



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO V - Nº 206

Santa Fe de Bogotá, D. C., viernes 31 de mayo de 1996

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 067 DE 1994 CÁMARA, NUMERO 246 DE 1996 SENADO**

*por la cual se reconoce y reglamenta la profesión de agente de aduana.*

El honorable Senado de la República nos ha delegado la honrosa atribución de rendir ponencia del Proyecto de ley número 067 de 1994 Cámara, número 246 de 1996 Senado, por la cual se reconoce y reglamenta la profesión de agente de aduana.

Para nadie es desconocido hoy día la enorme importancia que vienen asumiendo para los países los actuales procesos de intercambio comercial.

Hacia finales de la década de los años ochenta Colombia revocó sus votos de confianza en los procesos de integración económica subregional y de manera simultánea lideró la realización de los nuevos acuerdos comerciales de forma bilateral.

Con ello nuestro país ratificó una vez más su enorme deseo integracionista, a la vez que decidió darle un nuevo aliento al intercambio comercial por fuera de los tradicionales acuerdos multilaterales.

De esta manera, Colombia por primera vez en la historia republicana empieza a mirar el comercio exterior como el eje futuro de las políticas económicas por venir. En otras palabras, la política de comercio exterior surge como la fuente inspiradora por excelencia de los programas de desarrollo económico de Colombia.

En este sentido, el centro de gravitación sobre el cual se apoya la economía colombiana es el sector externo de la economía y de manera singular el intercambio comercial.

Sin embargo, pese a la enorme trascendencia que tiene para el país la posibilidad de sintonizarse con las demás economías del mundo, no sólo en el plano empresarial propiamente dicho, sino a su vez en lo

técnico y académico, Colombia muestra un preocupante rezago en los aspectos aduaneros y de servicios al comercio exterior.

Tal vez una respuesta inmediata sobre el limitado crecimiento del sector obedezca al evidente abandono y olvido en que administraciones anteriores se vieron obligadas a dejarlo, para atender programas de desarrollo económico que priorizaran la demanda en el consumo interno por encima de las exigencias que la economía mundial establecía para la época.

Hoy día, dicha tendencia ha cambiado, y por el contrario, según opinan los especialistas, el mundo tiende a ser más interdependiente en lo cultural, lo político y por supuesto lo económico.

En este sentido, no es gratuito ver participando a Colombia en foros empresariales como ALCA, en acuerdos comerciales como el G3 o la OMC (Organización Mundial de Comercio) en el plano multilateral, y al sector privado organizado en la cámaras internacionales de comercio para mencionar sólo unos aspectos.

La dinámica internacional a fines del presente milenio, ha entronizado todos los aspectos de la llamada vida nacional, al punto de tener que proveer los posibles efectos de los vertiginosos cambios de la comunidad internacional en el plano local.

En otras palabras, al decir de los expertos, nos encontramos en una etapa primigenia de la futura globalización de todos los sistemas nacionales.

Por ello, como un elemento preparatorio para asumir de manera más adecuada las grandes transformaciones de la comunidad internacional en el campo de los servicios al comercio exterior, el ámbito aduanero merece ser realizado y sintonizado con las actuales corrientes internacionales.

Un punto de partida lo constituye la participación, calificación, y especialización de la actividad

aduanera privada, en función de criterios domésticos que además de sintonizar la actividad empresarial que viene realizando con el comportamiento internacional señala el cambio propicio que disminuya el impacto externo de la economía local.

La profesionalización de la actividad aduanera privada se convierte en la punta de lanza de las grandes reformas empresariales por venir a la luz de la demanda internacional actual. Pero también de manera adicional ello significa el punto de partida de nuevas maneras de comprender el ámbito local en perfecta sintonía con el internacional.

La especialización profesional al igual que la tecnología o cualquier otro saber se convierten entonces en fuentes adicionales de conocimiento pese a la demarcación exclusiva del ámbito de trabajo en que se ejecutará. En otras palabras, no obstante la parcialización del conocimiento especializado, éste recupera el dimensionamiento que le es propio al interlocutor con los similares de otras latitudes. Lo cual lo convierte en un instrumento de mayor capacidad operativa y productiva en ambientes propicios para el desarrollo de la actividad.

O lo que es lo mismo, la actividad operativa y productiva es enriquecida en la misma proporción que la formación especializada interactúa en planos internacionales.

Con el ánimo de precisar el contenido y alcance del proyecto, proponemos introducir algunas modificaciones al articulado aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes el día 28 de marzo de 1996, las cuales aparecen subrayadas en el pliego de modificaciones adjunto y cuyas justificaciones se enuncian a continuación:

Artículo 2º. En este artículo se le cambiaron algunas puntuaciones, para darle el sentido correcto al texto normativo mediante la debida sintaxis.

Artículo 4º. Se modifica el párrafo.

Artículo 7º. La modificación consiste en suprimir de su texto el aparte final relacionado con la autorización para expedir la tarjeta Profesional de Agente aduanero, a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en razón de su incongruencia con lo ordenado por el artículo 8, que le impone la obligación al Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero.

Artículo 14. Se agrega "o es Agente Aduanal".

Artículo 15. Se le agrega al literal b) "o sus dependientes bajo su responsabilidad". Además se adiciona un literal c).

Artículo 16. En este artículo se elimina el literal a) por las siguientes razones: El propósito de esta ley es fundamentalmente obtener que ante la Aduana actúen profesionales de la actividad debidamente certificados, para que el Estado y los particulares usuarios del servicio aduanero tengan la seguridad de una gestión idónea y respaldada empresarialmente.

De tal manera puede lograrse una actividad de Agenciamiento Aduanero competitiva, transparente y que le otorgue plenas garantías al Fisco Nacional de la oportuna y adecuada percepción de sus derechos.

Además se agrega el literal c).

Artículo 19. A la redacción de este artículo se cambia la palabra legal por ilegal ya que por error de imprenta se omitió la letra i, cambiando totalmente el sentido de la redacción del presente artículo.

## TITULO VI

### CAPITULO II

#### De las sanciones

Este capítulo fue reestructurado en su totalidad para darle una mayor claridad y cobertura al régimen de sanciones que es tan importante y necesario para toda profesión, arte u oficio. Se recoge todo lo que estaba en el proyecto aprobado por la Cámara y se le da un orden diferente que nos parece más ágil y fácil de reglamentar.

*Nota final:* Este proyecto de ley pasa de 44 artículos a 41 artículos por las modificaciones anteriormente justificadas.

Así las cosas, honorables Senadores, considerando que nuestra capacidad legislativa antes de enmarcarse en aspectos meramente coyunturales de suma importancia para el fortalecimiento económico del país, pero no obstante de alcance inmediato debemos prepararnos para afrontar de la mejor manera posible las futuras situaciones por venir, las cuales al decir de los expertos, aumentarán los niveles de interdependencia de nuestras economías locales con la economía del mundo en el llamado proceso de globalización; situación en la cual sólo los mejor preparados podrán obtener los resultados de mayor relevancia para las actividades que les son propias, y en esa medida poder retribuirla a nuestro país.

En este orden de ideas, estimados Senadores y colegas de la Comisión Sexta Constitucional Permanente les solicitamos se apruebe en primer debate el Proyecto de Ley número 067 de 1994 Cámara y número 246 de 1996 Senado, "por la cual se reconoce y reglamenta la profesión de agente de aduana".

Con sentimientos de aprecio,

Respetuosamente,

Jaime Dussán Calderón y José Luis Mendoza C.,  
Senadores de la República.

