REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XVIII - Nº 716 Bogotá, D. C., martes 11 de agosto de 2009 EDICION DE 36 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

ACTAS DE COMISION

COMISION PRIMERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

AUDIENCIA PUBLICA DE 2009

(mayo 6)

PROYECTO DE LEY NUMERO 197 DE 2008 SENADO

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

Convocada mediante Resolución número 12 del 21 de abril de 2009 y Resolución número 14 del 29 de abril de 2009 con el fin de escuchar a las personas naturales o jurídicas interesadas en presentar opiniones u observación sobre el Proyecto de ley número 197 de 2008 Senado, "por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial".

Siendo las 10:25 a. m. del día 6 de mayo de 2009, se da inicio a la Audiencia Pública previamente convocada y con la presencia de los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera y bajo la Presidencia del honorable Senador Javier Cáceres Leal.

Por Secretaría se da lectura a las Resoluciones números 12 y 14:

RESOLUCION NUMERO 12 DE 2009

(abril 21)

por la cual se convoca a Audiencia Pública.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del honorable Senado de la República,

CONSIDERANDO:

a) Que en la presente legislatura la Comisión Primera tiene para su estudio el **Proyecto de ley número 197 de 2008 Senado,** *"por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial";*

b) Que el Coordinador de ponentes, honorable Senador Javier Cáceres Leal, en virtud de la importancia a nivel nacional de esta iniciativa, ha solicitado que se realice Audiencia Pública para escuchar a la ciudadanía en general;

c) Que la Mesa Directiva de la Comisión Primera, teniendo en cuenta la solicitud del coordinador de ponentes, ha decidido convocar Audiencia Pública sobre el proyecto que se relaciona en el literal a);

d) Que la Ley 5ª de 1992 en su artículo 230 establece el procedimiento para convocar las Audiencias Públicas sobre cualquier proyecto de acto legislativo o de ley;

e) Que el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992 faculta a la Mesa Directiva para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad,

RESUELVE:

Artículo 1º. Convocar a Audiencia Pública para que las personas naturales o jurídicas interesadas en el tema presenten opiniones u observaciones sobre el **Proyecto de ley número 197 de 2008 Senado,** *"por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial".*

Artículo 2º. La Audiencia Pública se llevará a cabo el día jueves 30 de abril de 2009 en la ciudad de Bogotá, en el Salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional, a partir de las 09:00 a. m.

Las intervenciones de los inscritos tendrán una duración de diez (10) minutos, prorrogables de acuerdo al número de inscritos y a criterio de la Presidencia de la Comisión.

Artículo 3º. Las inscripciones para intervenir en la Audiencia Pública podrán realizarse telefónicamente en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado los días viernes 24, lunes 27 y martes 28 de abril del presente año, en el horario de 8:30 a. m. a 5:30 p. m.

Dichas fechas y horario rigen igualmente para la radicación de original y dos copias de la interven-

ción, conforme lo dispone el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992. En caso de no radicarse los documentos, se anularán las inscripciones.

Artículo 4º. La Secretaría de la Comisión Primera del Senado efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa del Senado de la República, a efecto de que dicha Audiencia sea de conocimiento general y en especial en la publicación de un aviso en un periódico de circulación nacional y/o de la divulgación de esta Audiencia en el Canal Institucional y en el Canal del Congreso.

Artículo 5º. Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá D. C., a 21 de abril de 2009.

El Presidente,

Javier Cáceres Leal.

El Vicepresidente,

Roberto Gerléin Echeverría.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

* * *

RESOLUCION NUMERO 14 DE 2009

(abril 29)

por la cual se aplaza una Audiencia Pública.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera del honorable Senado de la República,

CONSIDERANDO:

a) Que mediante Resolución número 12 la Mesa Directiva de la Comisión Primera programó Audiencia Pública en relación con el **Proyecto de ley número 197 de 2008 Senado,** *"por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial";*

b) Que una vez agotados los días para la inscripción de la ciudadanía, no se registró inscripción alguna que cumpliera con los requisitos exigidos por la Ley 5ª de 1992, en su artículo 230;

c) Que la Mesa Directiva de la Comisión, en aras de obtener mayor participación ciudadana en relación con esta iniciativa y en virtud que el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992 la faculta para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad,

RESUELVE:

Artículo 1º. Aplazar la Audiencia Pública sobre el Proyecto de ley número 197 de 2008 Senado, *"por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial"*.

Artículo 2º. Fijar como nueva fecha para la realización de la Audiencia Pública el día miércoles 6 de mayo de 2009 en la ciudad de Bogotá, en el Salón Guillermo Valencia del Capitolio Nacional, a partir de las 10:00 a. m.

Las intervenciones de los inscritos tendrán una duración de diez (10) minutos, prorrogables de acuerdo al número de inscritos y a criterio de la Presidencia de la Comisión.

Artículo 3º. Las inscripciones para intervenir en la Audiencia Pública podrán realizarse telefónicamente en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado los días lunes 4 y martes 5 de mayo del presente año, en el horario de 8:30 a. m. a 5:30 p. m.

Dichas fechas y horario rigen igualmente para la radicación de original y dos copias de la intervención, conforme lo dispone el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992. En caso de no radicarse los documentos, se anularán las inscripciones.

Artículo 4º. La Secretaría de la Comisión Primera del Senado efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa del Senado de la República, a efecto de que dicha Audiencia sea de conocimiento general y en especial en la publicación de un aviso en un periódico de circulación nacional y/o de la divulgación de esta Audiencia en el Canal Institucional y en el Canal del Congreso.

Artículo 5º. Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

Comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a 29 de abril de 2009.

El Presidente,

Javier Cáceres Leal.

El Vicepresidente,

Roberto Gerléin Echeverría.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

Secretario:

Me permito comunicarle, señor Presidente, que conforme a las Resoluciones números 12 y 14, se procedió a la publicación en un diario de circulación nacional y a los avisos que se hicieron tanto en el Canal del Congreso como en el Canal Institucional para tratar y motivar a la ciudadanía para que participara en esta Audiencia Pública.

Fueron inscritos conforme a la Ley 5ª de 1992 los siguientes señores: El doctor Eduardo Quijano, ciudadano y el doctor Benjamín Herrera Agudelo, ciudadano. Se inscribieron pero aún no han radicado documentos. Ricardo Cifuentes, Roberto Quintero García, Beatriz Londoño y Miguel Enrique Rojas Gómez, de acuerdo a sus disposiciones, señor Presidente. Los Magistrados que hasta el momento se han inscrito en la Secretaría para intervenir, son el doctor Augusto Brunal Olarte, Presidente Sala Penal del Tribunal de Cundinamarca; el doctor César Palomino Cortés, Presidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el doctor Rafael Lafont, Presidente del Consejo de Estado.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Muy bien, vamos a dar inicio a la Audiencia Pública. Por favor, señor Secretario, sírvase invitar al estrado al primer inscrito.

Secretario:

El primer inscrito es el doctor Eduardo Quijano. Le rogamos el favor pasar al atril.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Que no se encuentra en el recinto.

Secretario:

Continuamos. El doctor Benjamín Herrera Agudelo. Le rogamos el favor pasar al estrado e iniciar su intervención.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Benjamín Herrera Agudelo:

Muy buenos días, honorables Senadores, muy buenos días público en general. El motivo de nuestra intervención es que algunos juristas del departamento del Risaralda hemos observado que en esta ley, que tiene como motivación la descongestión judicial, hay un artículo que centra la atención porque con mi colega Roberto Quintero nos hemos dividido el tema y es el relativo a la caducidad de la acción en el tema de la reparación directa.

Hemos observado que desde hace tiempo el término de la caducidad se viene reduciendo de manera sistemática hasta culminar hoy en dos años y la propuesta es que quede en un año. La motivación de la ley nos preocupa porque se dice que es para descongestionar judicialmente y lo que podemos preguntarnos es si reduciendo un año el término de caducidad se va a descongestionar la justicia contencioso-administrativa y desde luego la jurisdicción civil.

Se dice en la motivación que este artículo tiene su razón de ser porque los litigantes estamos dejando envejecer los litigios en nuestras manos para hacerlos más onerosos. Nos parece que se encuentra, si se puede decir, disfrazado un motivo, porque pensamos que es oculto y porque lo que se piensa es que por ley queden las víctimas sin reparación.

Existen muchos motivos de congestión. Solo vamos a hacer referencia a unos tres o cuatro pero pensemos en la moderna reforma a la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad cuando no se había implementado, como se iban a realizar las conciliaciones prejudiciales. Tomemos como ejemplo Risaralda y Quindío. Dos Procuradores han reemplazado tres Magistrados, cuatro Jueces Administrativos con sus correspondientes Secretarios y Oficiales; la congestión en Risaralda ya se está viendo. Quindío solo tiene un Procurador para conciliaciones prejudiciales. Los Comités de Conciliación no son los más ágiles; encontramos Comités, como el de Mindefensa, con políticas propias como no conciliar los falsos positivos, es una política del Comité y aunque bien vale la pena decir que su Directora, la doctora Sonia Clemencia Uribe, hace gala de una excelente gestión y la vemos caminando por todos los departamentos procurando conciliaciones judiciales y prejudiciales. No puede ser un secreto, honorables, que el número de abogados que defienden la Nación son insuficientes. Resulta ridículo pensar que un departamento o mejor, que el Eje Cafetero, solo cuente con un apoderado de la Nación colombiana.

Resulta ridículo entender que un apoderado tenga que atender toda la jurisdicción de Ibagué, el departamento del Quindío y parte del norte del Valle. Algunos procesos duran doce años, pero también duran doce años por la incapacidad de los apoderados de la Nación colombiana. No resulta comprensible que un proceso se encuentre en despacho cinco años, seis, para una sentencia ante un juzgado cuando se trata de casos evidentes que los apoderados de la Nación y de los entes públicos podrían muy bien solicitar las conciliaciones, movilizar los Comités.

Para dar otro ejemplo de congestión, las propuestas de conciliación a veces resultan francamente ridículas, irrisorias. Luego estamos perdiendo el tiempo y la congestión está aumentando.

Se requieren medidas para solucionar la congestión; los litigantes somos conscientes de que se requieren esas medidas, pero lo que no podemos entender es que se pretenda solucionar este problema sacrificando un año, un año de la acción y todo en contra de las víctimas.

Un año, honorables Senadores, es insuficiente para el caso de Guaitarilla, en el que soy apoderado; un año para el caso de Barranquilla, donde el Gaula masacró seis ciudadanos, son términos imposibles para recaudar los elementos probatorios y para recaudar las evidencias; un año para que las víctimas recojan el haber probatorio que harán valer ante la jurisdicción Contencioso-Administrativa. Es tanto como decirles que este mecanismo de acceso a la administración de justicia es insuficiente.

La Justicia Penal Militar aporta su grano de arena. La admisión de una demanda de parte civil en la Justicia Penal Militar tarda a veces cinco y seis meses y nos vemos obligados los litigantes a acudir a una acción de tutela y lo peor, como en los falsos positivos encontramos señores Senadores que a siete u ocho meses apenas existe el informe de patrullaje. La misión táctica, la misión del Comandante y uno que otro informe, pero no se ha aportado absolutamente nada y el panorama que se avisó ahora con la reforma del Código de Justicia Penal Militar, que ya fue aprobada, es de peor linaje porque la justicia oral no resulta ser la panacea que se creyó, los litigantes estamos en posibilidad de demostrar casos concretos en donde en un año los investigadores judiciales no han aportado absolutamente nada del plan metodológico.

Un investigador judicial para varios Fiscales es incapaz de evacuar el programa de la Fiscalía. Considero en este estrado y ante ustedes y ante juristas de tanta talla como los que percibo hoy y que hacen parte de esta Comisión, hacer referencia al marco jurídico de las víctimas y considero que sería un irrespeto, pero bien vale la pena recordar que desde 1991 las víctimas fueron elevadas a rango constitucional. El bloque de constitucionalidad nos obliga a tratar este tema de conformidad con los Tratados Internacionales, así lo dispone el artículo 93 y de la mano el artículo 229 nos permite el acceso a la administración de justicia y encontramos en la letra que el Estado debe diseñar mecanismos de acceso a la administración de justicia para facilitarle a los pobres para que esa oferta de justicia sea en todo el territorio nacional. Pero quiero recordar también, como lo ha anotado la Corte Europea, como lo ha dicho la Corte Interamericana, que no comprende el poder para restringir el acceso mediante una ley que desconozca la

protección integral de las víctimas. La inexistencia de un recurso efectivo que garantice a las víctimas el acceso a la justicia viola la Convención Americana y la viola, señores Senadores, en el artículo 25, la viola porque va a ser apenas un recurso aparente.

No bastan, por consiguiente, los mecanismos de acceso y estos no son idóneos para establecer que se ha incurrido en una violación de Derechos Humanos y proceder a remediarlo. La Corte Europea no se ha quedado atrás y así lo consagra en el artículo 13, el Protocolo 1, las Naciones Unidas y en conclusión, todo nuestro derecho interno y el internacional apuntan a que se impida la impunidad y el ocultamiento de la verdad de lo ocurrido.

