ellas. Las víctimas de esta situación fueron las más de las veces pescadores, hoteleros, propietarios de embarcaciones, empresas propietarias y administradoras de muelles y embarcaderos, bodegas, empresas procesadoras de pescado, etc., que nunca se sintieron satisfechas y mantuvieron viva su inconformidad y su lucha contra este estado de cosas, incluso con el apoyo de muchos Estados.

La perseverancia en esta lucha y la vigencia de la razón en cuanto a que la indemnización debía cubrir la totalidad de los perjuicios demostrados y cuantificados, condujo a los países a la implantación de algo que

sin duda puede considerarse como un criterio original y novedoso, como fue el de vincular a este proceso a los dueños de la mercancía transportada, constituida por el llamado **fuel oil**, petróleo crudo o simplemente hidrocarburo, con lo cual en cierto modo también, se vino a aliviar la enorme carga económica que recaía sobre los armadores, hasta ese momento señalados como los únicos responsables. Fue así como finalmente surgió el "Convenio internacional sobre la constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación del agua del mar por hidrocarburos," suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971.

Como la denominación del convenio lo indica y como se expresa en el texto del mismo, de lo que se trata es de constituir un fondo, obligación que compete solamente a aquellas entidades que anualmente reciben volúmenes de crudo que superan ciertos límites indicados en el convenio o en los protocolos modificatorios del mismo. El fondo así constituido se identifica en una reserva de la que se hace uso cuando se presenta un siniestro, para lo cual se han establecido condiciones de diversa índole, siendo la principal de ellas la que con los dineros del fondo sólo se podrán cubrir indemnizaciones que no se alcanzaron a pagar por las empresas navieras y por las empresas a cuyo cargo se encontraban los seguros de tales empresas. Este, podría afirmarse, es el espíritu y la esencia del convenio de 1971.

Otro problema con estos convenios fue el de la cuantía de las indemnizaciones, los límites a las mismas y el tipo de moneda para el pago de estas reparaciones. Esto se contempló en los protocolos suscritos al efecto en los años de 1976 y 1984 complementarios de los dos primeros instrumentos.

De otra parte es bueno señalar que esta ayuda que se brindó a las empresas navieras para aliviarlas en la pesada carga de las indemnizaciones, también implica para éstas algunas obligaciones que al efecto se tomaron de la legislación marítima existente desde mucho tiempo atrás y en la cual se imponen a éstas diversas obligaciones encaminadas a hacer más segura la operación marítima. Las disposiciones que trata de esta materia aparecen contenidas en diversos convenios internacionales a saber:

a) Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar, suscrito en el año de 1954. Este convenio fue modificado en 1962 y posteriormente fue sustituido por el **Convenio internacional para prevenir la contaminación del mar por buques**, suscrito en 1973. Este convenio fue en parte revisado y complementado por protocolos suscritos en 1974 y 1978. Se le identifica como el Convenio MARPOL 73/78;

Colombia aprobó este convenio por la Ley 12 de 1981.

b) **Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar**, suscrito en el año de 1960. Se le complementó con un protocolo suscrito en 1978.

A éste se le conoce como el Convenio SOLAS 74/78.

Colombia aprobó este convenio mediante la Ley 8ª de 1978;

c) **Convenio internacional para las líneas de carga, (LL/66)** el cual fue aprobado por Colombia mediante la Ley 3ª de 1987;

d) **Reglamento internacional para prevenir abordajes en el mar**, suscrito en 1960. Este reglamento fue sustituido por un convenio sobre la misma materia suscrito en el año de 1972. Colombia es parte de éste mediante la Ley 13/1981.

Tratando de condensar un poco lo dicho hasta ahora, puede decirse que el objeto de los instrumentos descritos versa sobre la reparación de los daños causados a los Estados contratantes, a quienes resultan damnificados con los derrames o descargas de hidrocarburos o crudo o fuel oil pesado, transportado por vía marítima en buques cisterna. La posibilidad de indemnizar comprende lo que en buena forma representa una amplia gama de eventos dañinos, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- a) Tareas para tratar de contener el avance del petróleo derramado;
- b) Colocación de barreras flotantes;
- c) Empleo de dispersantes;
- d) Despliegue de embarcaciones usadas para estas tareas;
- e) Salarios de tripulaciones;
- f) Contratación de técnicos en estas labores;
- g) Contratación en general de personal para estos fines;
- h) Pérdidas económicas de quienes dependen de actividades en la costa relacionadas con el mar;
- i) Costos de operaciones posteriores surgidas con motivo y por razón del derrame;
- j) Costos por limpieza de propiedades contaminadas como buques de pesca, yates, playas, muelles, malecones, canoas, lanchas, etc.;
- k) También se pagan daños al medio ambiente en la medida en que sean plenamente identificables y cuantificables.