## PLIEGO DE MODIFICACIONES al Proyecto de ley número 067 de 1994 Cámara, por la cual se reconoce y reglamenta la profesión de agente de aduana

El Congreso de la República,

DECRETA:

### TITULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. La agencia o representación aduanera tiene la función social de colaborar con las autoridades aduaneras y de comercio exterior en la adecuada y recta aplicación de las leyes de comercio exterior y en materia aduanera.

Artículo 2º. *El agenciamiento o representación aduanera tiene la finalidad principal de asesorar, sustituir y prestar asistencia a las personas jurídicas o naturales en sus relaciones y gestiones ante las autoridades aduaneras y de comercio exterior.*

De igual manera, en procura de estos fines, el Agenciamiento o Representación Aduanera puede prestar idénticos servicios ante organismos internacionales y organizar, desarrollar y concluir negocios jurídicos internacionales de comercio.

Artículo 3º. El Agenciamiento Aduanero se reconoce como una actividad profesional a la cual se puede acceder por especialización académica después de haber obtenido un grado profesional universitario mediante el estudio directo de las disciplinas que corresponden a una típica carrera universitaria.

### TITULO II

#### DE LA INSCRIPCION

Artículo 4º. Es agente de aduana quien haya obtenido el título profesional conforme a una de las modalidades previstas en el artículo anterior y haya sido inscrito ante el Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero a fin de ser reconocido por el Estado, para participar en las actuaciones y procedimientos administrativos asignados por la ley como funciones a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Parágrafo. *Quienes hayan venido desempeñándose comprobadamente en la actividad del Agenciamiento Aduanero como personas naturales o representantes legales, y los representantes legales de las Sociedades de Intermediación Aduanera constituidas según lo dispuesto en el Decreto 2532 de 1994, que estén aprobados con resolución de reconocimiento, a la fecha de promulgación de la presente ley, acreditados ante la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, serán reconocidos por única vez, sin el lleno de los requisitos establecidos en este artículo y deberán ser inscritos por el Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero.*

Artículo 5º. No podrá ser inscrito como agente aduanal, y si ya lo estuviere deberá ser excluido:

a) Quien se halle en interdicción judicial, y

b) El responsable de delito cometido con posterioridad a la vigencia de esta ley, si por las modalidades y circunstancias del hecho, los motivos determinantes y la personalidad del Agente, el Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero lo considera indigno del ejercicio profesional.

Artículo 6º. El Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero reglamentará las condiciones,

formas y trámite a seguir para la solicitud, su estudio, publicación, oposición y decreto final de aprobación.

Artículo 7º. *En firme la inscripción se comunicará al Ministerio de Comercio Exterior y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. para que se incluya al interesado en los registros que para el efecto se deberán llevar.*

Artículo 8º. La Tarjeta Profesional será expedida por el Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero y contendrá las indicaciones que identifiquen al profesional y su número secuencial.

Artículo 9º. La inscripción mientras esté vigente habilita al agente aduanal para el ejercicio de su actividad en todo el territorio de la República, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la ley.

Artículo 10. Quien actúe como Agente o Representante Aduanero deberá exhibir su Tarjeta Profesional al iniciar su gestión, de lo cual deberá dejar testimonio escrito en cualquier documento que suscriba en las diferentes actuaciones administrativas. Sin el cumplimiento de esta formalidad no se dará curso a la actuación.

Artículo 11. El Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero que haya decretado la inscripción de un agente aduanal o de una Sociedad de Intermediación Aduanera, podrá en todo tiempo, de oficio o a solicitud de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, de cualquier autoridad de comercio exterior o de cualquier persona, con citación y audiencia del interesado revisar la actuación para la inscripción y, ordenará la cancelación de ésta, si llegare a comprobar que se realizó sin el lleno de los requisitos legales.

Artículo 12. Las Sociedades de Intermediación Aduanera constituidas en la forma prevista en la ley deberán hallarse inscritas ante el Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero, previo el lleno de los requisitos establecidos por ésta en la reglamentación que deberá expedir.

### TITULO III

#### DEL EJERCICIO DE LA AGENCIA O REPRESENTACION ADUANERA

Artículo 13. No se podrá desempeñar el agenciamiento o Representación Aduanera, ni anunciar la prestación de servicios, sin estar inscrito, hallarse vigente la inscripción o sin hallarse organizado empresarialmente el agente bajo la forma de una Sociedad de Intermediación Aduanera.

Artículo 14. Nadie podrá actuar administrativamente en asuntos de comercio exterior relacionado con la Aduana, en causa propia o ajena, si no lo hace a nombre de una Sociedad de Intermediación Aduanera constituida y organizada legalmente o es agente aduanal.

La violación de este precepto, si bien no es causal de nulidad, dará lugar a sanciones para el infractor.

Artículo 15. Los expedientes contentivos de las actuaciones administrativas de comercio exterior en materia aduanera, sólo podrán ser examinados:

a) Por las autoridades titulares de la Función Pública Aduanera en ejercicio de sus atribuciones;

b) Por los agentes aduanales o sus dependientes bajo su responsabilidad;

c) *Por los representantes o auxiliares de las sociedades de Intermediación Aduanera.*

## CAPITULO II

### Excepciones

Artículo 16. *Por excepción se podrán adelantar actuaciones administrativas relacionadas con el Comercio Exterior y materia aduanera en los siguientes casos:*

a) *Por los que posean la calidad de usuarios aduaneros permanentes que en su organización tengan oficina especializada en Comercio Exterior, relacionada con la actividad aduanera, la que deberá estar a cargo de agentes aduanales legalmente inscritos; vinculados mediante contrato de dedicación exclusiva;*

b) *Por los viajeros que traigan su equipaje acompañado;*

c) *Los usuarios aduaneros permanentes registrados ante la DIAN, al entrar en vigencia la presente ley están eximidos de los requisitos de esta ley.*

## CAPITULO III

### Incompatibilidades

Artículo 17. No podrán ejercer la Agencia o Representación Aduanera, en los términos establecidos en esta ley, aunque se hallen inscritos:

a) Los empleados públicos y los trabajadores oficiales, aun en uso de licencia, salvo cuando deban hacerlo en función de su cargo, o cuando el respectivo contrato se lo permita;

b) Los miembros del Congreso de la República, de las Asambleas Departamentales, de los Concejos Municipales y Distritales, en los casos de incompatibilidades señaladas en la Constitución y la ley;

c) Los militares en servicio activo, con las excepciones consagradas en el ordenamiento procesal militar;

d) Los que estén privados de la libertad como consecuencia de una medida de aseguramiento, excepto cuando la actuación sea en causa propia sin perjuicio de los reglamentos carcelarios.

## CAPITULO IV

### Ejercicio ilegal del agenciamiento o representación aduanera

Artículo 18. Incurrirá en el ejercicio ilegal del Agenciamiento o Representación Aduanera y será sometido a las sanciones previstas para tal infracción:

a) El que sin ser agente aduanal inscrito, conforme a las previsiones de la presente ley y demás normas reglamentarias, realice actos propios de Agentes Aduanales y de Representación de las Sociedades de Intermediación Aduanera;

b) Aquel que habiéndole sido suspendida o cancelada la inscripción, ejecute actos propios de la Agencia de Representación Aduanera;

c) El que mediante medios publicitarios de cualquier tipo se anuncie o haga pasar por agente aduanal o anuncie una Sociedad de Intermediación Aduanera, sin el lleno de los requisitos legales previstos por la ley para la existencia de las mismas.