Señores Senadores, pienso que hoy lo que podríamos pedir de ustedes es sensatamente que nos preguntemos si quitándole un año a las víctimas vamos a descongestionar el atraso de muchos años ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y ante la Jurisdicción Civil y no con irrespeto sino con el querer de los juristas de Risaralda, que nos hemos reunido para preguntarnos si en lugar de reducir el término de caducidad de la acción, más bien lo que está reclamando Colombia no es que se amplíe ese termino para que definitivamente las víctimas puedan accionar hoy que han podido acceder tardíamente a la verdad y que siguen esperando la sanción de responsables, que es lo que se llama justicia. El problema, según los litigantes, no es de ley, el problema es de operatividad. Estoy seguro que en Risaralda la Procuraduría no se congestionaría si contáramos con cuatro o cinco Procuradores más que nuestros procuradores, dos. No estarían sufriendo si carecieran, como carecen hoy, ingratamente de dos impresoras y si contaran con un equipo de auxiliares. Esto que pareció ser un remedio hoy, resulta de peor, de peor linaje.

Necesitamos una mayor cobertura de funcionarios judiciales. Vale la pena recordar que en casos adelantados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por virtud de numerosas sentencias de la honorable Corte Constitucional, se ha logrado conocer la verdad. Luego, la Jurisdicción Contenciosa, como equivocadamente se ha pensado, no está instituida únicamente para imponer una pírrica indemnización de cuarenta y nueve mil pesos, de cuarenta y nueve millones, que es lo que vale un muerto en Colombia. Está para investigar también, así lo ha hecho, se ha conocido la verdad, se han removido los efectos de la cosa juzgada por la Corte Constitucional y se han reabierto investigaciones que tenían apariencia de cosa juzgada. Me atrevo a decir que si esto ocurre en Colombia, si de veinte años de caducidad hemos pasado a dos y ahora pasamos a uno para legalizar por decreto o por ley lo que no ha podido tal vez hacer el Gobierno, nos veremos abocados todos los abogados litigantes a acudir a las Cortes Internacionales, se redoblará indudablemente la Corte Constitucional con sus sentencias para proteger los derechos de las víctimas.

Señores Senadores, yo pienso que las víctimas hasta hoy no han gozado de justicia, no han conocido la verdad y ahora se ha empezado a conocerla con todo lo que ustedes conocen y con lo que se despierta el país a diario. Lo peor que podemos entregarles hoy es que les digamos que ya no van a poder sino accionar en un año, que se van a tener que organizar ciertos bufettes para conseguir los elementos probatorios y las evidencias, que se van a tener que mover con la prueba diabólica y que definitivamente, aunque se hable no más de falsos positivos en Soacha, también en el Eje Cafetero estamos inundados y también allá las víctimas están reclamando que por lo menos podamos adelantar algunas gestiones ante la Jurisdicción Penal Militar y la ordinaria para obtener el soporte de la reclamación. Quiero agradecer a esta Comisión esta oportunidad, agradecer a ustedes que me han escuchado, Senador.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alfonso Valdivieso Sarmiento:

Doctor Herrera, me parece muy interesante su presentación y pues obviamente el debate no ha comenzado y no tenemos, dijéramos, una información directa de quién propuso el proyecto; es decir, del Gobierno sobre las razones si hay, digamos, sustento estadístico. En fin, pero a la luz de sus explicaciones, sí parecería que el término de un año es muy corto; es indudablemente claro que de ahí puede sin lugar a dudas presentarse una dificultad muy grande para las víctimas de cualquier tipo de circunstancia que se esté pretendiendo reparar. Pero yo simplemente así para dejarlo establecido no para discutirlo pues usted comentó el tema de los falsos positivos, etc., que genéricamente se pueden conocer. Yo creo que con mayor propiedad antes que hablar de ejecuciones extrajudiciales como desapariciones forzadas, es decir, como el término genérico, porque en la práctica un falso positivo inclusive es de alguna manera también contradictorio; entonces, allí en el inciso segundo, doctor Herrera, de este numeral 8, aparece que el término, sin embargo, el término de caducidad de la acción de reparación derivada, reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, será de dos años.

Dice que se contarán a partir de la fecha en que aparezca la víctima; es decir, puede ser a los cinco o diez años del hecho de la desaparición forzada, como usted seguramente lo hace en ese mismo sentido del falso positivo si o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal.

Simplemente es para comentar que este término, pues, se amplía y parece interesante, pero yo estoy de acuerdo en que hay que revisar esa reducción a uno en la generalidad de los casos, así se establezca la excepción para este tipo de delitos llamados genéricamente desaparición forzada. Gracias.

Recobra el uso de la palabra el señor Benjamín Herrera Agudelo:

Honorable Senador, es diferente tema el manejo que se le da aquí a la desaparición forzada porque recientemente el honorable Consejo de Estado dijo que no había término de caducidad dado que tiene término tracto sucesivo. Pero en los falsos positivos, honorable Senador, lo que nosotros llamamos mal "falsos positivos", no es porque se presente una desaparición forzada, es un crimen de lesa humanidad,

porque están comprando los muchachos para sacrificarlos, se desaparecen hoy y mañana aparecen en Segovia o en Genova uniformados, acribillados.

Ese tema va a ser muy difícil para los juristas y para las víctimas, sobre todo cuando se ha desaparecido y reconstruir este tema para nosotros y demandar en un año es casi imposible. Eso en este tema.

En el segundo, Senadores, supongamos el hecho común, normal, el que ocurre en Bogotá, el que ocurre en Pereira, la situación sigue siendo idéntica, actúa la fiscalía.

La fiscalía está congestionada, muchas veces no se desarrollan los planes metodológicos del Fiscal oportunamente. Yo tengo casos en Risaralda con un año que no ha sido posible moverlos por la congestión judicial; por tanto, no nos podemos poner en el mismo plano de igualdad con el Estado para recoger los elementos y las evidencias probatorias. Muchas gracias a ustedes, muy amables.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Augusto Brunal Olarte, Presidente Sala Penal del Tribunal de Cundinamarca:

Muy buenos días, mi nombre es Augusto Brunal Olarte, soy Magistrado de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca, donde ocupo el cargo de Presidente actualmente y vengo comisionado por la Sala Plena del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca para efectos de llevar a cabo una intervención, la cual se tratará de ceñir a los diez minutos establecidos por la Mesa Directiva.

Primero que todo, quiero presentar un cordial saludo a los honorables Senadores que nos acompañan y es nuestro deseo, pues, contribuir para efectos de que esta ley de descongestión judicial, pues, salga lo más depurada y los más efectiva posible.

Entonces, repito, nuestra intervención se ceñirá solo a seis puntos. El primero de ellos hace alusión a la falta de funcionarios judiciales suficientes para llevar a cabo la actividad judicial hoy día en Colombia.

De hecho los funcionarios judiciales trabajamos pues mucho más de las ocho horas diarias y no faltaba e inclusive muchas de las veces los fines de semana vamos a nuestros Despachos a adelantar tal actividad y tal gestión por nuestro compromiso. Para ello hay que tener en cuenta indudablemente de que contamos con el gran apoyo y la gran ayuda de los llamados judicantes o los estudiantes *ad honorem* que son, digámoslo así, los estudiantes de las Facultades de Derecho de las diversas que hay en el país quienes han terminado su actividad académica y van a realizar el requisito de grado en nuestros Despachos Judiciales. Yo estoy absolutamente convencido de que hoy la actividad judicial por lo menos ha superado su efectividad por el gran concurso de los *ad honorem* o los estudiantes egresados de las Facultades de Derecho, quienes han contribuido efectiva e indudablemente a que la gestión judicial sea mejor en ese sentido porque pues porque nos ayudan y nos colaboran en muchos aspectos de los diferentes despachos judiciales en Colombia.

Sin embargo, los funcionarios judiciales, digámoslo así, los que están fijos, los que están en Carrera Administrativa o los que están en provisionalidad, dentro de nuestros Despachos no son suficientes y ello es uno de los puntos que impide indudablemente la descongestión judicial. Ese es el primer punto, falta suficiente de funcionarios. No quiero extenderme demasiado.

Segundo punto. Es la indiscriminada política criminal. A diario se expiden numerosas, a diario, no, pues, cada dos meses o cada seis meses se expiden nuevas leyes, nuevos decretos, se constituyen nuevos delitos que indudablemente para el funcionario judicial, para el operador judicial generan una maraña jurídica que mientras termina de entender o de leer el funcionario judicial, una vez ya está casi listo, pues para comenzar a comprender sale una nueva ley o sale una nueva disposición que indudablemente, como les digo, crea una maraña jurídica, lo cual influye para que el procedimiento no sea lo suficientemente ágil. Entonces, se necesita condensar, compactar de tal manera esta situación para efectos de no crear una maraña jurídica, una telaraña jurídica, como lo estoy diciendo.

Sé y soy consciente lógicamente que, pues, la realidad de nuestro país, la dinámica social, pues influye para que nazcan nuevas conductas para que se presenten situaciones nuevas, novedosas, pero lógicamente debemos ser lo más concretos, lo más condensadores posibles para evitar esa maraña judicial o jurídica, mejor.

Este es el tercer punto. Llevamos dos puntos. Entonces, uno, falta suficiente de funcionarios judiciales. Dos, indiscriminada política criminal que la denominaríamos la maraña jurídica. Tercer aspecto, la Ley 906 de 2004, que es el nuevo Código de Procedimiento Penal; o sea, el Sistema Penal Acusatorio, conocido por todos ustedes, honorables Senadores, es el sistema oral que estableció la justicia oral, donde la Rama Penal fue pionera en este sentido. Ya hoy día se está llegando a la oralidad; también en el Tribunal Superior de Bogotá ya existen los programas piloto y de hecho ya se están haciendo así de la oralidad para la justicia laboral y la justicia civil.

Sin embargo, en este sistema de la oralidad al que ha influido en la mayor agilidad, en la evacuación de los procesos no ha sido suficiente por cuanto en el caso nuestro, estoy hablando específicamente de la justicia penal, nosotros todavía tenemos el lastre de los procesos con vigencia de la Ley 600 de 2000. Me explico: Actualmente ustedes saben que la Ley 906 de 2004 entró en vigencia en Bogotá y en el Eje Cafetero inicialmente el 1º de enero del año 2005 y en Cundinamarca y en el resto del territorio nacional en general a partir del 1º de enero del año 2008. Sin embargo, los delitos cometidos antes de la vigencia de esta nueva Ley 906 de 2004 todavía se rigen por la Ley 600 de 2000 y por lo tanto todavía tenemos procesos y expedientes voluminosos, que eran la característica de estos procesos de Ley 600 de 2000; o sea, antiguo Código de Procedimiento Penal, pero que todavía estamos atendiendo porque la ley lo establece así y así debe ser, que se rige por la vigencia de la ley cuando sucedieron los hechos, entonces el hecho de atender diariamente nosotros Audiencias de juicio oral; o sea, cuando nos colocamos la toga

vamos allá y estamos tres Magistrados o está un solo Juez presidiendo una Audiencia; entonces, ello conlleva casi todo el día e impide que atendamos los voluminosos y gigantes procesos de Ley 600 de 2000, lo cual demanda bastante tiempo. Entonces, en ese aspecto, en ese punto la Ley 906 de 2004 ha sido afectada por la todavía vigente Ley 600 de 2000, en ese sentido que les estoy explicando.

Entonces, pues, lógicamente el Consejo Superior de la Judicatura en su Sala Administrativa en el caso nuestro de Cundinamarca, nos ha designado unos auxiliares adicionales de descongestión como se les ha denominado pero lógicamente, a pesar de que se está haciendo el mejor esfuerzo, no ha sido suficiente para efectos de lograr el objetivo. ¿Cuál es? O sea, la finalidad de poner al día nuestros Despachos que en este momento no lo están. Por esas razones, entonces, llevamos tres aspectos, honorables Senadores: Uno, falta de funcionarios. Dos, la maraña jurídica. Y tres, la Ley 906 de 2004 o nuevo Sistema Penal Acusatorio.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:

Gracias, señor Presidente, muchas gracias, señor Presidente, una inquietud: ¿Cuáles tienen prelación en el trámite de los procesos penales en los tribunales, los procesos anteriores o los procesos nuevos?

Porque en diálogos que yo he tenido con Magistrados de los departamentos de Nariño y de Pasto me han dicho que son los nuevos los que tienen que tramitar prioritariamente y les he preguntado, ¿sí prescriben los anteriores?

Es decir, que estamos con los ojos abiertos yendo a una prescripción de lo que yo quisiera que nos explicaran muy bien si eso es cierto o no es cierto.

Recobra el uso de la palabra el doctor Augusto Brunal Olarte, Presidente Sala Penal del Tribunal de Cundinamarca:

Eso que usted ha dicho es totalmente cierto. La prelación la tienen los procesos que están bajo la vigencia de la Ley 906 de 2004; o sea, el nuevo sistema penal acusatorio, por cuanto tiene unos términos perentorios y actuales, digámoslo así, la Ley 600 de 2000, pues en virtud de que son gigantescos, que son voluminosos esos procesos, como les digo, en muchos casos provenientes de juzgados especializados, a pesar de que sus términos también son igualmente perentorios, por ejemplo, hay términos de 10, de 15 días y hay expedientes que llevan un año, dos años al Despacho y no se ha podido, no se han podido evacuar por esta situación que les estoy diciendo. Entonces, ¿qué sucede ante esto? Pues está el riesgo inminente y de hecho ya se ha presentado, de prescripción de procesos, que lamentablemente, pues, es inevitable, porque es absolutamente imposible maniobrar en tal sentido. ¿Ok?