En el fondo puede afirmarse que se aceptan e indemnizan toda clase de daños desde que sean plenamente identificables en los que se establezca la relación de causa a efecto y que sean cuantificables; no creemos exagerar al afirmar que todo esto incluye daño emergente y lucro cesante.

Refiriéndonos ahora a la situación de Colombia frente a estos eventos, no podemos desacartar la ocurrencia en cualquier momento de una calamidad de la naturaleza de las que aquí hemos venido comentando. En efecto, especialmente por las aguas del Mar de las Antillas navegan frecuentemente y relativamente cerca a nuestras costas numerosas embarcaciones procedentes de fondeaderos venezolanos en donde recogen petróleo y algunos de sus derivados para transportarlos a países centroamericanos. Hasta el momento no se ha presentado un naufragio con derrame de petróleo, pero esta contingencia no puede descartarse, con todas sus graves consecuencias, pues las corrientes marinas necesariamente arrastrarían un gran volumen del líquido a nuestras playas. De otra parte, un punto sensible vulnerable se encuentra en el Golfo de Morrosquillo por cuanto en Coveñas se encuentran las termiales de los oleoductos Caño Limón y Colombia, lo que hace especialmente vulnerable esta zona a una tragedia de las que hemos descrito.

Finalmente, este trabajo quedaría incompleto si no se mencionara siquiera una mínima parte de los siniestros marítimos y de derrame de petróleo acaecidos en los últimos veinte años y que dejaron honda huella por los enormes y casi irreparables daños causados a la naturaleza. Las cifras en dinero ocasionadas por las pérdidas en todos lo órdenes a los armadores, compañías de seguros y numerosos damnificados fueron también cuatiosas. Veamos cuáles fueron esos siniestros:

13 de marzo de 1976

El buque-tanque "Olympic Bravery" con 250.000 toneladas de crudo, que había encallado dos meses antes en las costas del noreste de Francia, se rompe en

dos durante un recio temporal. Al parecer no se derramó sino una parte del petróleo, pero los daños en las costas fueron de gran magnitud. El Gobierno y numerosos organismos interesados y de socorro invirtieron más de dos meses exclusivamente en faenas de limpieza de las costas.

12 de mayo de 1979

El petrolero "Urquiola" encalla en la bahía de La Coruña al noreste de España. Se calcula que se derramaron más de cien mil toneladas de petróleo.

16 de marzo de 1978

El petrolero liberiano "Amoco Cádiz" se atasca en la costa noreste de Francia. Se estima que un total de 227.000 toneladas de petróleo se esparcieron en el mar causando graves daños ecológicos en las aguas del mar y en las costas.

Agosto de 1983

Frente a las costas de El Cabo en el sur de Africa se incendia el petrolero español "Castillo de Bulluer" con 257.000 toneladas de petróleo en sus depósitos.

24 de marzo de 1989

El petrolero estadounidense "Exxon Valdés" colisiona violentamente contra unos arrecifes en la bahía "Prince Wilhelm" en las costas del sur de Alaska. 37.000 toneladas de crudo derramado contaminan las costas y un área de mar de 250.000 kilómetros cuadrados ocasionándose con ello el más grande desastre de esta naturaleza que se tenga noticia. Los daños en la costa y la mortandad de mamíferos, bancos de peces y aves migratorias es la más grande registrada hasta ahora en casos similares, lo que ha hecho que este sea considerado el peor desastre ambiental ocurrido en los Estados Unidos y uno de los peores en el mundo.

11 de abril de 1991

El petrolero chipriota "Haven" se incendia con 140.000 toneladas de crudo en sus tanques, cerca al puerto italiano de Génova. Se estima que se quemaron cerca de 15 millones de galones. Los galones restantes se esparcieron en el mar provocando una marea negra que alcanza a llegar al complejo turístico de Noil (a 80 kilómetros de la frontera francesa). La polución de las aguas afectó con el tiempo numerosos puntos veraniegos y playas italianas y francesas.