Artículo 19. El funcionario público encargado de funciones aduaneras que fuera de los casos de excep-

ción señalados en este título admita como mandataria, asesor o vocero, de otra persona, en actuaciones aduaneras a quien no sea agente aduanal inscrito o Representante de una Sociedad de Intermediación Aduanera en su caso, o tolere la actuación en trámite de importación o permita examinar los expedientes contentivos de actuaciones de su oficina a quien no esté legalmente autorizado para hacerlo, o en cualquier forma facilite, autorice o patrocine el ejercicio ilegal del Agenciamiento o Representación Aduanera, incurrirá en falta disciplinaria que será sancionada con la suspensión de cargo por la primera, y en caso de reincidencia con la destitución.

Artículo 20. Cualquier persona podrá poner en conocimiento del Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero y de las autoridades administrativas y judiciales competentes, el ejercicio ilegal del Agenciamiento o Representación Aduaneros. Cuando sea un funcionario público el que adquiera tal conocimiento, éste estará en la obligación de denunciarla.

## TITULO IV

### ORGANIZACIÓN, INSPECCIÓN Y VIGILANCIA

Artículo 21. Créase el Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero, adscrito al Ministerio de Comercio Exterior, el cual será encargado de la organización, reglamentación, inspección y vigilancia de la actividad profesional del Agenciamiento y Representación Aduaneros.

Este Consejo estará integrado de la siguiente manera:

a) El Ministro de Comercio Exterior o su Delegado;

b) El Director de Impuestos y Aduanas Nacionales o su delegado;

c) Tres delegados en representación de las Organizaciones Gremiales del Agenciamiento Aduanero existentes en el país con Personería Jurídica, elegidos en asamblea de delegatarios reunida para el efecto conforme a la expedida por el Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero. Estos tendrán un período de dos años.

Artículo 22. El Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero ejercerá las siguientes funciones:

1. Tramitar y llevar a cabo la inscripción de los agentes aduanales, de las sociedades de Intermediación Aduanera y de las empresas con departamento de Comercio Exterior, por excepción.

2. Organizar y llevar el registro Nacional de Agentes Aduanales, de Sociedades de Intermediación Aduanera y de Departamentos de Comercio Exterior de Empresas Importadoras calificadas como usuarios aduaneros permanentes.

3. Expedir el Certificado de Inscripción.

4. Vigilar y controlar el ejercicio de la actividad de Agenciamiento o Representación Aduanera, el ejercicio profesional de los agentes aduanales, de las Sociedades de Intermediación Aduaneras y de las empresas calificadas como usuarios aduaneros permanentes, conocer de las infracciones a la presente ley y del Código de Ética Profesional e imponer las infracciones a que haya lugar, y decidir sobre las suspensiones o cancelaciones de inscripciones.

5. Promover y expedir el Código de Ética Profesional.

6. Publicar la lista de agentes aduanales, sociedades de Intermediación Aduanera y empresas calificadas como usuarios aduaneros permanentes y de quienes hayan sido sancionados, suspendidos y excluidos del ejercicio del Agenciamiento y Representación Aduaneros.

7. Auspiciar, en colaboración con universidades e institutos especializados oficiales o privados, la formación especializada de los agentes aduanales y la programación de los cursos de actualización de conocimientos.

8. Estimular la investigación de estudios para el desarrollo aduanero y de comercio exterior y la publicación de libros y revistas científicos en estas materias.

9. Servir de organismo asesor a las autoridades nacionales en materia de comercio exterior y aduaneras.

10. Establecer sistemas de información bibliográfica, normativa y jurisprudencial.

11. Promover la celebración de congresos gremiales y especializados, nacionales e internacionales.

12. Auspiciar el desarrollo gremial y asociativo y secundar sus programas en cuanto contribuyan a enaltecer la actividad.

13. Velar por el cumplimiento de la presente ley y de sus normas reglamentarias.

14. Fijar los honorarios profesionales mínimos.

15. Expedir su propio reglamento.

Parágrafo. El Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero, para el eficaz desempeño de sus funciones, podría contar con la asesoría y la asistencia de las organizaciones de agentes de aduana y Sociedades de Intermediación Aduanera que legalmente funcionen en el país, así como también de las organizaciones internacionales de agentes de aduana, cuando lo estime necesario.

## TITULO V

### DEBERES PROFESIONALES

Artículo 23. Son deberes profesionales de quien ejerce la Agencia y Representación Aduaneros:

a) Colocar lealmente en la recta y cumplida administración de las Aduanas Nacionales y en todas las tareas anexas o complementarias de comercio exterior;

b) Cumplir con la totalidad de la normatividad legal y administrativa aduanera, y de comercio exterior aplicable a los regímenes de importación y exportación, tránsito aduanero y cualesquier otro procedimiento inherente a dicha actividad;

c) Observar y exigir la reserva y seriedad y el respeto debidos en sus relaciones con los funcionarios y con las demás personas que intervengan en su gestión;

d) Obrar con diligencia, eficacia, lealtad y responsabilidad con sus mandantes y clientes;

e) Guardar el secreto profesional;

f) Proceder lealmente con sus colegas y competidores;

g) Respetar los horarios profesionales mínimos fijados por el Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero;

h) Llevar los libros de control y archivo exigidos por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales;

i) Dar fe de la autenticidad de los documentos que expida;

j) Las demás que fijen la ley o los reglamentos.

## TÍTULO VI

### REGIMEN DISCIPLINARIO

#### CAPITULO I

##### De las faltas

Artículo 24. Constituyen faltas contra la dignidad profesional:

1. La mala fe en los negocios.

2. La dilapidación del patrimonio en perjuicio de los acreedores.

3. Las actividades negociables incompatibles con el respeto que exige el agenciamiento y representación aduaneros.

4. El ejercicio del patrocinio ilegal de la profesión.

Quien incurra en estas faltas incurrirá en amonestación, censura o suspensión.

Artículo 25. Son faltas contra la administración aduanera:

1. Utilizar medios distintos de la persuasión para influir en el ánimo de los funcionarios o sus colaboradores.

2. Adelantar un trámite propio del agenciamiento o representación aduanera o de comercio exterior para amparar un fraude fiscal.

3. Valerse de dádivas, remuneraciones ilegales, atenciones injustificadas para obtener el favor o la benevolencia de los funcionarios o sus colaboradores.

Estas faltas serán sancionadas con amonestación, censura, suspensión o exclusión.

Artículo 26. Son faltas contra la lealtad debida a la administración aduanera:

1. Las informaciones incorrectas o actitudes dolosas encaminadas a falsear el conocimiento de las autoridades aduaneras o de comercio exterior en el desempeño de sus funciones.

2. El consejo, el patrocinio o la intervención en actos fraudulentos en detrimento de intereses ajenos.

3. El uso a sabiendas de documentos falsos, amañados o incompletos, que puedan desviar el recto criterio de los funcionarios aduaneros en sus actuaciones administrativas.

Quien incurra en estas faltas podrá ser sancionado con censura, suspensión o exclusión.

Artículo 27. Constituyen faltas de lealtad con el cliente:

1. No expresarle su sincera y completa opinión acerca del asunto consultado o encomendado.

2. Dar garantías favorables del resultado de la gestión.

3. No suministrar información correcta y completa, con el ánimo de la libre decisión sobre un asunto. El responsable de estas faltas incurrirá en censura, suspensión o exclusión.