Bueno, pasamos al cuarto punto. Con todo respeto lo que voy a manifestar, la misma administración pública genera que se propicien miles de acciones de tutela. Un ejemplo, en el aspecto de la expedición de cédulas de ciudadanía; o sea, por aspectos muy mínimos, muy pequeños, pues se presenta una tutela pudiendo la Administración Pública en general, no estoy hablando de una entidad en especial. Si se tuviese mayor cuidado, mayor eficiencia en la expedición de los actos administrativos respectivos, no hubiese necesidad de acudir a la Acción de tutela, que como ustedes saben, la acción de tutela es un mecanismo ágil y expedito, que ese sí tiene prelación ante todo lo demás: La tutela. Entonces, qué sucede que si se fuese muchísimo más efectivo, muchísimo más dinámico o efectivo, perdonen la redundancia, entonces se evitarían muchísimas acciones de tutela a las cuales tiene derecho el ciudadano a acudir para efectos de que se le hagan valer sus derechos, lógicamente. Entonces, ¿qué pasa? Por ejemplo, en el aspecto de la expedición de una cédula, por decir algo, que se ha demorado en la expedición de una cédula, entonces presentan una tutela para efectos de agilizar el trámite y que el juzgado o el Tribunal respectivo ordene la expedición es un ejemplo claro, ¿sí? Entonces, el origen de esa descongestión estaría en que los actos de la Administración Pública en general fuesen más expeditos y menos contentivos de vicios o en su expedición.

Llevamos cuatro aspectos. Entonces, falta suficiencia de funcionarios, uno. Dos, la maraña jurídica, la expedición de muchas leyes nuevas. Tres, la Ley 906 de 2004, nuevo sistema penal acusatorio. Y cuatro, el origen está en la misma Administración Pública cuando expide sus actos respectivos.

Quinto, en Colombia todo se criminaliza absolutamente; los problemas sociales que tenemos, así sean los más mínimos, los más pequeños, todo se criminaliza y ello también influye en que haya congestión judicial. Debemos tener en cuenta o crear mecanismos más ágiles, más expeditos, que impidan que eso llegue a los juzgados o a los Tribunales para efectos de que esto se agote en una etapa previa o preliminar. De hecho, pues, con la conciliación, ustedes saben que se ha avanzado muchísimo en todos los aspectos como requisito de procedibilidad, pero aún así ya en materia penal específicamente no se debería criminalizar absolutamente todo y se debe colocar como una cortapisa o como un límite antes de que eso llegue a la justicia ordinaria como tal.

Y por último, un aspecto que quiero hacer mucho énfasis, es el concerniente, ustedes saben que en diciembre existen las vacaciones judiciales colectivas que van más o menos desde el 18 de diciembre hasta el 13 ó 14 de enero del año siguiente. Entonces, ¿qué pasa? Que durante ese lapso ustedes saben que en el aspecto penal el crimen pues no se paraliza y de hecho los Juzgados Penales no tienen vacaciones colectivas sino que son individuales porque como se dice popularmente, el crimen no duerme, pero en las demás áreas, como en el aspecto laboral, el aspecto civil, en el derecho público, en general, pues, se paraliza absolutamente todo, y eso pues ocasiona una congestión, una aglomeración de expedientes de tal manera que eso se acumula y lo lógico sería que se contara con un presupuesto adecuado para efectos que durante ese lapso de las vacaciones judiciales a las cuales pues todos tenemos derecho ni más faltaba, pues hubiese funcionarios que evacuaran esa carga de trabajo que llega durante ese tiempo. Eso es todo lo que les quería decir, doctor Valdivieso.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Alfonso Valdivieso Sarmiento:

Sí, gracias. Magistrado, quisiera hacerle una reflexión sobre el tema de la tendencia a criminalizar todo. Así como usted dice en el punto anterior en el sentido de que las fallas en la administración generan congestión porque hacen que proliferen las tutelas, yo me pregunto si en este caso de la tendencia a criminalizar todo no faltaría también una acción en parte de la jurisdicción para aplicar, pues las normas vigentes sobre denuncias temerarias, por ejemplo, porque es que ahí yo veo que no ha habido una acción suficientemente ágil y deliberada de la jurisdicción para que precisamente esa tendencia de criminalizar lo que no es criminalizable pueda frenarse. Simplemente lo dejo como comentario. Y por último, quisiera hacerle una pregunta, bueno esos son los problemas.

La pregunta es: ¿Responde este proyecto a los problemas que ustedes plantean o no? Este proyecto, que es el que estamos considerando.

Recobra el uso de la palabra el doctor Augusto Brunal Olarte, Presidente Sala Penal del Tribunal de Cundinamarca:

Sí señor, en ese sentido, pues, ustedes saben que nosotros el Poder Judicial nos ceñimos o nos atenemos a lo que diga la ley, a lo que establezca el Congreso, que son ustedes quienes hacen las leyes, lógicamente.

Entonces, desde ese punto de vista, pues lógicamente tendrían que reglamentarlo ustedes a través de la legislación respectiva, ¿cierto? Y en cuanto al proyecto, les soy honesto y sincero, no lo alcancé a leer ni lo conozco todavía; en ese sentido voy a documentarme. Vamos a estar aquí en sesión, voy a documentarme en ese sentido; entonces, le soy franco y sincero en ese aspecto, doctor Parmenio Cuéllar.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:

Yo creo que los cinco temas que usted nos ha expuesto se reducen a uno, que es la maraña judicial que crea el Congreso de la República con la cantidad de leyes que expide en materia judicial, especialmente en materia penal.

Cabalmente la falta de una política criminal en Colombia hace que se congestionen los Despachos Judiciales, se cambien los procedimientos, se cambien los tipos de delito y las penas.

Yo quiero informarles que me permití presentar un proyecto de acto legislativo que adiciona el artículo 29 para constitucionalizar la política criminal. Ese proyecto desgraciadamente en este período legislativo, que es muy corto, no alcanza a hacer tránsito, por eso lo vamos a volver a presentar en el mes de julio cuando el período es más largo. Pero yo quiero pedir desde ahora el apoyo, la solidaridad de los juristas y de los Magistrados de todo el país porque ese proyecto, además de obligar al Estado a presentar de antemano toda la política criminal, ¿cómo va a combatir el delito? ¿Cómo va a impedir que se cometan delitos? No solamente cómo va a castigar los delitos, sino cómo va a impedir que se generen los delitos y también cómo los va a castigar. Ese proyecto establece que para que un proyecto de ley que modifique el Código Penal, que sea de iniciativa de un Parlamentario o del Gobierno, tiene que previamente una vez presentado ir al Consejo de Política Criminal para que emita un concepto que no va a ser obligatorio para el Congreso porque no le pueden quitar la facultad legislativa al Congreso, pero que el Congreso sepa si ese Consejo de política criminal considera que ese proyecto es conveniente o no es conveniente.

Yo quiero acabar con la costumbre de reformar el Código Penal por cualquier motivo. En este momento el 28% de los proyectos que se están tramitando en el Congreso tienen por objeto modificar el Código Penal para aumentar las penas y eso me parece equivocado. Eso es lo que usted está señalando Magistrado, ¿no? Congestiona los Despachos Judiciales, crea una situación insostenible y yo pienso que mientras no haya política criminal en Colombia, al menos en materia penal, va a ser muy difícil lograr que la justicia sea pronta. Muchas gracias.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jorge Aníbal Visbal Martelo:

Yo quiero que en su concepto pudiera responderme una inquietud que está haciendo tránsito a lo largo y ancho de la geografía colombiana, como es el tema en muchísimos Juzgados que efectivamente congestionan mucho más la justicia en lo que tiene que ver con los embargos, que hoy son realmente el plato de todos los días con respecto a los ingresos por salud y educación, que son inembargables y que hoy están siendo utilizados por algunos inescrupulosos precisamente en mi sentir, pues, acumulan enormemente esta congestión de la justicia. ¿Qué hacer, por ejemplo, en un proyecto para determinar en la descongestión para que estos jueces cumplan la Constitución? Porque son realmente instancias que uno no puede inmiscuirse ni mucho menos manejar y que realmente están llevando al caos con respecto a la congestión en muchísimos municipios de Colombia cuando se meten con precisamente los recursos inembargables de la salud y la educación. Yo quisiera oír su concepto, señor Presidente.

Recobra el uso de la palabra el doctor Augusto Brunal Olarte, Presidente Sala Penal del Tribunal de Cundinamarca:

Cómo no, honorable Senador, con mucho gusto. De hecho, bueno, obviamente nuestra especialidad es el Derecho Penal, pero con mucho gusto. Le doy respuesta a esa pregunta suya en el sentido de que si la ley dice: Son inembargables esos recursos, lo lógico es que no se embarguen; lógicamente, obviamente, y para ello existen, pues, los recursos jurídicos: Reposición, apelación y las instancias concernientes para demostrar que ello no es embargable porque los Jueces y Magistrados no podemos hacer algo que no esté autorizado o establecido por la ley y si ello es inembargable, como usted lo afirma, pues lógicamente están las instancias legales en ese sentido.

Primero, el recurso de reposición ante ese Juez que ha decretado ese embargo para que determine

que eso no es así y si no está usted de acuerdo, pues el recurso inmediatamente ante el Superior, que es el de apelación y todos los demás instrumentos legales para efectos de hacer prevalecer la tesis que usted manifiesta.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Jorge Aníbal Visbal Martelo:

Aquí están los altos dignatarios de nuestra justicia y obviamente iba a hacerlo, pero como usted es el Presidente de la Sala Penal y sabe de eso mucho más que yo porque yo realmente en eso soy un neófito en la materia.

Pero yo recojo la inquietud de muchas de las comunidades en Colombia por donde uno pasa, porque son las denuncias públicas, pues habrá que hacer algo y ustedes son los expertos para ver en qué forma la redacción en este proyecto de descongestión se pudiera realmente tratar el tema, porque es realmente inadmisible además que es realmente violatorio de todos los términos de nuestra Constitución porque violan los derechos de aquellos que están esperando que les lleguen los recursos en salud y educación para seguir impulsando de alguna manera el desarrollo de su comunidad. Yo se lo dejo simplemente como una preocupación porque nos gustaría a nosotros en la Comisión Primera tener de alguna manera una redacción si ustedes o nuestro Presidente del Consejo de Estado que nos pudiera ayudar en esa materia, nos pudieran dar las luces para evitar que eso siga subsistiendo. Se lo digo yo, en nuestra tierra, en la región Caribe eso es el plato de todos los días y a mí me duele en mi región. Muchas gracias, Magistrado.

Recobra el uso de la palabra el doctor Augusto Brunal Olarte, Presidente Sala Penal del Tribunal de Cundinamarca:

Con mucho gusto, doctor, para eso están todas las instancias y los recursos judiciales previstos y establecidos. Para ello antes de darle la palabra acá al honorable Senador, le contesto al doctor Parmenio Cuéllar en el sentido de que precisamente a través de la Constitución de 1991 del 5 de julio se estableció la constitucionalización no solamente del Derecho Penal sino de todo el Derecho en términos generales donde prevalece la Constitución Política de Colombia fundamentalmente sobre todas las demás normas por cuanto precisamente se trató de eso, de la constitucionalización del Derecho en general. Honorable Senador, dígame.

Con la venia de la Presidencia y del orador interpela el honorable Senador Marco Alirio Cortés Torres:

Con la venia, señor Presidente, yo quiero saber cómo está en este momento el cumplimiento de audiencias en el sistema penal acusatorio.

Cuántas o qué cumplimiento tienen oportunamente las que se están solicitando en los Juzgados en este momento, porque al parecer hay una enorme queja de los abogados litigantes de que tienen represadas diligencias de más de, desde casi, hay abogados que están solicitando aun pruebas de cuando empezó el sistema acusatorio para que les fijen fecha de Audiencia. Yo quisiera saber qué represamiento tienen los Despachos Judiciales al respecto frente al cumplimiento de Audiencias y conforme qué atraso y qué cumplimiento se le están dando a las mismas.

Recobra el uso de la palabra el doctor Augusto Brunal Olarte, Presidente Sala Penal del Tribunal de Cundinamarca:

Indudablemente el nuevo sistema penal acusatorio, o sea, el de la Ley 906 de 2004, ha sido muchísimo más ágil que la Ley 600 de 2000 donde pues lógicamente los procesos eran paquidérmicos y demasiado lentos. Esto tiene relación con el primer punto que tocamos acá sobre la falta suficiente de funcionarios judiciales; aun así considero que se están realizando Audiencias en forma dinámica las cuales, pues, lógicamente, han agilizado este trámite.

Sin embargo, de pronto la percepción que usted tiene es porque se están solicitando nuevas pruebas o porque están solicitando nuevas Audiencias, pero considero que un proceso que haya iniciado desde cuando entró en vigencia en el 2005 de Ley 906 de 2004, o sea, el sistema penal acusatorio, que aún se halle vigente este proceso; o sea, sería muy preocupante porque este proceso si hay algo que tiene es que es ágil en su desarrollo y en su evacuación, habría que ver el caso en forma concreta sobre Ley 600 de 2000. Sí le doy fe de que hay procesos todavía de los años 2005-2006, sí, pero en cuanto a Ley 906 de 2004 si hay algo que lo caracteriza es la agilidad de este proceso afectados por la existencia paralela de Ley 600 de 2000 de procesos del régimen anterior.