31 de diciembre de 1992

El buque petrolero "Mar Egeo" naufraga en las costas de Galicia (España). El derrame de 72.000 toneladas de crudo se extendió sobre miles de kilómetros cuadrados de aguas francesas y españolas causando grandes daños en la fauna marina, con grandes pérdidas para la pesca en ambos países. También causó sensibles daños en aves migratorias.

10 de enero de 1993

Cargado de 85.000 toneladas de petróleo, el buque liberiano "Braer" se hundió cerca de las islas Shetland, al norte de Escocia, luego de colisionar contra unos arrecifes. El desastre ocasionó enorme mortandad en colonias de focas, aves migratorias y en las costas escocesas. El navío trasportaba crudo de Noriega al Canadá cuando fue abatido por un fuerte temporal. La tripulación tuvo que abandonar el barco cuando se hizo imposible mantener el control sobre la embarcación, después de haber sufrido serios daños en su sistema de dirección y en los motores.

En Colombia por fortuna hasta ahora no hemos tenido que afrontar una tragedia de la magnitud de ninguna de las que hemos reseñado, pero según lo que antes hemos dejado expuesto, no podemos estar seguros que nunca habrá de ocurrir. Sin embargo, y a manera como de advertencia, no han faltado peque-

ñas manifestaciones de lo que esto podría significar si algún día esto llegare a ocurrir. En las costas del Departamento de Córdoba el derrame continuo de un buque-tanque de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) causó daños muy serios en los bancos de róbalos, langostinos y camarones dejando si sustento a más de 150 familias de pescadores. Los Municipios de San Bernardo, San Arturo, Moñitos, las bahías de Cispatá, Piñajones y las Playas del Viento fueron los sectores más perjudicados. Pero también y esto ocurrió en el Golfo de Morrosquillo, en mayo del presente año el buque-tanque "Trinidad", por ruptura en uno de sus depósitos, dio lugar al derramamiento de 80 barriles de petróleo. Aunque los daños no alcanzaron una gran magnitud, sí permitieron apreciar lo gravísimo que hubiera podido ser si la cantidad derramada hubiera sido mayor.

Dado lo anteriormente expuesto, se estima conveniente dar aprobación al convenio que trata la presente ponencia, a cuyo efecto sometemos a la consideración de la honorable Comisión Segunda de la Cámara de Representantes la siguiente proposición:

Dése primer debate al proyecto de ley por medio de la cual se aprueba el "Convenio internacional de constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos", suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 y su Protocolo modificadorio suscrito el 19 de noviembre de 1976.

Presentada por,
Guillermo Martinezguerra Zambrano
 Representante por Santafé de Bogotá
 Partido "Arena".

CONTENIDO

Gaceta número 321 - viernes 6 de octubre de 1995
 CAMARA DE REPRESENTANTES
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 126 de 1995 Cámara, "por la cual se adiciona parcialmente el Código Penal para tipificar como conducta delictiva, el sobrecosto y la sobrefactura ción, en la contratación estatal".	1
Proyecto de ley número 127 de 1995 Cámara "por la cual se crean los jueces de paz".	1
Proyecto de ley número 128 de 1995 Cámara, "por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los doscientos años de fundación del Municipio de Barbosa, Departamento de Antioquia, rinde homenaje a los barboseños y se ordena la realización de obras de infraestructura.	4
PONENCIAS	
Ponencias para primer debate al proyecto de ley número 124 de 1994 Senado, 230 de 1995 Cámara, "por medio de la cual se aprueban la Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones". "El Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones", y el "Protocolo facultativo sobre la solución obligatoria de controversia relacionadas con la Constitución de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, el Convenio de la unión Internacional de Telecomunicaciones y los reglamentos administrativos".	5
Ponencias para primer debate al proyecto de ley número 055 de 1994 Senado, 269 de 1995 Cámara, "por la cual se reconocen las labores académicas del Instituto Colombiano de Derecho Tributario".	5
Ponencias para primer debate al proyecto de ley número 19 de 1994 Senado, 226 de 1995 Cámara, por medio de la cual se aprueba el Convenio internacional de constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos, suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 y su protocolo modificadorio suscrito el 19 de noviembre de 1976.	6