Artículo 28. Constituyen faltas contra la honradez profesional:

1. Exigir u obtener honorarios o beneficios desproporcionados por los servicios prestados, con aprovechamiento de la necesidad, la ignorancia o la inexperiencia del cliente.

2. Cobrar gestión o expensas no causadas.

3. Retener dineros, bienes o documentos suministrados para las gestiones, o los recibidos de otras personas por cuenta del cliente, o demorarle injustificadamente la comunicación de este recibo.

4. Utilizar tales dineros, bienes o documentos en provecho propio o de un tercero.

5. No rendir oportunamente al cliente las cuentas de su gestión o el manejo de bienes.

6. Negarse a otorgar recibos de pagos de honorarios o de gastos, cuando sean solicitados.

Quien cometa esas faltas será sancionado con censura, suspensión o exclusión.

Artículo 29. Incurrir en faltas a la debida diligencia profesional:

1. Quien injustificadamente demore la iniciación o prosecución del agenciamiento o representación que se le haya confiado o deje de hacer oportunamente las diligencias propias de su actuación profesional.

2. Quien abandone o descuide el asunto que se le ha encargado.

Quien cometa una de estas faltas será sancionado con censura, suspensión o exclusión.

Artículo 30. Constituyen faltas a la lealtad profesional:

1. Realizar directamente o por interpuesta persona y en cualquier forma cuestiones encaminadas a desplazar o sustituir a un colega en asuntos de Agenciamiento o Representación aduanera que éste tenga a su cargo, ofrecer o prestar su servicio a menor precio para impedir que se confiara el encargo a otra agencia o sociedad de Intermediación Aduanera.

Quien cometa esta falta será sancionado incurrirá en censura, suspensión o exclusión.

## CAPITULO II

### De las sanciones

Artículo 31. *Conforme con la graduación de faltas y sanciones establecida en esta ley, se establecen como sanciones, la amonestación, la censura, la suspensión y la exclusión, que se le hacen al infractor por falta cometida:*

a) *Por amonestación se entiende la llamada de atención privada;*

b) *La censura consiste en la reprobación pública;*

c) *Mediante la suspensión se le prohíbe al agente aduanal el ejercicio de la profesión por un tiempo determinado;*

d) *La exclusión determina la cancelación de la inscripción y la prohibición absoluta y definitiva del ejercicio del agenciamiento aduanero.*

Artículo 32. *Cuando haya lugar a la aplicación de una sanción disciplinaria, se deberán tomar en cuenta los siguientes criterios:*

a) *Ninguna sanción excederá los límites señalados en este título, tomando en cuenta la gravedad, modalidades y circunstancias del hecho;*

b) *Los motivos determinantes y los antecedentes personales y profesionales del infractor;*

c) *La sanción se aplicará sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar.*

Artículo 33. *Toda sanción disciplinaria se anotará en la hoja de vida del infractor y en el Registro de Agentes Aduanales; y se publicará en el órgano de publicidad del Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero.*

*Cuando el agente aduanal reincida en faltas disciplinarias, las sanciones deberán imponerse teniendo en cuenta las siguientes reglas:*

1. Después de dos amonestaciones, la nueva sanción no podrá ser inferior a la censura.

2. Después de tres sanciones, entre las cuales hubiere al menos una censura, la nueva sanción no podrá ser inferior a la suspensión.

3. Después de tres sanciones, una de las cuales hubiere sido la suspensión, la nueva sanción no podrá ser inferior a la suspensión por un año.

4. Después de dos suspensiones, la nueva sanción será la exclusión.

Artículo 34. *El Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero determinará el Reglamento de faltas en que podrán incurrir los agentes aduanales, como representantes de Sociedades de Intermediación Aduanera; o de usuarios aduaneros permanentes y establecerá las correspondientes sanciones.*

Artículo 35. *El agente aduanal o Sociedad de Intermediación Aduanera y los usuarios aduaneros permanentes excluidos, podrán ser rehabilitados por el Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero, cuando se den las siguientes condiciones:*

a) *Que hayan transcurrido no menos de cinco años desde la ejecutoria de la decisión que le impuso la sanción disciplinaria;*

b) *Cuando a juicio del Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero se demuestre que la conducta observada por el excluido revela su completa idoneidad moral para regresar a la profesión.*

## CAPITULO III

Artículo 36. La Jurisdicción disciplinaria se ejerce por el Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero, el cual reglamentará su funcionamiento.

## CAPITULO IV

### Procedimiento

Artículo 37. Contra el presunto responsable de una de las faltas enlistadas en esta ley, se procederá de oficio o en virtud de denuncia que cualquier persona puede formular.

La denuncia podrá presentarse en la Secretaría del Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero.

Artículo 38. El funcionario público, aduanero o de Comercio Exterior, que por cualquier medio tuviere conocimiento de una falta disciplinaria, deberá dar aviso al Presidente del Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero, allegando todas las informaciones pertinentes, la identificación del infractor y las pruebas recogidas.

Artículo 39. Si los hechos materia del proceso disciplinario fueren, además, constitutivos de delito perseguible de oficio, se ordenará ponerlos en conocimiento del funcionario judicial competente,

acompañándole copia de los documentos demostrativos del presunto ilícito.

El proceso penal sobre los mismos hechos, no dará lugar a la suspensión de la actuación disciplinaria.

Artículo 40. El Consejo Nacional de Agenciamiento Aduanero reglamentará lo relacionado con el trámite de la investigación y decisión disciplinaria, observando las reglas del debido proceso y en lo no previsto, se aplicarán las reglas del procedimiento penal.

#### TITULO VII

Artículo 41. La presente ley rige desde la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

José Luis Mendoza Cárdenas y Jaime Dussán Calderón, Senadores de la República.

\*\*\*

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 251 DE 1996 SENADO

por la cual se regula el artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones

Honorables Senadores:

Nos ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley estatutaria, número 251 de 1996 Senado, "por la cual se regula el artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones", de acuerdo con lo ordenado por la Presidencia de la Comisión Primera Constitucional del honorable Senado de la República, proyecto presentado por el señor Defensor del Pueblo, doctor Jaime Córdoba Triviño, el cual reviste especial importancia por ser el desarrollo de un artículo de la Carta que como el derecho a la paz tanta falta le hace al país por las actuales condiciones de violencia en que vivimos.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES Y TEXTO PARA PRIMER DEBATE

No obstante identificarnos con el texto global del proyecto presentado, tenemos que plantear a consideración de los honorables Senadores, algunas modificaciones que son necesarias para hacer más efectiva, racional y justa la aplicación de este derecho-deber, proponemos entonces las siguientes modificaciones:

Artículo 1º. Igual al texto original.

Artículo 2º. Se suprime.

Artículo 3º. Quedará así:

Artículo 3º. El derecho fundamental a la paz comprende para toda persona:

1. El derecho a vivir dentro de un marco jurídico y social que excluya la violencia como medio de solución de los conflictos.

2. El derecho a optar por mecanismos de conciliación y mediación para dirimir los litigios, disputas y demás divergencias.

3. El derecho a disfrutar de un orden nacional e internacional fundado en el respeto de los derechos humanos y en el fiel cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados en los instrumentos internacionales.

4. El derecho a estar protegida contra todo acto de ferocidad, barbarie o terrorismo.

5. El derecho de oponerse a toda propaganda en favor de la guerra y a toda apología del odio nacional,

político, racial o religioso que constituya incitación a cometer actos discriminatorios, hostiles o violentos.