Bueno, si no hay más inquietudes, de esta manera termina nuestra intervención. Le agradezco muchísimo al honorable Senado de la República, a la Comisión Primera el habernos invitado. Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Rafael Lafont Pianeta, Presidente del Consejo de Estado:

Muchas gracias, señor Presidente, muy buenos días a los honorables Senadores de la Comisión Primera de esta Corporación, a los asistentes.

El Consejo de Estado quiere observar este proyecto de descongestión. Reviste para nosotros una muy trascendental importancia. Es de anotar igualmente que esta jurisdicción, como ustedes saben, históricamente concebida para juzgar los litigios de naturaleza administrativa que se suscitan entre el Estado administrador y los administrados.

Por su complejidad, por la magnitud de los asuntos que resuelve, esa fuente permanente de numerosísimos procesos; consecuentemente es evidente también anotar que existe en nuestra jurisdicción aunque un moderado también evidente grado de congestión judicial y por eso hemos estado muy atentos junto con el Gobierno, con el señor ponente de este proyecto para analizar, para prospectar, para además proponer algunas sugerencias sobre el particular.

La fuente de la congestión en la jurisdicción contenciosa administrativa por lo tanto, es diversa y en esa tónica los análisis que hemos realizado, las propuestas que hemos formulado, tienden a atacar esas fuentes de congestión por lo menos con el propósito de minimizarla, al menos con el propósito de hacerla más manejable y poder cumplir con el cometido que

toda judicialidad debe tener en un Estado social de derecho, particularmente un Estado como el nuestro y es la de generar una pronta y efectiva dispensa de justicia.

Las propuestas que nosotros hemos formulado y que han sido documentadas y entregadas por Secretaría de la Comisión para que quede constancia de las mismas recogen, muchas de las experiencias que nosotros hemos vivido permanentemente en la aplicación de las normas que nos regulan. Fundamentalmente dichas propuestas, por una parte en forma genérica, pretenden introducirles mecanismos de agilidad al proceso contencioso, suprimir algunos trámites que nosotros consideramos se han convertido en la praxis nocivos para adelantarlo, otorgarle atribuciones, en el caso de los Tribunales y de las Secciones del Consejo de Estado mucho más impulsivas al ponente de los procesos y consecuentemente disminuir notoriamente las decisiones interlocutorias que tienen que ir a la Sala para que finalmente la Sala se dedique a lo que fundamentalmente creemos que deba ser y es analizar y producir la sentencia correspondiente. Dentro de esa tónica igualmente hemos considerado importante introducirle algunos mecanismos de agilidad en forma especial al proceso electoral.

El proceso electoral tal como se encuentra regulado hoy con base en las normas sustanciales que lo regulan, presenta también dificultades en el trámite del mismo y por lo tanto en esta oportunidad creemos que dichos mecanismos deben ser revisados para efectos de alcanzar el mismo objetivo de celeridad; entre otras cosas, por cuanto como ustedes saben, constitucionalmente se ha estipulado o se han estipulado plazos perentorios para la toma de decisiones en materia electoral. Estas consideraciones las hacemos sin perjuicio de que durante el trámite del proyecto y los ponentes como lo hemos conversado igual con el Gobierno, honorables miembros de la Comisión Primera y honorables Senadores de la Comisión Primera.

En perjuicio de que podamos proponer nuevos elementos o producir algunos ajustes con la idea siempre de acertar en la toma de esta decisiones y como una consideración adicional de que esta experiencia del proyecto de descongestión habrá de servirnos posteriormente para incorporar estas normas con carácter permanente, es decir, aquellas que lo requieran a un trabajo mucho más profundo y extenso que estamos realizando desde hace un año y medio aproximadamente en la elaboración de un nuevo Código Contencioso Administrativo que recoja todas las tendencias y todos los criterios jurisprudenciales que se han producido sobre el particular, ya en el curso del presente año tener listo ese proyecto para ser sometido a la consideración del honorable Congreso de la República, de tal manera que esos son los motivos y los antecedentes de las propuestas que nosotros queremos formularle. Señor ponente, con su venia, le voy a conceder la palabra a quien me acompaña, el doctor Luis Fernando Alvarez, que es el Vicepresidente del Consejo de Estado y Magistrado de la Sala de Consulta y el honorable Consejero Mauricio Torres, de la Sección Quinta, la Sección Electoral de la Corporación, para que expongan sucintamente las ideas, sugerencias que nosotros hemos aportado en el documento que ya le ha sido entregado, repito, y posteriormente, según tengo entendido, por la metodología que he visto, existen inquietudes o preguntas sobre el particular. Con mucho gusto estaremos dispuestos a absolverla en la medida de nuestras posibilidades, señor Presidente.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Mauricio Torres, Magistrado del Consejo de Estado:

Gracias, Presidente. Honorables Senadores, dentro de lo explicado por el doctor Lafont, es necesario recordar lo siguiente, como marco general a estas ideas que hemos, tenemos ánimo de proponer. Nuestro Código vigente es del año 84, tenemos una Reforma Constitucional del año 91. Igualmente, en materia electoral, las leyes existe una Reforma Constitucional del año 2003 y la legislación o el Código Electoral también es una legislación antigua que no recoge las actuales realidades electorales, visto que tenemos un proyecto de Código que está elaborando una Comisión presidida por el Consejo de Estado. Acogemos la generosa y gentil invitación del Senado de la República para colaborar en lo posible en la Ley de Descongestión, teniendo en cuenta que estamos trabajando sobre la actual estructura del Código y en espera del que efectivamente se proyecte más adelante, y, ojalá tenga acogida en este Congreso.

Estos temas han sido ya conversados con el señor Viceministro de Justicia aquí presente, quien los conoce. Básicamente los comentarios que estamos haciendo aluden a un borrador de un proyecto de ponencia para primer debate que ha elaborado el doctor Cáceres, no sé si sea de conocimiento de todos, pero trabajamos sobre esa base.

En su orden nos limitamos específicamente al tema de descongestión en materia del Código de lo Contencioso Administrativo. No tocamos otros temas. Comenzamos por aclarar que hay una alusión a las propuestas que trae la ponencia, además unas sugerencias de nuestra cosecha, por decirlo así; finalmente, un capítulo especial para tratar de dar celeridad y agilidad al trámite del Contencioso Electoral que hoy se ha visto en dificultades porque a pesar de que la misma Constitución ordena que un proceso de única instancia debe fallarse en seis meses y el de doble instancia hasta en un año.

Nuestro Código de lo Contencioso Administrativo remite siempre al Código de Procedimiento Civil para lo no previsto y eso hace que una serie de actuaciones lícitamente propuestas por las partes dilaten en el tiempo los procesos y no se pueda fallar en la oportunidad querida por la Constitución. En ese orden de ideas comenzamos por unas decisiones que son aparentemente sencillas o intrascendentes, pero de todas aquellas personas que han ejercido y litigado en la jurisdicción de lo contencioso e incluso en la jurisdicción ordinaria saben que a pesar de que los Códigos en oportunidades le dicen al Juez en dos días dicte tal providencia, en tres días haga tal cosa. Pues si en una cuando el Juez lo cumpla, los procesos bajan a Secretaría y un simple oficio puede demorarse dos meses, tres meses, entonces todo lo que se gana a nivel de legislación se pierde porque la operatividad

administrativa de las instituciones judiciales no son operativas ni viables y tomamos algunas medidas de cierta celeridad allí, por ejemplo, el artículo 30 que tiene este proyecto, le hacemos una propuesta en el sentido de establecer que las decisiones interlocutorias, es decir, las que resuelven un tema de algún fondo del proceso como decreto de pruebas y otras se dicten en lo sucesivo en las Corporaciones por el Magistrado en Sala Unitaria, eso permite que la decisión se tome en su oportunidad un poco más aceleradamente y cualquier recurso que proceda contra él lo resuelve el resto de la Sala. Hoy día hay que esperar a que se haga sesión una vez por semana para resolver un tema; esto podría darnos una cierta celeridad pero a la vez le agregamos un tema que es de este estilo si los interlocutorios son de los Jueces y de los Magistrados.

Los Autos de mero trámite en el curso del proceso pedimos que se les asigne por competencia a los Secretarios, que hoy día son todos abogados, recordando que la Constitución autoriza para que incluso entidades administrativas puedan ejercer eventualmente funciones jurisdiccionales más en este caso que tratándose de un empleado judicial. Entonces, para qué, por ejemplo, la expedición de una copia, para qué el reconocimiento de una personería, cosas tan sencillas, impidan que a veces se gasten tres meses. ¿Por qué? Porque el escrito hay que subirlo al Despacho y luego bajar y en eso pueden pasar tres meses, mientras que el Secretario puede dictar un Auto sencillo y en ocho días solucionar un problema, estamos hablando del tiempo.

Estamos de acuerdo con suprimir el grado jurisdiccional de consulta porque al Estado se le ha considerado siempre como un incapaz más que relativo, casi absoluto; realmente se consultaban las providencias en contra del Estado que se consideran condena; hoy día no se justifica, existe todo un aparato de defensa judicial del Estado, sus Oficinas Jurídicas; entonces, el Estado debe asumir esas responsabilidades y debe apelar sus propias providencias e igualmente se establece un mecanismo en todo el Contencioso consistente en lo siguiente: Que la apelación de los Autos y de las sentencias se hagan ante el Juez de Instancia. ¿Eso qué quiere decir? Que dictado el fallo o dictado el Auto correspondiente, la parte interesada, dentro del término que allí se prevé, sea sustentada. Presentar y sustentar sus recursos para que cuando llegue al Superior lo único que tenga que hacer es admitirle y darle trámite. Créame que son cosas que aparentemente no tienen trascendencia, pero que en tiempo, quienes hemos trabajado como jueces o como litigantes, sabemos lo que eso significa. Como hay que acelerar un poco la conducta de las Secretarías, estamos estableciendo que no, la no remisión oportuna, esto no es una norma nueva. La no remisión oportuna inmediata de ese proceso al Superior para que resuelva la operación es causal de mala conducta, pero le agregamos algo.

Generalmente cuando se inicia un proceso en lo contencioso y en los procesos ordinarios, la ley crea la obligación a que la parte hiciera un depósito para unos gastos del proceso; entonces se dice que si se envía por un correo especial, estoy hablando las entregas Express, Servientrega y esto para no mandarlos por la vía de Adpostal y suele ser demorado en muchas ocasiones. Segundo lugar, porque la Sección Primera en un fallo también le quitó el monopolio de la correspondencia oficial a Adpostal y lo dejó abierto a la libre concurrencia; entonces, que se utilice esta partida de gasto porque hoy es una obligación del Estado enviarlos, pero la verdad es que no es operativo y aquí le estamos dando una norma de operatividad.

Hay también la idea de una etapa de conciliación ante el Juez de Instancia. Normalmente las condenas aquí se dan en materia contractual, extracontractual de las que ustedes conocen son millonarias y también en materia laboral, digamos, hablo como volumen y como peso económico específico por las experiencia de la misma Sección Tercera se ha visto que una vez que hay una condena frente al Estado, generalmente los procesos en segunda instancia son posibles de una conciliación pero a voluntad de las partes. En este caso se hace obligatorio pero ante el Juez de Instancia, porque allí se ha visto que en un alto porcentaje cuando el Estado sabe que tiene la responsabilidad que no tiene defensa posible, accede a una conciliación y por decirlo en manera coloquial, pide una rebajona del 20 al 25% y se soluciona el conflicto. Entonces, queremos que el mismo Juez que conoció la controversia, la resolvió, tenga la capacidad de hacer esa conciliación y si allí se logra la solución, se termina el proceso y de esa manera las altas, el Consejo de Estado, que tiene una gran congestión en esas dos Salas en especial, pues pueda fungir más eficientemente en otras materias.

Se acepta como una buena idea la propuesta en el proyecto para que transitoriamente el Consejo Superior de la Judicatura asigne a ciertos Jueces en la Jurisdicción de lo Contencioso que no están congestionados, para que adelanten la práctica de pruebas. Por ejemplo, en Bogotá los Jueces en materia tributaria no tienen un volumen de negocios que sea agobiante. Entonces, ellos van a entrar a conocer para evacuar un sinnúmero de pruebas que en otras materias están acosando a esa primera instancia.

Tenemos unas nuevas proposiciones. Una de ellas es el recurso extraordinario de súplica. Ese recurso extraordinario de súplica, señores, se acabó. ¿En qué año, doctor Lafont? En el 2005, pero había tal cantidad de recursos que le correspondían resolverlos a la Sala Plena de lo Contencioso, 23 Magistrados, créanme que eso no es fácil por la complejidad de los temas, por la diversidad de criterio. Entonces, en el año 2005 se acabó y se dijo que los que tuvieran el trámite en principio pasarían a una Sala de Descongestión que se crearon y que recibieron todo ese trabajo y ya lo evacuaron en un 95%; sin embargo, por las normas procesales quedó que los que habían sido admitidos y se iniciase el trámite, continuaban en la Sala Plena. Hoy día quedan 191. Que realmente si los pasamos a esa Sala de Descongestión, consideramos que en un año, a más tardar, si es que es mucho tiempo, estos recursos podrían perfectamente evacuarse.

Yo quiero hacer una pausa para decirles que la nueva Ley Estatutaria de Justicia, la última, ha establecido una jurisdicción con una serie de recur-

sos eventuales, con un criterio de modernidad y es necesario que la Administración de Justicia en lo contencioso esté como al día y comience a ponerse libre para que estas nuevas instituciones funcionen eficazmente, porque si esas nuevas funciones llegan y tenemos una justicia congestionada, pues realmente la bondad no la podremos ver en un tiempo muy próximo.

A ver, hay un detalle que es el cumplimiento de la sentencia. El cumplimiento de la sentencia, hoy día un poco herencia de la tradición española y de la Ley de Enjuiciamiento español, hace que las sentencias de segunda instancia se tengan que remitir una vez falladas al Juez de Primera Instancia para que dicten un Auto todo antiguo y tradicionalista que dice: Obedézcase, cúmplase, amo y señor. No, la verdad es que y luego si se profiere un oficio para que se cumpla la sentencia, lo que estamos diciendo es que en segunda instancia ejecutoriado el fallo, las Secretarías mandan las comunicaciones para que esto se cumpla de inmediato y con eso nos ahorramos unos tres meses.

Bueno, en materia electoral hay unos puntos que son interesantes porque ustedes tal vez conocen bien que aun cuando los términos son exigentes por las razones que les explicaba de normas de procedimiento no se pueden cumplir, entonces las partes tienen muchas estrategias para trabajar un negocio electoral y si sabe que va a ser demandado, muchas veces comienza por autodemandarse con un testaferro que le permite en la palabra coloquial y establece todo un proceso complejo con mil pruebas. Luego viene la demanda que efectivamente presente firmar su credencial, se llena de intervinientes que pueden llegar incluso hasta el momento de traslado para alegar y comienza un entramado, allá verdaderamente inmanejable y difícil, para el Juez. Entonces, tenemos una serie de propuestas para aligerar un poco y acabar con ese sistema de dilatar las decisiones definitivas; una de ellas es que los intervinientes hagan parte del proceso efectivamente porque cualquier ciudadano puede hacer parte pero hasta cierta etapa; aquí se llama la fijación en lista, entonces todo aquel que tenga un interés y hace parte allí. ¿Por qué? Porque hoy día aparecen unos, presentan una serie de recursos, por ejemplo, nulidades que le niegan y le niegan y luego al final aparecen otros y vuelven a proponer las mismas nulidades so capa de que ellos no estuvieron en el proceso en el momento determinado y proponen una serie de incidentes que lo único que hacen es demorar el proceso.

Entonces pedimos un orden que sea hasta ahí, igualmente se establece que la apelación de Autos y sentencias con unos términos igualmente breves con una distinción; es decir, si la sentencia apelada no es sustentada, pues obviamente no se tramitará en segunda instancia. Quiero decir esto porque con un criterio amplio, generoso tal vez del Consejo de Estado, estableció que en materia electoral cuando se apela una sentencia y si no se exponen los fundamentos, pues habrá que hacer una revisión oficiosa de todo lo que quería ese apelante y entrar un poco a elucubrar en el tema y mirar sus escritos, pero la verdad es que hay cargas en el proceso y si quien demanda no le fallaron favorablemente, pues tiene que asumir la carga de la obligación de sustentarlo y obviamente si no lo sustenta, pues el Juez no está en la obligación de resolverlo. Además, este es un principio universal de derecho. ¿Sí? Un cuanto tanto en *apelatum* y un cuanto *devolutom* dice así allí se establecen unos términos especiales cuando se trata de apelación de sentencias porque en el proceso electoral hay unas complejidades en el caso del Senado que son tan demorados y que valga la pena hacer una breve acotación, son procesos donde hay que estudiar veinte mil mesas todos en documentos papel o a veces digitales, que son indescifrables y mirar más o menos ciento cincuenta presuntos vicios, hace que el Consejo de Estado hoy día se dedique a revisar papeles para saber si el señor del Agustín Codazzi jurado escribió Ramón García o Moncho García y si ese Moncho es un suplantador o es el mismo Ramón.

Entonces, se están dilatando de tal manera los procesos que efectivamente en ese tipo de procesos generalmente el último fallo fue de 10.000 folios; entonces, una apelación contra un fallo de esa naturaleza lleno de cuadros, hay que darle un término prudencial a las partes para que lo analicen y lo sustenten, en ese caso serán quince días a diferencia de una nulidad de una elección de una persona que era inhabilitado, por decir, un Director de un Instituto Descentralizado se hace elegir representante, obviamente es un señor que tenía una inhabilidad por haber ejercido autoridad administrativa y civil, resulta que si este señor eventualmente resultara elegido, hoy día los procesos se acumulan y entonces hasta que no se falle ese complejo proceso no se puede resolver el caso de la persona inhabilitada cuando el Consejo de Estado y la jurisdicción en menos de seis meses puede decir sí señor, está inhabilitado, se anula su credencial. Entonces como decía tal vez el doctor Héctor Helí en alguna oportunidad, se ha perdido como ese temor a que la jurisdicción tenga las instancias suficientes para que responda y muchas personas inhabilitadas suelen inscribirse y hacerse elegir, tema que ustedes están tratando, veo que en un capítulo de la reforma política. Entonces, lo que proponemos ahí son dos cosas: No habrá acumulación de ese tipo de procesos cuando son causales subjetivas; es decir, la persona individualmente no tiene requisitos, está inhabilitado, etc. Se le resuelve su proceso independientemente cuando son vicios en los escrutinios, en los recuentos, en las actas y en las sumatorias, pues será un proceso que se falle por separado. Además lo uno no es incompatible con lo otro.

Bueno, finalmente hay una idea de que toda esa serie de recursos que se propongan y que no estén previstos en la ley no sean tramitados por el Secretario, porque hoy día en el proceso electoral pues no está el recurso pero lo propondré y el Secretario dice, pues yo qué hago si no lo envió para que lo diga el Juez en un Auto de que no existen recursos, pues yo siento que incumplo el deber. Entonces, estamos dando la prohibición y la orden de que efectivamente no se tramiten esos recursos. Excúseme, son cosas relativamente sencillas dentro de lo que existe hoy, dentro de lo que propone el Gobierno, dentro de lo

que acoge el ponente y dentro de lo que nosotros consideramos podemos proponer por ahora mientras que un Código nuevo se estructura de manera suficiente.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas:

Gracias, señor Presidente. A ver, alguna mención hizo usted como Consejero de Estado de los procesos electorales. Yo quiero preguntarle muy respetuosamente a usted qué podemos hacer en esta ley para que los procesos electorales se resuelvan en los términos que establece la Constitución Nacional en la ultima elección del Congreso que ya tiene tres años. Se demandaron unas curules a pesar de que la Constitución establece un término de seis meses en única instancia y un año en doble instancia; esta es la hora que el Consejo de Estado, que conoce en única instancia de los procesos electorales que tienen que ver con Senadores y Representantes, yo no conozco que haya salido la sentencia pues yo he preguntado a los interesados, a los Senadores que creen que tenían el suficiente apoyo electoral pero que como no sale la sentencia cuando ya va a terminar el período.

Yo quiero saber primero por qué el Consejo de Estado no cumple con la Constitución, en materia de tutela todo mundo cumple la Constitución, pase lo que pase tiene que resolver en diez días; acá vamos a cumplir tres años de la elección del Congreso, ya se cumplieron tres años de la elección del Congreso, posiblemente las demandas tengan cerca de tres años de presentadas. ¿Cuál es la razón para que no se haya proferido la sentencia o las sentencias? Primero. Y segundo, ¿qué podemos hacer en esta ley para que esos términos se cumplan? Usted sabe perfectamente que no es que nos interese a nosotros como líderes políticos solamente el electoral, sino que el electoral tiene que ver con la constitución del poder político, eso es algo que le interesa al pueblo también, por eso yo quiero pedir muy respetuosamente a usted esa información y la sugerencia de que qué podemos hacer en este proyecto para que los procesos electorales no solamente de Congresistas sino también de las otras Corporaciones Públicas y de los Alcaldes y Gobernadores y del Presidente, se puedan tramitar dentro de términos rápidos porque eso es importante saber quién ganó y quién perdió. Muchas gracias.

Recobra el uso de la palabra el doctor Mauricio Torres, Magistrado Consejo de Estado:

Doctor Parmenio Cuéllar, usted tiene razón en la inquietud que también nos preocupa a nosotros. Yo quiero comentarle lo siguiente: En general, los términos suelen cumplirse en el proceso electoral, salvo que en eso usted tiene razón. Por ejemplo: La demanda del Senado, que es una demanda que de acuerdo con el procedimiento nos impone lo siguiente, por ejemplo: El recaudo de pruebas, porque nos toca fallar con pruebas, se presentaron más o menos unas 25 demandas, la Procuraduría presentó una con algo así como uno 25 ó 28 cargos; las otras también formularon; es decir, hay más o menos una gama de unos 48 ó 49 cargos distintos por vicios en el proceso de escrutinio, exactamente hay otras demandas contra unos Senadores con nombre propio por inhabilidades de orden personal. Entonces, le explico, hoy el sistema de recaudo de pruebas nos impone que a todos los Registradores de departamento, porque obviamente la elección del Senado es del orden nacional, tengamos que estar recibiendo los documentos que sirvieron de base para el escrutinio y la elección; esos son documentos sin formulario, los formularios que maneja la Registraduría son 26 para resolver estos conflictos, más o menos son unos 8 ó 10 formularios. Cada formulario tiene unos quince folios, comienzo por decir el formulario de los votantes y el formulario de quien…; es decir, de los inscritos como electores para votar; el formulario de las personas que efectivamente votaron; el formulario del escrutinio de mesa; luego, el escrutinio de zona; el Auxiliar, Municipal, Departamental, Nacional y en cada etapa las actas generales de escrutinio que se van haciendo y los acumulados donde se supone hacen las correcciones del caso.

Entonces, el recaudo de pruebas comienza a ser un verdadero problema porque no todos los departamentos responden con celeridad y hay que requerirlos de todo ese tiempo más de diez meses, a doce, se fue tratando de conseguir la documentación, en algunos casos particulares, por ejemplo, yo he requerido al Registrador que como funcionario responsable de la organización electoral recaude las pruebas, las envíe auditadas y nos garantice que esas son, pero han llegado muchas pruebas, por ejemplo, encriptadas, no llegan todos los formularios, no llegan todos los documentos físicos. Si usted, Senador, pasara en cualquier momento por el Consejo de Estado, verá que hay un salón, una bodega llena de papelería de todo eso; de todos esos documentos podría ser un tercio de salón de este. Esas son las pruebas y eso es lo que hay que revisar, pero además existen medios magnéticos, es verdad, y esos medios magnéticos muchas veces lo mandan en scanner, en programas encriptados; entonces, ese solo recaudo ya comienza a tener un grado enorme de complejidad cuando se acumula el proceso, finalmente para que haya un ponente nosotros somos cuatro Magistrados y en cada Magistrado hay cuatro o cinco auxiliares tenemos que hacer una revisión manual, física y recuerden ustedes que el sistema es obsoleto, todo se llena a mano y la mayoría de las veces, señores, no es infidencia decirles que son errores de grafía de las personas que en lugar de escribir 19 ponen 17 y entonces alguien toma la cédula 17 y dice, es que eso es un suplantador porque el votante 17 millones reside en tal, en el Valle y estamos votando en el Magdalena y entonces en consecuencia el señor era de este nombre y el que votó es otro y entonces nos toca cruzar eso con el censo electoral. ¿Sí? Y con un poco de información y es una revisión que se está haciendo a mano, mire, por fortuna en un momento determinado aquí se requirió revisar cinco millones de firmas, hubo el presupuesto suficiente para que en menos de un mes o mes y medio se verificara que eran firmas legítimas; entonces, nosotros, que recibimos cuatro Magistrados con cinco Auxiliares y en el momento en que se acumula la administración de justicia, nos provee 15 personas con computador y con ellos y nuestro equipo procedemos a hacer la revisión.

Es una revisión dispendiosa; en el último proceso electoral leí en prensa, y espero no estar equivoca-

do, de que intervinieron más de doscientas diez mil personas en el proceso electoral y nosotros somos quince y veinte, somos 35; entonces, la estructura actual del Consejo de Estado no facilita la decisión y si no fallamos con base primero con las pruebas y con lo que recurrimos, nos van a decir que denegamos justicia y créanos que para nosotros es un verdadero problema y es una verdadera complicación, estamos haciendo los esfuerzos con los instrumentos que nos dieron.

Quiero anotar marginalmente lo siguiente buscando esa solución, como se trata de hacer una verificación de documentos manualmente y de documentos sindicalizados y en vista de que la Organización Electoral puede contar con un presupuesto si tiene voluntad política. Estamos pidiendo de que estas reclamaciones que se hagan en principio tengan una etapa administrativa para que la organización electoral invierta los recursos necesarios y en un período de quince o veinte días haga las verificaciones del caso y si no satisfacen a las partes, pues presenten y formulen la demanda correspondiente que en el Consejo de Estado lo resolverá, pero el trabajo vendrá decantado, ahí no hay que hacer unos programas de computador que ahora manejamos, donde se hacen esos cruces de información y entonces podríamos fallar en ese tiempo que prevé la Constitución, pero lo que pasa es que toda estas reclamaciones se hacen por primera vez es ante el Consejo de Estado, Senador, y lo que pasa es que la Registraduría contrata una auditoría de inconsistencias y las personas que tienen acceso a la auditoría de inconsistencias, estudian esas inconsistencias y presentan cuantas demandas consideren pertinentes buscando a ver si la inconsistencia pudiera favorecer a su aspiración y muchas veces lo hemos visto en fallos de departamentos, como el del Valle del Cauca. En Cámara de Representantes se presentó la discusión, no había vicio alguno; en el caso de negritudes se presentó la reclamación, quien demandó perdió cuatro votos y tuvimos que revisar 1.750 mesas de todo el país.