6. El derecho a optar por medios no violentos la persuasión, de oposición y de acción política.

7. El derecho a participar activamente en la adopción de decisiones que puedan afectar la convivencia pacífica y en la búsqueda de fórmulas para superar los conflictos.

8. Se suprime.

9. El derecho a denunciar la ejecución de actos contrarios al derecho internacional de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.

10. El derecho a denunciar el empleo ilícito de armas y el uso de medios y métodos de guerra prohibidos por la normatividad internacional.

11. El derecho a no ser víctima de desplazamiento forzoso en caso de conflicto armado y a ser reubicado en caso necesario.

12. Se suprime.

13. Se suprime.

14. El derecho a obtener la solidaridad de las demás personas, especialmente en situaciones que pongan en peligro la vida o la salud.

Artículo nuevo. El Estado responderá patrimonialmente por la vida y bienes de cualquier ciudadano cuando resulte afectado por actos terroristas de grupos guerrilleros o subversivos.

La acción indemnizatoria será la indicada en el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo.

Artículo 4º. Se suprime.

Artículo 5º. Igual al texto original.

Artículo 6º. Igual al texto original.

Artículo 7º. Igual al texto original.

Artículo 8º. Igual al texto original.

Artículo 9º. Igual al texto original.

Artículo 10. Igual al texto original.

Artículo 11. Igual al texto original.

Artículo 12. Igual al texto original.

Artículo 13. Igual al texto original.

Artículo 14. Igual al texto original.

Artículo 15. Igual al texto original.

Artículo 16. Igual al texto original.

Artículo 17. Igual al texto original.

Artículo 18. Igual al texto original.

Artículo 19. Quedará así:

Artículo 19. El Alto Comisionado para la paz ejercerá las siguientes funciones:

1. Proponer al Gobierno medidas concretas para la estructuración y el desarrollo de la política de paz.

2. Verificar la voluntad real de paz de los alzados en armas, con el fin de determinar la formalización de diálogos y la celebración de acuerdos de paz.

3. Convocar a los sectores de la sociedad civil en torno del propósito de la reconciliación nacional.

4. Facilitar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las gestiones que a su juicio puedan contribuir al desarrollo y a la consolidación de los procesos de paz.

5. Se suprime.

6. Impulsar y coordinar la participación de las entidades del Estado en la definición de planes y programas específicos que tengan por finalidad la concreción de la política de paz.

7. Rendir informes al Congreso y a la opinión pública sobre los logros y las dificultades de la política de paz.

Artículo 20. Quedará así:

Artículo 20. El Alto Comisionado para la Paz será nombrado por el Presidente de la República.

Artículo 21. Igual al texto original.

Artículo 22. Se suprime.

Artículo 23. Igual al texto original.

Artículo 24. Igual al texto original.

Artículo 25. Igual al texto original.

Artículo 26. Igual al texto original.

Artículo 27. Igual al texto original.

Artículo 28. Quedará así:

Artículo 28 El Consejo Nacional de Paz estará compuesto por:

a) El Alto Comisionado para la Paz, quien lo presidirá;

b) El Ministro de Gobierno o su delegado;

c) El Ministro de Defensa Nacional o su delegado.

d) El Defensor del Pueblo o su delegado;

e) Un representante de los gobernadores;

f) Un representante de los alcaldes;

g) Un representante de los gremios;

h) Un representante de las centrales obreras;

i) Un representante de las organizaciones no gubernamentales pro derechos humanos;

j) Un representante de las organizaciones campesinas;

k) Un representante de las minorías étnicas;

l) Un representante de las universidades;

m) Un representante de las organizaciones ciudadanas que trabajen por la paz;

n) Un representante de los grupos reinsertados;

ñ) Un representante de la Conferencia Episcopal de Colombia;

o) Un representante de las confesiones católicas.

Artículo 29. Quedará así:

Artículo 29. Los representantes a que se refieren los ordinales g), h), i), j), k), l), m) y n) del artículo anterior serán designados por el Alto Comisionado para la Paz, previa postulación de candidatos por las respectivas organizaciones.

El Gobierno reglamentará el procedimiento para la deferida postulación.

Los representantes a que se refieren los ordinales ñ) y o) del mismo artículo serán designados por las autoridades religiosas.

Artículo 30. Igual al texto original.

Artículo 31. Igual al texto original.

Artículo 32. Igual al texto original.

Artículo 33. Quedará así:

Artículo 33. El Gobierno, previo concepto favorable del Consejo Nacional de Paz, podrá constituir zonas especiales de paz en las regiones afectadas por la violencia donde se hayan presentado violaciones sistemáticas de los derechos humanos, alta migración y abandono de las actividades productivas.

En la estructuración de la política de recuperación económica y social deberá darse prioridad a las Zonas Especiales de Paz.

En las mismas zonas se fomentará la formación de gestores civiles de paz que actúen como dinamizadores del trabajo comunitario en pro de la convivencia pacífica.

Artículo 34. Igual al texto original.

#### CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES SOBRE LA PRESENTE INICIATIVA

Al introducir algunas modificaciones al texto original de este proyecto lo hacemos con fundamento en argumentos jurídicos, los cuales precisamos a continuación:

Artículo 2º. Al suprimir este artículo tuvimos en cuenta el pronunciamiento de la corte Constitucional, en la sentencia T-008 de mayo 18 de 1992 cundo expresó lo siguiente:

...“El artículo 22 de la Constitución Política, contiene el derecho a la paz y el deber de su obligatorio cumplimiento, derecho éste que por su propia naturaleza pertenece a los derechos de la tercera generación, y requiere el concurso para su logro de los más variados factores sociales, políticos económicos e ideológicos que, recíprocamente se le pueden exigir sin que se haga realidad por su naturaleza concursal o solidaria.

Se ha sostenido que este tipo de derechos tiene un carácter proclamatario en razón de las dificultades para que de ellos se predique la eficacia jurídica. De todos modos y es lo que interesa ahora, no se trata de un “derecho natural” cuyo cumplimiento inmediato pueda demandarse de las autoridades públicas o de los particulares a través de la acción de tutela”.

Artículo 3º. El derecho a oponerse a toda amenaza o uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales es un aspecto que concierne al Presidente de la República porque es quien maneja las relaciones internacionales, tal como lo establece el artículo 189, numeral 2º de la Carta.

Así mismo, en los numerales 9 y 10 se suprime la palabra impedir, lo cual consideramos más acertado y más práctico para cualquier ciudadano.

En el numeral 11 no sólo se busca impedir el desplazamiento forzoso sino la reubicación de las víctimas en caso necesario.

El numeral 12 se suprime por cuanto consideramos que el tema no tiene nada que ver con la paz.

Artículo 4º. Se suprime por cuanto este tema toca asuntos relacionados con la defensa nacional lo cual sería para otro proyecto de ley, muy distinto al que se trata en esta oportunidad.

Artículo nuevo. En razón a la cantidad de víctimas de la violencia irracional de los grupos guerrilleros y subversivos, hemos considerado que el Estado no puede cruzarse de brazos cuando humildes ciudadanos son afectados en su vida o en sus bienes, pues debemos hacer efectivo lo que al respecto señala el inciso segundo del artículo 2º de la Carta en cuanto a la protección de todas las personas en su vida y bienes, concordante con lo establecido en el artículo 90 de la misma.