Entonces quería explicarle, perdónenme el problema de operatividad y de infuncionalidad; si la organización electoral acomete esta tarea en sede administrativa, como le corresponde, hará una declaración ajustada a la verdad electoral, a la democracia y a la voluntad popular y no habrá que esperar a que el Consejo de Estado después de dos años y medio tenga que hacer esa declaración. Es una sugerencia que hicimos en la reforma política en un momento determinado. En esta es difícil. ¿Por qué? Senador, porque es que lo que tiene que ver con el derecho de elegir y ser elegido es en principio administrativo, en el Código Electoral y el Código Electoral es necesaria una Ley Estatutaria. Tengo entendido que se han tratado de tramitar algunas leyes estatutarias para reformar el Código Electoral y ha sido difícil porque requieren algún acuerdo político; lo mínimo necesario es un acuerdo político; entonces, aquí lo que estamos haciendo en ese campo, doctor, son unos pocos paños de agua tibia, tenemos que reconocerlo, pero la solución real creo que la hemos propuesto en la reforma política.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Miguel Ceballos Arévalo, Viceministro de Justicia.

Gracias, señor Presidente, un saludo muy especial a los señores Senadores, al Presidente del Consejo de Estado y a los señores Magistrados.

Solamente para agradecer este espacio, el Gobierno Nacional ha estado muy atento a las opiniones, a las propuestas que sobre este proyecto de ley, que fue radicado el año pasado antes de la entrada en vigencia de la Ley 1285 que reformó el Estatuto de la Rama Judicial, la Ley 270 por ser este proyecto aunque tiene muy buenas intenciones adolece de muchas fallas en cuanto a la coherencia con esa Ley 1285. Por eso agradecemos este espacio, agradecemos el gran esfuerzo del Consejo de Estado, también del Consejo Superior de la Judicatura, porque este proyecto de ley tiene reformas para el Código Civil, para el Código Laboral, para el Código Contencioso, tiene componentes importantes sobre el tema de extinción de dominio. Por tanto, es complejo y hemos tenido una muy ágil y dinámica participación de todas las Cortes básicamente a través de dos reuniones del Presidente Uribe con los cuatro Presidentes de las Cortes, donde ellos han manifestado una serie de observaciones verbales y otras escritas sobre cada uno de los componentes de los proyectos. El Consejo Superior de la Judicatura también se ha comprometido a entregar un documento al señor ponente y al Gobierno, en el cual ellos manifiestan sus observaciones, sus reformas al articulado de manera integral, obviamente sin tocar la parte del Código Contencioso Administrativo, pues el Consejo de Estado hoy nos hace unas observaciones y unas propuestas muy pertinentes.

Finalmente, señor Presidente, este proyecto tiene una relación y una articulación con otro de delitos menores que cursa en la Comisión Primera de Cámara y hay una relación importantísima ahí y es la existencia de los Jueces multicompetencia. Esos Jueces también están previstos en este proyecto de ley y hay una uniformidad entre el tema de delitos menores con una filosofía de descongestión; como este proyecto finalmente también cursa el Código de Convivencia o Código de Policía, que no es reformado desde los años setenta y tendrá que tener mucha coherencia con la filosofía de la descongestión. Muchas gracias, señor Presidente.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor César Palomino Cortés, Presidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca:

Buenos días.

Agradecer la invitación que nos hacen. Saludo respetuoso para el señor Presidente del Consejo de Estado, doctor Torres y al doctor Alvarez, que nos acompañan. Como Tribunal Administrativo de Cundinamarca queremos aprovechar la oportunidad para expresar nuestras propuestas, nuestras inquietudes en relación con el proyecto de Ley de Descongestión que aquí se discute.

Nosotros como Tribunal hemos elaborado un documento con fundamento en la iniciativa del Gobierno con el propósito de mejorarlo en cuanto a técnica,

en cuanto a redacción. Ese documento nosotros se lo hicimos llegar al señor Presidente del Consejo de Estado, conducto regular; tenemos entendido que él no es, el señor Presidente del Consejo de Estado lo ha incorporado en la propuesta que se ha hecho por parte de la jurisdicción a las propuestas de normas que modifican el Código Contencioso Administrativo y por supuesto que a eso se va a limitar nuestra intervención, solamente en el tema del Código Contencioso Administrativo.

Aprovechamos igualmente la presencia del señor Viceministro de Justicia para al final de la intervención hacerle entrega del documento que nosotros como Tribunal hemos elaborado.

Sin embargo, pues, vamos a hacer, voy a hacer algunos comentarios en relación con propuestas muy generales que nosotros encontramos viables para mejorar el tema que se propone. En primer lugar, y ya como lo dijo el señor Presidente del Consejo de Estado, nosotros consideramos que la propuesta de atacar la congestión judicial por vía de ley, es por vía de reforma de los Códigos. Nosotros consideramos que es viable y que es muy importante, porque además de las iniciativas del Consejo Superior de la Judicatura en cuanto a creación de nuevos Jueces de Descongestión, de más personal y en cuanto también la idea del Gobierno de atacar la congestión por vía de mejorar un poco las causas que la originan, nosotros pensamos que efectivamente se puede hacer mucho por vía de reforma judicial. Son tres temas básicos que nosotros queremos llamar la atención de la Comisión Primera del Senado en relación con el proyecto.

Lo primero, es que en la motivación que hace el Ministro, el Gobierno de la propuesta dedica mucho tiempo al tema de los asuntos o negocios de única instancia, justificación desde el punto de vista constitucional, justificación desde el punto de vista práctico; sin embargo, observamos que en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa no se define en el proyecto con claridad cuáles serían esos asuntos de única instancia.

Nosotros consideramos que con la creación de los Juzgados Administrativos, Jueces con mucha experiencia, la ley les exige cuatro años de experiencia, nosotros consideramos que esos jueces pueden o se les deben asignar competencia administrativa o contencioso administrativa en única instancia, por ejemplo: En temas laborales hace cuatro años acá en el Distrito hubo un paro de docentes, de maestros y el Distrito por vía administrativa les negó el pago de los días no laborados; por decir algo, fueron aproximadamente 5.000 maestros los que presentaron demanda ante el Contencioso para que se les pagaran esos tres o cuatro días que el Gobierno dejó de pagarles. La pretensión equivale a ciento cincuenta mil pesos; presentaron 5.000 demandas; esas demandas fueron radicadas en los Juzgados Administrativos, esas demandas por competencia tienen apelación ante el Tribunal, no sé si se justifica que un proceso en el cual se reclaman ciento cincuenta mil pesos de salario se justifique una doble instancia con los costos que eso tiene para el Estado en temas económicos. Entonces, pensemos nosotros como Tribunal Administrativo que es perfectamente posible que a ciertas causas muy precisas se les asigne competencia en única instancia para los Juzgados Administrativos; es decir, que la sentencia no tenga apelación ante el Tribunal, que se quede a ese a nivel, a nivel de Juzgado Administrativo. Igual en asuntos de reparación directa pienso yo definir unas cuantías precisas para la competencia en los Juzgados de Unica Instancia. Eso no está claro en el proyecto.

Yo no sé si el señor Presidente del Consejo de Estado en las observaciones que hicieron incluyeron el tema, pero igual nosotros proponemos que tenga en cuenta esa observación el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; es el único Tribunal del país que por su estructura tiene cierta semejanza con el Consejo de Estado; es decir, está dividido en Secciones y las Secciones en Subsecciones. Cuando el Tribunal, era cuando no existían los Juzgados Administrativos, el Tribunal era Juez de Primera Instancia y el Consejo de Estado de Segunda Instancia con los Juzgados Administrativos.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca ya no es órgano solamente de primera instancia, sino que también es órgano de cierre; es decir, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca cierra los procesos que son de competencia en primera instancia de los Juzgados Administrativos; como el Tribunal Administrativo de Cundinamarca está dividido por Secciones y por Subsecciones, se nos presenta el inconveniente de que a veces muy frecuentemente hay disparidad; es decir, hay conceptos distintos en cuanto a la decisión de segunda instancia. Me explico: La Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca está dividida en cuatro Subsecciones, conoce de las apelaciones de los procesos de primera instancia de los Juzgados cada Subsección, es autónoma y tiene competencia igual, pero autónoma se presentan situaciones en que una Subsección falle un caso de un modo y otra falla de otro modo y así sucesivamente en detrimento del principio de igualdad. Eso igual congestiona. Nosotros pensamos que en el proyecto debería haber una norma que permitiera cierta unificación. Unificación entre las diferentes Subsecciones del Tribunal. Igual pasa con la Sección Primera, que está dividida en dos Subsecciones. La Tercera también en dos y la Cuarta es la única que no está dividida en Subsecciones.

Debería haber una norma que permitiera esa unificación en cuanto a la decisión como al Tribunal como órgano de cierre, les repito, en la segunda instancia nosotros en la propuesta que estamos haciendo. Traemos una propuesta de normas que pensamos se podía incluir en la propuesta que nos ayude a solucionar ese problema que tenemos nosotros como Tribunal Administrativo de Cundinamarca y que no lo tiene ningún otro Tribunal del país, pues ya que esos Tribunales no están divididos o su estructura es distinta, no es como sucede con el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca.

Igualmente, a nosotros nos inquieta el tema de las modificaciones que se proponen para la acción de tutela. Nosotros pensamos que asignar competencia en materia de tutela por la materia del derecho crea más dificultades que los beneficios que puede traer.

Igualmente, puede llegar incluso a congestionar la jurisdicción contenciosa administrativa porque pues los temas de los derechos fundamentales tienen que ver más con lo público y de alguna manera por ahí podría analizarse una avalancha de tutelas ante los Jueces Administrativos, Tribunales y Consejo de Estado. Entonces, nosotros pensamos que la norma debería mirarse o analizarse de mejor manera y si es posible, incluso, dejarla como está preferiblemente y aprobarla como viene la propuesta de asignar competencia en materia de tutela por la materia de la tutela. Además que crea dificultad saber, por ejemplo, cuál es la naturaleza del derecho a la vida. Eso es bien complejo.

En el tema de las acciones populares nosotros también tenemos inquietudes en el tema de la acción popular, porque el proyecto deroga los artículos 39 y 40 de la Ley 472 del 98, que es la que regula la acción popular y tiene que ver con el tema del incentivo.

Nosotros pensamos que si justamente algo le ha dado importancia a la acción popular es el incentivo; eliminando el incentivo es posible que la acción popular recaiga en absoluto abandono, que nadie esté interesado, en que los ciudadanos no estén interesados en volverla a proponer. Con mucho gusto, doctor Héctor Helí.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez:

Con la venia del señor Presidente y rogándole que le descuente al doctor el tiempo que yo voy a utilizar para esta interpelación y es que desde ahora quisiera dejar sentada una profunda preocupación que ha surgido estudiando ya más detenidamente el proyecto, a mí me parece que no se dice la verdad cuando se presenta este proyecto como de descongestión judicial, este es un proyecto que tiene unos alcances muy, pero muy preocupantes y el doctor nos acaba de hablar del tema de la tutela y el tema de las acciones populares. Yo fui el ponente de la Ley 472 que regula las acciones populares y me parece pues bastante preocupante también que el Gobierno venga a proponer que se quiten los incentivos para las acciones populares.

El doctor Ceballos, que creo que es abogado, Valencia Cossio también, aunque no se le nota mucho, sabe que las acciones populares sin incentivo duraron más de cien años en el Código Civil y como el doctor señala, nunca funcionaron precisamente porque no tenían incentivos; más de 100 años muertas las acciones para defender los intereses colectivos, los intereses de todos y ahora el Gobierno viene a descubrir que hay que, o a proponer que hay que quitar los incentivos. Pero digo esto, señor Presidente, no para entrar en el debate, sino para que usted, que es el ponente, analice un tema y que los señores Magistrados nos podrían ayudar a conceptuar.

Yo creo que esto no es una Ley de Descongestión, yo creo que esto es una Ley Estatutaria que está modificando temas nucleares de los derechos fundamentales y mecanismos de protección de los derechos fundamentales; esa es una discusión previa. Sabido es, doctor Ceballos, que incluso estas reformas a los mecanismos de protección de los derechos son de aquellas que, como dijo la Corte Constitucional, tienen un plus para su reforma y pueden llevarse a referendo del pueblo para que el pueblo diga si acepta o deroga lo que haga el Congreso en esta materia, porque son una materia sustancial los derechos, los mecanismos de protección, las normas que se refieren al Congreso no son normas que se puedan modificar de una manera tan sencilla y mucho menos a través de una ley ordinaria, como es la que se está proponiendo.

Habría, doctor Cáceres, entonces, que abrir un debate adicional acerca de si vale la pena seguir dedicándole tiempo a este proyecto como ley ordinaria o si nos damos el debate a fondo y decimos aquí es necesario darle al proyecto carácter de Ley Estatutaria y buscar la mayoría absoluta en consecuencia para su aprobación y no la simple mayoría relativa, como ocurre para la ley ordinaria. Quiero aprovechar esa circunstancia de que el doctor menciona este tema tan importante de las acciones populares y de la acción de tutela porque en esos temas, doctor, creo que ni gobiernistas ni opositores vamos a transigir en lo que ya es un patrimonio de la cultura jurídica y del pueblo colombiano, cual es la defensa de esta clase de acciones constitucionales. Le ruego por favor que le permita al doctor terminar su exposición sin contabilizarle el tiempo que yo he ocupado.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Samuel Arrieta Buelvas:

Sí, mire, señor Presidente, antes de que se retire el señor Presidente del Consejo de Estado, aquí hay una propuesta de reforma a la justicia no nueva. Hemos hecho este intento, por lo menos en lo que yo llevo en esta Comisión, varias veces y casi siempre ha naufragado por las diferentes, diferentes razones de orden puramente conceptual, política de procedibilidad y me parece que este es un intento por lo menos, si no el último, de los últimos. Extraño la presencia del Consejo Superior de la Judicatura, mucho tendría que decir hoy sobre eso; he visto muy acucioso al doctor Torres también en estos días; he visto muy acuciosa a la Sala Disciplinaria; ayer proponía por allá el doctor Claros que eran facultades de policía, yo creo que tiene algún sueño frustrado por ahí el doctor Claros. En fin, son tantas y tantas las cosas que hay por decir, que estamos perdiendo la esencia del debate.

El señor Presidente del Consejo de Estado decía no sin la más profunda razón que mientras aquel Código Electoral las normas en esta materia sigan tan obsoletas como las que tenemos desde 1986 aun hablando de papeleta el voto electrónico como una simple intención en Sala Administrativa en el Consejo Electoral no hay cómo recibir reclamos en materia de elecciones de Congreso, etc., y tenga el Consejo de Estado que hacer lo que hace hoy esa norma contenida en el Acto legislativo 01 de 2003, de que en seis meses se deben conocer los resultados es una mera intencionalidad del legislador que no consulta la realidad, el doctor Parmenio Cuéllar, muy de él, de su carácter enérgico, a ratos ha dicho que por qué no han fallado las demandas, es clarísimo, es más, si

hoy fallaran las demandas ya serían inocuas, porque todos los que estaban detrás que no fueron demandados ya no entraban los días que seguían; es decir, hoy ese espíritu de las demandas perdieron su razón de ser pero no es una responsabilidad del ente encargado de fallar, es de todo el sistema, de la perversión del sistema. Aquí el Registrador vino con una inspección del voto electrónico tan de moda en la discusión sobre el Registrador y de donde debe ser elegido es un debate que daremos en la reforma política a decirnos y a proponernos una especie de voto electrónico prácticamente que el jurado para impedir esto de la suplantación y otras cosas de la perversidad del régimen podía tener unos elementos casi que simultáneos para seguir contabilizando en el E14 y coincidiéndole con el E24 y el E26 y todos los E en esta cadena inscrita de formularios.

Pero Presidente, mire, con todo respeto y con todo cariño con el señor Viceministro y el Ministro, mire, esta es una reforma con una buena intención que es un remiendo de procedimientos, que es una buena intención, pero me parece que aquí lo que tenemos que mirar es la voluntad de los que administran la justicia, de los Tribunales; es decir, si ellos consideran que aquí hay unas razones suficientes para aprobarla para ponerla a andar o lo que necesitamos es una cosa mucho más integral, exigirle al Consejo de Estado que falle en 6 meses con el Código Electoral que tenemos, con la forma como se contabiliza es no atender la realidad que estamos viviendo eso va a seguir ocurriendo mientras tengamos la forma que hoy tenemos de hacer estos escrutinios que no hay ningún tipo de autoridad en sala administrativa tiene que haber una sala contenciosa judicial para resolverlo y me preocupa sobremanera una conquista de la Constitución del 91 que en esa época liderábamos en el movimiento estudiantil que es la acción de tutela o de amparo, aquí la llamamos de tutela, entonces tengamos que presentarla. Yo pregunto si la señora que a reclamarle a los mercaderes de la salud de las EPS tenemos que decirle, no, usted no puede oír al Juez Municipal sino que tiene que ir a la sección laboral de la sala correspondiente de la Corte Suprema porque allí es la última razón de la justicia ordinaria para efectos de que le solucionen su problema. Me parece que allí hay una falencia ya de orden conceptual al igual que las acciones populares y muchos otros remiendos que aquí traemos que de verdad más que aprobar esto, Presidente, me gustaría tener un consenso; ojalá lo pudiéramos lograr para hacer una reforma real. Yo creo que mientras sigamos discutiendo sobre tanta y tantas cositas, tanta casuística, tanta menudencia, para poner unos términos caribeños, no vamos a avanzar en nada. Muchas gracias.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Marco Alirio Cortés Torres:

Sí, qué pena, doctor, lo primero, me parece que y nosotros estamos solidariamente, no podemos permitir que la acción de tutela con las acciones populares pierdan el incentivo, porque pierden; en eso estamos de acuerdo con mi doctor Héctor Helí, de ninguna manera podemos hacer parte para que las acciones populares, las defensas populares, pierdan el incentivo porque perderían su razón de ser. Yo quisiera saber es si ustedes en esa propuesta que tienen que se hace modificatoria sobre el término de las cuantías en segunda instancia ante los Tribunales Administrativos, ustedes hicieron la propuesta aunque tiende uno, y hay una enorme razón en el Senador Arrieta, de decir, esto es una colcha de retazos que uno va a remediar, no va a solucionar nada en el tema de la justicia vemos que el problema es la estructura de nuestra legislación electoral.

Una legislación electoral caduca ya totalmente adversa a la modernidad y perversa además que nos va a poner, el problema es integral, esto no se va a solucionar si no hay una reforma integral de nuestra legislación electoral. Simplemente es para decirle porque nos deja de todos modos la iniciativa y está andando un Código Contencioso que yo sé que viene trabajando el Consejo de Estado al respecto y esa propuesta que usted tiene figura más bien en el tema contencioso que es donde estructuralmente tenemos que romperle el corazón a todas las adversidades y a todos los problemas de orden administrativo que se vienen presentando. Entiendo que los Magistrados se han reunido en muchas oportunidades y ha hecho parte el Gobierno de ese Código y esa propuesta que es muy seria, además, porque también ahí vamos a tener problemas también estructurales, mi doctor Arrieta, que solo los va a resolucionar el Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de la Judicatura, que no son capaces de ampliar la cobertura de los jueces administrativos, en el caso de Santander, a nosotros los barboseños nos toca ir hasta San Gil a buscar el único Juez Administrativo que hay; esto es una vergüenza para nuestra justicia, eso hay que decirlo con claridad, un solo Juez que cubre casi medio departamento de Santander. No vamos a lograr nada tampoco a través de Códigos y reformas si estructuralmente no reformamos también integralmente la justicia para permitir mejores mecanismos de modernización, mejores posibilidades de trabajo, mas agilización teniendo mejores empleados, más número de empleados y no es aquí lo que estamos haciendo, y en eso tenemos enorme solidaridad con el doctor Héctor Helí y con el doctor Arrieta, sino esto es una reforma que no va a solucionar nada y de ninguna podemos estar en la posición que sea al lado del gobierno, defendiendo al Presidente Uribe, vamos a permitir que se modifiquen las acciones populares y la acción de tutela, eso también le quiero decir al Dr. Héctor Heli que estamos de acuerdo en ese tema, yo creo que estamos integralmente de acuerdo solo para pedirle ese tema y perdone porque le hemos hecho más de tres interrupciones al doctor, al Presidente del Tribunal. Muchas gracias, señor Presidente.

Recobra el uso de la palabra el doctor César Palomino Cortés, Presidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca:

Gracias, señor Presidente. A ver, si bien el proyecto tiene asuntos neurálgicos, como los que acaban de mencionar el doctor Héctor Helí, el Senador Arrieta y el Senador Cortés, nosotros pensamos que tiene también cosas que son rescatables, que son buenas y que bien valdría la pena tratarlas al interior del Congreso en aras de contribuir por vía legislativa con el problema de congestión judicial que efectivamente

sí existe en la Rama Judicial y en particular en la jurisdicción contenciosa administrativa que nosotros somos propositivos hacemos comentarios, críticas, pero igual traemos propuestas de mejoramiento de normas, traemos propuestas de nuevas normas que se podrían incluir dentro del contexto de la descongestión, por ejemplo, en el tema de las acciones populares el incentivo tenemos entendido que el problema está en que hay ciudadanos que se han especializado en presentar acciones populares que van de municipio en municipio por todo el país presentando este tipo de acciones con el único propósito de ganarse el incentivo porque realmente uno observa que no tienen arraigo ni siquiera conocen, no tienen conocimiento de la problemática del municipio donde presentan la acción popular, sin que conozcan respecto del derecho colectivo que pretende hacer valer.

Por eso nosotros, con la venia del señor Viceministro, proponemos que se rebaje el tope del incentivo; es decir, porque actualmente el tope mínimo, el tope por debajo es muy alto.

Es posible, entendemos nosotros, que se pueda rebajar el tope por debajo y adicionalmente crear otro tipo de incentivo para las acciones populares, cuando el derecho que se pretende proteger sea la moralidad administrativa, por decir algo, si lo que se pretende es incentivar la civilidad, el civismo, proponemos igualmente se den incentivos de esa naturaleza, una placa condecorativa, que la obra pública que se ejecute o que se haga por ocasión de la acción popular lleve el nombre del actor popular; es decir, cosas de ese estilo y no solamente en la parte económica porque eso sí realmente se presentan para la problemática que presentan las acciones populares. Acá nosotros proponemos una norma que redactada nos conlleva a ese propósito.

En síntesis, pues, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha analizado norma por norma de las que modifican el Código Contencioso, le hemos hecho críticas, hemos hecho propuestas y me propongo radicarla acá en la Presidencia de la Comisión. A ustedes muchas gracias.

Secretario:

Continúa el ciudadano que radicó documento. Por última vez se llama al doctor Eduardo Quijano, por acá estaba el doctor Eduardo Quijano. Lamentablemente cada vez que lo llamamos desaparece. Continuaría entonces el doctor Manuel Enrique Rojas Gómez, del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, quien también radicó documento.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Manuel Enrique Rojas Gómez, representante del Instituto Colombiano de Derecho Procesal:

Muchas gracias, honorables Senadores, ciudadanos concurrentes a esta Audiencia, asisto en representación del Instituto Colombiano de Derecho Procesal por delegación que me hiciera su Presidente, el doctor Jairo Parra Quijano, con el propósito de poner de presente los planteamientos del Instituto.

Quería hacer, después de analizar a través de una Comisión especial integrada por diversos expertos en Derecho Procesal de la cual hicimos parte y llegamos a algunas conclusiones que queremos contar a las reformas propuestas al Código de Procedimiento Civil. Ante todo el Instituto considera que la situación dramática de la administración de justicia en el área civil amerita una reforma estructural de los procedimientos judiciales que permita responder adecuada y oportunamente a las demandas de justicia, para lo cual se cuenta con el anteproyecto del Código General del proceso elaborado por una Comisión integrada por el mismo Instituto y socializada en diversos foros gracias a la colaboración del Consejo Superior de la Judicatura; ese planteamiento no riñe con la idea de anticipar un plan de descongestión por medio de algunas medidas que resulten idóneas para generar un impacto real en la reducción de los tiempos procesales y por ese camino reducir el caudal de procesos pendientes de trámite hoy en los Despachos Judiciales. Con ese propósito el Instituto propone las siguientes medidas: En primer lugar, limitar el contenido de la Ley de Descongestión a un corto articulado que realmente produzca impacto en la carga laboral de los juzgados en la actualidad. Una Ley de Descongestión demasiado extensa puede generar problemas de congestión porque la sola asimilación y decantación por parte de los funcionarios judiciales de su texto engendra la posibilidad de cometer muchos errores en el trámite de los pleitos y eso termina redundando en congestión.

De modo que la primera recomendación es que hagamos una ley de Descongestión de un contenido relativamente corto. En segundo lugar, evitar alteraciones parciales de los procedimientos con las cuales se corra el riesgo de generar traumatismos en sistema procesal, específicamente nos queremos referir al tema del proceso ejecutivo.

El proceso ejecutivo tiene un esquema integrado que está hecho para que funcione como un instrumento dinámico, de modo que cualquier alteración que se realice en el esquema del proceso ejecutivo a alguno de sus elementos puede terminar desbarajustando todo el esquema de proceso ejecutorio y originando problemas y dificultades mayores en el trámite de cada pleito, de modo que resulta preferible hacer un proyecto separado para el proceso ejecutivo que reestructure íntegramente ese esquema que está actualmente en aras de su agilización de volverlo más funcional que en la actualidad.