Artículo 19. Se modifica el numeral 5º por cuanto la constitución en su artículo 156 establece claramente quiénes están facultados para presentar proyectos de ley ante el Congreso de la República.

Artículo 20. Se suprime por cuanto siendo el orden público y la paz una función constitucional del Presidente de la República, el Alto Comisionado para la Paz debería ser un funcionario del resorte exclusivo del Presidente de la República.

Artículo 22. Por las anteriores razones se suprime este artículo, pues nadie puede ser nombrado sin tener funciones específicas y los elementos logísticos para desempeñar su cargo.

Artículo 28. Se incluye en el literal f) a un representante de los alcaldes que afrontan problemas de violencia por ser estos funcionarios quienes están viviendo directamente esta situación y, en consecuencia, pueden aportar soluciones a esta compleja situación.

Artículo 29. Por las anteriores razones este artículo también se modifica al cambiar el orden de los literales.

Artículo 33. Se cambia la denominación de los Distritos Especiales por las Zonas Especiales, pues estimamos que para la creación de Distritos se requiere de una reforma constitucional, lo cual no puede hacerse de una ley estatutaria.

#### CONCLUSIONES

Con las modificaciones propuestas y en consideración a lo anteriormente expuesto, basten estos argumentos como fundamento de la solicitud que presentamos a esta honorable Comisión para que proceda a darle primer debate al Proyecto de ley estatutaria número 251 de 1996, “por la cual se regula el artículo 22 de la Constitución y se dictan otras disposiciones”.

De los honorables Senadores,

Jesús M. Suárez Letrado y Jairo Escobar F. Senadores.

## INFORMES

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 275 DE 1996 CAMARA, 292 DE 1996 SENADO

por medio de la cual se prorroga por un (1) año la vigencia del Decreto 2651 del 25 de noviembre de 1991, sobre descongestión de despachos judiciales, prorrogado por la Ley 192 del 29 de junio de 1995.

Honorables Senadores

Comisión Primera Constitucional

En Sesión

Honorables Senadores:

Procedo a rendir informe al Proyecto de la referencia, dejando expresa constancia que el suscrito

Senador ponente acoge de manera integral el presentado en la sesión Plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

#### I. Marco Constitucional y Legal

La Constitución Política de 1991 introdujo de manera expresa profundas reformas a la Administración de Justicia, a fin de adecuarla a las exigencias del Estado Social de Derecho. Por lo anterior, el fortalecimiento de la administración de justicia es un objetivo fundamental de la Constitución, tal como lo señalan el preámbulo de la Carta y el artículo 1º de la misma, junto con fines como la obtención de un orden político, económico y social justo para todos los colombianos.

El honorable Congreso de la República en la legislatura inmediatamente anterior, aprobó el proyecto de Ley Estatutaria de la Justicia, hoy Ley 270 del 7 de marzo de 1996, en consideración a que la Justicia es un valor superior que debe guiar la acción del Estado, llamada a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales para lograr la convivencia pacífica entre los habitantes de la Nación y capaz de generar responsabilidad entre quienes están encargados de ejercerla. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional cuando falló la exequibilidad del preámbulo de la Ley 270 enunciada, de la siguiente manera:

“Uno de los presupuestos esenciales de todo Estado, y en especial del Estado social de derecho, es el de contar con una debida administración de justicia. A través de ella, se protegen y se hacen efectivos los derechos, las libertades y las garantías de la población entera y se definen igualmente las obligaciones y los deberes que les asisten a la administración y a los asociados. Se trata, como bien lo anota la disposición que se revisa, del compromiso general en alcanzar la convivencia social y pacífica, de mantener la concordia nacional y de asegurar la integridad de un orden político, económico y social justo. Para el logro de esos cometidos, no sobra aclararlo, resultan indispensables la colaboración y la confianza de los particulares en sus instituciones y, por lo mismo, la demostración de parte de éstas de que pueden estar a la altura de su grave compromiso con la sociedad. Así, en lo que atañe a la administración de justicia, cada vez se reclama con mayor ahínco una justicia seria, eficiente y eficaz en la que el juez abandone su papel estático, como simple observador y mediador dentro del tráfico jurídico, y se convierta en un partícipe más de las relaciones diarias, de forma tal que sus fallos no sólo sean debidamente sustentados desde una perspectiva jurídica, sino que, además, respondan a un conocimiento real de las situaciones que le corresponde resolver”.<sup>1</sup>

#### II. Contenido del Decreto 2651 de 1991

El Decreto 2651 de 1991 desarrolla las siguientes materias:

1. Sobre la conciliación.
2. Sobre arbitramento.
3. Sobre pruebas.
4. Sobre redistribución.
5. Sobre concordatos.
6. Sobre sucesiones.

7. Otras disposiciones en materia de familia, laboral, contencioso administrativa, etc.

Dentro de cada capítulo de los enunciados, el Decreto 2651 creó herramientas fundamentales cuya finalidad es la descongestión de los despachos judiciales, el fortalecimiento, la modernización y eficacia de la administración de justicia en nuestro país. En efecto, la aplicación de la normatividad adoptada en él, junto con las normas procesales vigentes que orientan el ejercicio de la administración de justicia, ha traído como consecuencia una mayor agilidad a la práctica de pruebas y celeridad a las decisiones en los procesos en materia civil, penal, laboral, contencioso administrativa y de familia.

Los mecanismos adoptados en el Decreto 2651 se pueden resumir de la siguiente manera:

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

**A. Conciliación (artículos 2 a 10)**

Concebida como el trámite mediante el cual dos o más sujetos buscan soluciones lícitas y equitativas para sus diferencias, con la ayuda de un tercero imparcial- juez, funcionario administrativo o un particular autorizado para ello-

En efecto, en dicho decreto se prevé que las partes de común acuerdo dentro de un proceso judicial, antes de que se dicte sentencia, pueden solicitar al juez someterse al trámite de conciliación; se regulan los requisitos de la solicitud que debe formularse al juez; se establece que toda persona mayor de edad y ciudadano en ejercicio, será transitoriamente, investido de jurisdicción en desarrollo del artículo 116 de la Carta Política y se consagra un procedimiento expedito para la culminación del trámite conciliatorio, mediante un acta que hará tránsito a cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo, y mejora la audiencia de conciliación del artículo 101 de Código de Procedimiento Civil, entre otros.

**B. Arbitramento (artículos 11 a 20)**

En virtud de este mecanismo las partes a través de un pacto arbitral o cláusula compromisoria, pueden acudir a personas idóneas para que resuelvan en equidad o en derecho un conflicto que les sea sometido por las mismas. Este decreto en relación con esta figura regula el procedimiento, la integración y el funcionamiento del tribunal de arbitramento y demás aspectos operativos del mismo.

**C. Recaudación de Pruebas (artículos 21 al 25)**

El decreto permite que de manera ágil se alleguen pruebas al proceso, dotando a las partes de la facultad para que de común acuerdo aporten el material probatorio que estimen conveniente para la solución del litigio. De esta manera se eliminan trámites en la recolección de testimonios, documentos, peritajes, etc., y con ello se resuelve una de las barreras en la tramitación rápida, pronta y cumplida de la justicia.

**D. Redistribución de negocios (artículos 26 al 31)**

Mediante el decreto se crean mecanismos para la redistribución de procesos para el fallo y la recaudación de pruebas, como presupuesto para la efectiva descongestión de los despachos.

**E. Sucesiones (artículos 33 al 37)**

Según el decreto los notarios podrán tramitar la liquidación de sucesiones y sociedades conyugales, observando los requisitos que el mismo contempla.

**F. Otras disposiciones (artículos 38 al 61)**

Dentro de la normatividad contenida en este capítulo, el decreto desarrolla aspectos relacionados con la obtención de copias y el desglose de las mismas a través de la Oficina de Archivo General, secuestro, cumplimiento de los términos procesales, perención, consignación para impedir o levantar embargos y secuestro, remate en martillos, casación, acumulación de pretensiones, entre otras.

**III. Normas del Decreto 2651 que no se prorrogan**

Entre las normas del Decreto 2651 de 1991 que no están siendo prorrogadas por este proyecto, encontramos:

1. Artículo 39, por cuanto se considera inconveniente ya que supone la obligación de grabar todas las audiencias y diligencias judiciales, lo cual en lugar de agilizar tales trámites los hace más engorrosos.

2. Artículo 44, sobre una bonificación para jueces que se otorgó en 1992, en consideración a su carácter eminentemente transitorio y porque ya habría cumplido su cometido.

3. Artículo 54, relativo a jueces *ad hoc* creados antes de entrar en funcionamiento el Consejo Superior de la Judicatura, también por tratarse de una norma de alcance transitorio.

4. Artículo 59, declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-168 de 1993.

5. Artículo 61, sobre la Comisión de Seguimiento del decreto, por considerar que la misma no es operativa, y

6. Artículo 62, relacionado con la vigencia del mismo.

**IV. Vigencia del Decreto 2651 del 25 de noviembre de 1991**

El Decreto 2651 fue expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el literal e) del artículo transitorio 5º de la Constitución Política y aprobado por la Comisión Especial Legislativa creada por el artículo transitorio 60 de la Carta.

Por expreso mandato constitucional -artículo transitorio 5º, literal e) de la Constitución Política de 1991-, el Decreto 2651 de 1991, en sus artículos 1º y 62, determinó el carácter transitorio de las disposiciones y medidas en él adoptadas. En efecto, el decreto tendría vigencia por espacio de cuarenta y dos meses, contados a partir del 10 de enero de 1992 y hasta el 10 de julio de 1995.

Antes del 10 de julio de 1995, se aprobó por el Congreso de la República la Ley 192, tendiente a prorrogar por un año la vigencia del Decreto 2651. A través de esta ley se extendió por el término de un (1) año la vigencia del Decreto 2651, salvo seis (6) artículos, que igualmente en el presente proyecto se excluyen, con base en las consideraciones señaladas atrás.

Como quiera que la vigencia de la Ley 192 de 1995 termina el 10 de julio del año en curso, y que en la actualidad se encuentra a la consideración del Congreso el Proyecto de ley número 228 de 1995 Cámara, el cual tiene como su primer objetivo reemplazar la normatividad contenida en el Decreto 2651 de 1991, volviendo permanentes algunas de sus previsiones e incorporando normas nuevas que coadyuven a la obtención de la finalidad que animaba tal regulación, se considera necesario prorrogar la vigencia de este Decreto.

Si bien la aprobación de la Ley 192 tuvo como fundamento de hecho la misma consideración, vale la pena señalar que el proyecto de ley de acceso y eficiencia que cursaba en el Congreso al momento de la discusión de esta ley, el mismo no fue finalmente aprobado por esta honorable corporación, lo cual hizo indispensable que el Gobierno Nacional, a través del Ministro de Justicia y del Derecho volviera a presentar un proyecto de ley destinado a la consecución del mismo objetivo.

**V. El Decreto 2651 de 1991 y su relación con el Proyecto de ley número 228 de 1995, "por la cual se dictan normas sobre eficiencia y descongestión en la justicia y se promueve el acceso a la misma".**

En la legislatura en curso, 1995-1996, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de ley número 228 de 1995 Cámara, "por medio de la cual se dictan normas sobre eficiencia y descongestión en la justicia y se promueve el acceso a la misma". Este proyecto se encuentra para primer debate en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

Como lo hemos dicho, el proyecto de ley sobre eficiencia, descongestión en la justicia y acceso a la misma, tiene como su primer objetivo reemplazar parcialmente las normas del Decreto 2651 de 1991, volviendo permanentes algunas de sus previsiones e ir incorporando normas nuevas que coadyuven a la obtención de la finalidad que animaba tal regulación.

Adicionalmente, el Proyecto 228 de 1995 busca lograr un mayor acceso a la justicia, para lo cual desarrolla algunos preceptos en materia policiva, de familia y de lo contencioso administrativo, que están orientados a proveer a cada una de estas áreas, de algunos instrumentos para optimizar el desarrollo de sus respectivas funciones. En punto de lograr un mejor y más amplio acceso a la justicia, el proyecto plantea la necesidad de fortalecer y ampliar la gama de mecanismos de solución alterna de conflictos, radica algunas funciones judiciales en cabeza de autoridades administrativas que por su carácter técnico son idóneas para resolver algunas contenciones y hace más sólido el sistema de asistencia legal popular.

La gran mayoría de las disposiciones del Decreto 2651 de 1991 han sido incluidas en el Proyecto 228 de 1995 Cámara. Esa normatividad tiene que ver con los siguientes aspectos:

1. Disponer fórmulas para la redistribución de procesos para el fallo y para la práctica de pruebas. Esta materia, con algunas modificaciones en materia de atribuciones del Consejo Superior de la Judicatura, está plasmada en los artículos 3 al 6 del Proyecto de ley número 228 de 1995 Cámara.

2. Permitir la acumulación de pretensiones en materia laboral y contencioso administrativa, procurando subsanar los defectos que traen los diferentes códigos de procedimiento y que en la práctica obligaban a que por una misma causa fuera necesario iniciar numerosos procesos. Este aspecto se encuentra reglamentado por el artículo 52 del Decreto 2651 de 1991, el cual corresponde casi en su integridad a los artículos 11 y 12 del Proyecto de ley número 228 de 1995 Cámara.

3. Permitir que las partes practiquen las pruebas y las comuniquen al juez. También se hace posible que en la misma diligencia se declaren y además se reconozcan documentos, en general se suprimen trámites engorrosos. El capítulo de pruebas del Decreto 2651 de 1991 (artículos 21 a 25) corresponde con algunos ajustes a los artículos 14 a 21 del Proyecto de ley número 228 de 1995 Cámara.

4. Impedir el incumplimiento de los términos procesales por parte de los funcionarios judiciales. El artículo 23 del Proyecto de ley número 228 de 1995 Cámara, recoge varios aspectos del artículo 42 del Decreto 2651 de 1991.

5. Ordenar la actividad de los despachos y coadyuvar a una mayor eficiencia en la administración de justicia estipulando que los negocios se

fallen siguiendo el mismo orden de entrada al despacho para tal fin. Este tema contenido en el artículo 43 del Decreto 2651 de 1991, es recogido por el artículo 25 del proyecto de eficiencia, descongestión en la justicia y acceso a la misma.

6. Perfeccionar y fortalecer la figura jurídica de la perención en procura de mantener en curso únicamente aquellos procesos en los que existe un verdadero interés por las partes de solucionar el pleito por la vía jurisdiccional. El artículo 26 del Proyecto de acceso y eficiencia recoge conceptos del artículo 45 del Decreto.

7. Establecer la figura de la sentencia anticipada, estimulada en el proyecto de eficiencia, descongestión de la justicia y acceso a la misma, como excepción al estricto orden al que se debe ceñir el juez para fallar los procesos. Esta figura del artículo 57 del Decreto 2651 de 1991 fue recogida por el artículo 27 del proyecto en mención.

8. Eliminar el engorroso sistema de expedición de copias de expedientes. En este sentido el Decreto 2651 de 1991 (artículo 38) dispuso un trámite expedito que fue aprobado con importantes modificaciones en el artículo 28 del proyecto de eficiencia y acceso a la justicia.

9. Flexibilizar el recurso de casación previendo que prime el derecho sustancial sobre la forma. De esta manera el artículo 51 del Decreto 2651 de 1991 se adopta como legislación permanente, según el artículo 168 del Proyecto 228 de 1995 Cámara.

10. Delinear el cumplimiento de funciones jurisdiccionales de los defensores de familia. El artículo 59 Decreto 2651 de 1991 trae algunos aspectos relacionados con el contenido de los artículos 34 a 37 del proyecto de eficiencia, descongestión en la justicia y acceso a la misma.

11. Fortalecer el mecanismo de la conciliación judicial y extrajudicial, perfeccionada en el proyecto de eficiencia, descongestión y acceso. Esta materia de los artículos 2 al 10 del Decreto 2651 de 1991 se encuentra comprendida en los artículos 73 a 102 del Proyecto 228 de 1995 Cámara.

12. Agilizar el procedimiento arbitral como mecanismo alternativo en la solución de conflictos. El proyecto de eficiencia, descongestión y acceso permite además que las partes de mutuo acuerdo determinen su propio procedimiento arbitral; de la misma forma desarrolla la figura del arbitraje internacional. El Decreto 2651 de 1991 plasmó las normas sobre esta materia en sus artículos 11 al 20, mientras que en el Proyecto 228 de 1995 Cámara, se encuentra desarrollada en los artículos 98 al 121.

Finalmente, el Proyecto de ley número 228 adopta como legislación permanente algunas disposiciones contenidas en el Decreto 2651, (los artículos sobre: sobre sucesiones, secuestro, competencia, consignación para impedir o levantar embargos y secuestros, cauciones judiciales, acciones populares, remate en martillos y casación.

Sin embargo, el mencionado Proyecto 228 de 1995, introduce nuevos aspectos frente a los comprendidos en el Decreto 2651, tales como:

1. Nuevas funciones a los empleados de los despachos judiciales para la práctica de pruebas y posibilidad de que estudiantes de derecho coadyuven en la labor de la justicia.

2. Fortalece la tarea de los auxiliares de la justicia, estableciendo responsabilidades y requisitos de idoneidad para los mismos (peritos, secuestres, etc.).

3. Otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para la expedición de un manual de cálculo uniforme en la tasación de los perjuicios que efectúen los jueces.

4. Competencia de los Jueces Administrativos creados por la reciente Ley Estatutaria de la Administración de Justicia.

5. Reglamentación de otros mecanismos alternativos de solución de conflictos, adicionales a la conciliación y el arbitramento, como la Evaluación Neutral de Casos, la Mediación, la Amigable Composición, el Experticio y el Arbitraje Internacional, entre otros aspectos.

6. Desjudicialización de procesos, otorgando facultades a entes administrativos tales como las superintendencias para el ejercicio de precisas funciones jurisdiccionales, dentro del marco constitucional.

7. La consagración de la asistencia legal popular, entre otras medidas.

**V. Importancia de la prórroga del Decreto 2651 de 1991**

En la legislatura 1994-1995, el Congreso de la República prorrogó la vigencia del Decreto 2651 a través de la Ley 192 de 1995 con base, principalmente, en dos consideraciones. La primera de ellas era la importancia del proyecto de ley de acceso y eficiencia, el cual debía ser estudiado detenidamente por el Congreso de la República y cuya relación fue estudiada en otra parte de esta ponencia.

Por otra parte, en razón a que se consideró que la derogatoria del Decreto 2651 de 1991 tendría efectos muy graves en la administración de justicia.

Estas consideraciones siguen siendo válidas frente al presente proyecto de ley. Si el Congreso de la República no prorroga el Decreto 2651 de 1991, pueden producirse efectos nocivos en nuestro sistema de administración de justicia, dentro de los cuales vale la pena mencionar:

1. Disminución en la celeridad de las actuaciones judiciales, que hasta el momento se ha beneficiado la administración de justicia. Será desastroso para la estabilidad jurídica del país y el desarrollo del proceso de modernización y descongestión de despachos judiciales, la pérdida de normas referentes a la redistribución de procesos para el fallo y la recaudación de pruebas y la regulación de sistemas alternativos de solución de conflictos.

2. Retroceso en el sistema judicial colombiano. Regreso a la legislación vigente a la época de la expedición del Decreto 2651 de 1991, con los inconvenientes que dicha normatividad acarrearían.

3. Aumento de la litigiosidad por ausencia de un sistema legal eficaz que establezca celeridad en los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (Conciliación y arbitraje).

4. Aumento en los costos sociales y económicos por la demora en el trámite de los procesos, y el resurgimiento de sistemas violentos para la búsqueda de la solución de conflictos en el ejercicio de una mal entendida "justicia privada".

5. Filosóficamente generaría un alejamiento entre el particular y el derecho, que acarreará la pérdida de credibilidad de la rama jurisdiccional en la solución de conflictos.

En efecto, la prórroga del Decreto 2651 y la discusión y trámite en el Congreso de la República del Proyecto de ley número 228 de 1995 Cámara, son una necesidad sentida para la Administración de Justicia en nuestro país, como pasa a analizarse en detalle:

1. La ausencia de un sistema legal preventivo estimula la litigiosidad, lo cual recicla los antagonismos y apareja también grandes costos a la sociedad.

2. La simplificación de la legislación y de los procesos es una necesidad sentida. En efecto, la proliferación de normas y la complejidad de los sistemas procesales crean barreras entre el particular y el derecho.

3. La eficacia del sistema jurídico debe ser una meta que comprometa a todos los responsables de la administración de justicia. Cuando el papel del Estado en la solución de los distintos problemas que surgen en el seno de las relaciones familiares o comunitarias no se juzga oportuno, ágil y próximo, de hecho se crean fisuras en la sociedad por las cuales penetran distintas formas de violencia en una mal entendida "justicia privada". Es evidente entonces que la congestión y los problemas de productividad del sector son dificultades que entre nosotros, por su gravedad, deben superarse lo más rápidamente posible.

Por lo anterior, comedida y respetuosamente propongo otorgarle primer debate en el Senado de la República al proyecto, una vez surtido el trámite reglamentario en la Cámara de Representantes.

Vuestra Comisión,

*José Renán Trujillo García,*  
Senador de la República.

**CONTENIDO**

Gaceta número 206 - Viernes 31 de mayo de 1996  
SENADO DE LA REPUBLICA  
PONENCIAS

	Págs.
Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 067 de 1994 Cámara, 246 de 1996 Senado, por la cual se reconoce y reglamenta la profesión de agente de aduana .....	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 251 de 1996 Senado, por la cual se regula el artículo 22 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones .....	5

**INFORMES**

Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 275 de 1996 Cámara, 292 de 1996 Senado, por medio de la cual se prorroga por un (1) año la vigencia del Decreto 2651 del 25 de noviembre de 1991, sobre descongestión de despachos judiciales, prorrogado por la Ley 192 del 29 de junio de 1995.. .....	6
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---