Desde ese punto de vista lo que proponemos es no tocar en este proyecto el proceso ejecutivo; pensamos o proponemos sí algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil que sean realmente escasas, en primer lugar que se cambie el método de trabajo en las salas civiles de los Tribunales Superiores. Actualmente un factor importante de demora del trámite de los pleitos es la forma como trabajan las civiles de los Tribunales Superiores porque todos los autos, la inmensa mayoría de los autos que se profieren en los Tribunales Superiores resolviendo apelaciones, tienen que pasar por la Sala y eso implica que tres Magistrados estudien el mismo expediente y terminen firmando la misma providencia con lo cual se genera una demora injustificada para resolver asuntos que son realmente poco significativos porque se trata de asuntos de trámite que generalmente tienen también apelación. Lo que se propone es

que las Salas de los Tribunales se limiten a resolver las apelaciones de sentencias y solamente resuelvan los autos, el auto que resuelve la apelación contra el que rechace o contra el que resuelva un incidente de liquidación de perjuicios eso sencillamente porque el incidente de liquidación de perjuicios o el auto que resuelve el incidente de liquidación de perjuicios tiene verdaderamente el contenido de sentencia y ha generado muchísimos problemas en el país y se pretende que siga siendo manejado por la Sala en el Tribunal. Los demás autos que resuelven apelaciones se propone que sean dictados únicamente por el Magistrado Sustanciador; en esto se coincide en parte con el proyecto solo que requiere hacer la recomendación de no hacer alusión a los autos interlocutorios y autos de trámite, que es una situación que en el pasado generó demasiadas dificultades en los procesos judiciales y no sirvió para nada. De manera que esa alusión de autos interlocutorios y de trámite debe eliminarse y preferimos sencillamente mencionar aquí el auto que resuelve el incidente de regulación de perjuicios.

En segundo lugar, el artículo 124 del Código de Procedimiento Civil establece unos términos para dictar providencias judiciales, términos que están siendo permanentemente violados por los jueces; los funcionarios judiciales son especialistas en encontrar mecanismos para violar los términos aunque en apariencia los cumplen cuando el negocio está para dictar sentencia porque ya ha vencido o está por vencerse el término para dictar sentencia; entonces, los funcionarios judiciales sacan un auto decretando una prueba de oficio completamente inútil solamente para quitarse el expediente que ya está venciéndose en el término, de modo que hay que establecer un mecanismo que conmine realmente a los funcionarios judiciales a proferir las decisiones en tiempo pero fundamentalmente a tramitar el proceso en un tiempo razonable como lo dice la Constitución y sin dilaciones injustificadas. Por eso el Instituto propone que al artículo 124 del Código de Procedimiento Civil se le añada un inciso en el cual se le indique al Juez el término que tiene no para dictar una providencia sino para tramitar todo el proceso al estilo de que lo que sucede con la tutela o de lo que sucede con algunos temas de infancia en los Juzgados de Familia, ese tiempo invita al Juez a que sencillamente programe toda su actividad durante el proceso dentro del plazo que se le otorga, de modo que no pueda salirse de ahí y para evitar que se salga de ese tiempo se propone que al vencimiento del plazo el funcionario judicial pierda competencia y el negocio tenga que pasar a un Juez que le siga en turno y provocar de esa manera una medida administrativa por parte del Consejo Superior de la Judicatura en relación con ese Juez que le pueda producir consecuencias desfavorables al funcionario judicial que ha incumplido el término.

Esa es, consideramos que es la única manera de garantizar que los funcionarios judiciales realmente se ajusten a los términos. Hoy en día muchos funcionarios judiciales en Bogotá, especialmente Jueces del Circuito, cumplen los términos, resuelven los procesos en tiempo razonable, otros injustificadamente se tardan el doble, el triple o no se cuántas veces el tiempo que los más juiciosos resuelven los pleitos.

Además de eso, podemos ajustar los artículos 334 y 354 del Código, que se refieren a la apelación de las sentencias con el propósito de desestimular las apelaciones infundadas que muchos litigantes proponen solamente con el propósito de posponer la eficacia de una sentencia que saben que está fundada en Derecho. La idea es que las apelaciones de las sentencias sean como las de los Autos hoy en día en el efecto devolutivo y solamente cuando la persona interesada en la inejecución inmediata de la sentencia preste una caución, para evitarlo se pueda...

¿Puedo continuar? Gracias, señor Presidente.

Esa es la propuesta que se tiene en esos dos artículos 334 y 338; la modificación del artículo 29 hace que haya necesidad de modificar también el 348 y el 363 para hacerlo coherente con la forma de trabajo de los tribunales; la otra modificación que se plantea es la de unificar el procedimiento para los procesos; para los asuntos de conocimiento, actualmente existen tres principales esquemas procesales: El proceso ordinario, el proceso abreviado y el proceso verbal, con una modalidad de verbal sumario. La idea es que se unifiquen todos esos procesos y se tramiten solamente por el proceso verbal con dos propósitos: Uno, el de permitir la agilización del proceso de conocimiento que actualmente se entorpece mucho por las formalidades innecesarias que tiene el proceso ordinario y el proceso abreviado. Y segundo, facilitar la implementación gradual del proceso oral en los procesos civiles que hoy en día solamente se ha podido hacer a través de los juzgados pilotos con los procesos verbales porque tienen asignado trámite verbal. No se pudo hacer a través del plan piloto, no se pudo hacer el experimento con los procesos ordinarios y los procesos abreviados justamente por una serie de ritualidades tontas que hay, y en esos trámites que impide ajustarlos al proceso oral y además de eso, que obliga a demorar el trámite innecesariamente. Eso implica la unificación de ese trámite, implica derogar unas disposiciones que hoy en día regulan el proceso ordinario y el proceso abreviado.

Lo que también se propone en el artículo de derogaciones de las normas, la derogación de esos artículos que impiden ajustar el proceso o mejor, que regulan el proceso ordinario y el proceso abreviado y que sobrarían en caso de que se acoja la idea de convertirlos todos en procesos verbales. Claro que no queremos que por una ley de descongestión se vayan a causar traumatismos mayores en el trámite de los procesos que ya están en curso, los procesos ordinarios y abreviados que ya están en curso es preferible que continúen sometidos a ese régimen, porque de lo contrario articular las nuevas normas o mejor, articular las normas del proceso verbal con las del proceso ordinario y el proceso abreviado pueden generar muchos errores que terminan generando, como lo decía hace un rato, en mayor congestión.

Por eso recomendamos que esa alteración del procedimiento solamente rija para los procesos que se inicien a partir de la vigencia de esta ley; es decir, que los procesos ordinarios y abreviados que hoy

están en curso continúen tramitándose como ordinarios y abreviados, pero los procesos que hoy están sometidos a ese trámite y que se inicien después de la vigencia de esta ley, se sometan íntegramente al trámite del proceso verbal para que podamos ir implementando gradualmente sin traumatismos el proceso oral en Colombia mientras se estudia por parte de este Congreso de la República el proyecto que pretendemos presentar a través de las instituciones autorizadas del Código General del Proceso con el que soñamos en un futuro podamos solucionar buena parte de los problemas de la administración de justicia. Muchas gracias, señor Presidente, gracias Senadores, Senadora.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela el honorable Senador Marco Alirio Cortés Torres:

Me gustaría saber, doctor, qué dice el Instituto, porque aquí se hizo una propuesta. Se escuchó en el sentido de que los autos de trámite de sustentación, no los interlocutorios, pudieran ser manejados por Secretaría, que me parece que no es una propuesta y usted dice que no, que debemos tocar únicamente los autos que reconocen perjuicios únicamente. Me parece que, ¿qué tiene que decir el Instituto al respecto? Si los autos de trámite no tienen recurso alguno, son eminentemente de trámite.

Me parece muy juicioso su trabajo, desde luego, y me parece que el Instituto hizo un aporte extraordinario que merece un reconocimiento de nosotros, especialmente de la Comisión Primera. Eso quiero decirlo con claridad. Yo creo que están los civilistas muy pendientes de qué puede pasar al respecto.

Recobra el uso de la palabra el doctor Manuel Enrique Rojas Gómez, representante del Instituto Colombiano de Derecho Procesal:

Muchas gracias, honorable Senador. Yo realmente quiero agradecer también al Senado de la República la deferencia que siempre ha tenido con el Instituto, desde cuando se estudió aquí la Ley 794 de 2003 fuimos escuchados y hemos sido escuchados también después en otras ocasiones, como le consta al doctor Héctor Helí Rojas.

Le quiero aclarar un poco el tema de los autos de sustanciación y autos interlocutorios. Honorable Senador, aquí se ha planteado o el Instituto plantea una cosa que espero quede sumamente clara y es que en el seno de los Tribunales Superiores hoy en día las apelaciones las resuelve la Sala, la Sala Civil del Tribunal y cuando la Sala es tan grande como la de Bogotá, las resuelve una Sala de Decisión compuesta por tres Magistrados, el ponente solamente dicta los autos que podemos llamar de trámite en el curso de la instancia; eso es lo que demora los procesos porque cualquier auto que resuelve una apelación lo tiene que llevar el ponente a Sala cuando realmente esos autos que resuelven apelaciones no siempre son de tanta envergadura como para que exijan que lo resuelva la Sala. La idea es que respetando la doble instancia, la apelación pueda ser resuelta solamente por el ponente sin que tenga que integrarse la Sala para resolver la apelación cuando no se trate de asuntos tan importantes. ¿Cuáles son asuntos importantes? Obviamente las sentencias, cuando se trate de apelación de sentencia, pues la idea de que haya Tribunal es precisamente que resuelva las apelaciones; entonces, cuando se trate de apelación de sentencias, esa sí debe resolverla la Sala. Ahora dejamos además para que resuelva la Sala el auto que resuelve el incidente de regulación de perjuicios. ¿Por qué razón? Porque este es un problema que ha generado muchas dificultades.

En Colombia a raíz de los procesos ejecutivos, a raíz de los problemas que han tenido los procesos ejecutivos, se generan muchísimos incidentes de regulación de perjuicios y la gente suele acudir a unas estimaciones exageradas y a la convivencia con ciertos funcionarios judiciales para obtener provecho ilícito de esos incidentes de reparación de perjuicios. Por eso ese tema tan delicado preferimos que quede en manos siempre de la Sala de la segunda instancia.

Ahora aquí se ha propuesto en el tema de lo contencioso administrativo que los Secretarios emitan autos de sustanciación. Ese es un problema que obviamente le corresponde resolver al Senado en este momento, pero les quiero indicar que cuando hicimos en la Ley 794 queriendo facilitar el trabajo de los Juzgados una alusión a que los Secretarios y los sustanciadores pudieran realizar ciertas actividades que hoy en día realizan los Jueces y los Inspectores de Policía, que son las diligencias de entrega y de secuestro. Esa medida solamente operó durante dos meses porque la Corte Constitucional la declaró inexequible por considerar que los Secretarios y los Oficiales Mayores o los Sustanciadores no son autoridades judiciales y no son autoridades administrativas y por esa condición no pueden asumir funciones jurisdiccionales.

Con la venia de la Presidencia y del orador, interpela la honorable Senadora Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu:

Gracias, Presidente. No, es para aprovechar el anuncio y podríamos llamar ofrecimiento que hace el representante del Instituto en el sentido en que ellos llevan más de cinco años construyendo un proyecto del Código General del proceso. A mí me parece que eso no puede pasar así desapercibido y quisiéramos decirle al expositor que nosotros como integrantes de la Comisión Primera estamos dispuestos a acoger su propuesta del Código que usted nos anunció para que sea presentado ahora el 20 de julio. Estamos a tiempo de concretarlo con la Rama Judicial, con los diferentes abogados aquí presentes y los que nos están viendo a nivel nacional, porque yo creo que muchos abogados, muchas personas que en algún momento hemos litigado o hemos tenido que ver con la justicia, entendemos la necesidad de que haya un nuevo Código y tenemos la garantía de que fue construido desde la Academia, desde la investigación con objetividad. Pongámosle un plazo a eso. ¿Usted para cuándo nos puede entregar ese primer borrador del proyecto del Código General que usted nos ha anunciado esta mañana? Eso por un lado y por otro, Presidente, como usted es el ponente de este proyecto de descongestión.

La descongestión es muy taquillera, yo creo que no habría nadie en el país, ningún legislador ni ninguna persona que se le atraviese a un proyecto de

descongestión porque eso es lo que estamos buscando, sería demasiado importante avanzar en el derecho, en el país en la medida en que hubiese una mejor descongestión y para eso tendríamos que contar muchas veces o casi siempre, con la conciencia de los mismos jueces, porque cómo es posible que unos se demoren menos tiempo que otros y hayan unos tan congestionados. Pero eso es una discusión que al interior de la Rama tendrán que dar, pero creo, Presidente, compañero Cáceres, usted va a tener que revisar como ponente de este proyecto si efectivamente se hace un pronunciamiento sobre este proyecto que toca demasiados sectores y lo hemos visto en el transcurso de la mañana, ninguno de los expositores ha podido profundizar si en acciones populares, si en lo laboral, si en el civil, en lo notarial esto toca demasiadas cosas y por el afán que se tiene de descongestionar no podemos sacar nosotros acá rápidamente una colcha de retazos, no sería bien visto.

Entonces, le quiero pedir al Viceministro de Justicia que en este momento el interlocutor del Gobierno que concilie y concierte con nuestro presidente Cáceres el contenido de la ponencia, revisemos en detalle y con lupa los temas sobre los cuales nos vayamos a pronunciar y de lo contrario los delimitemos para que efectivamente podamos avanzar en cada una de estas disciplinas porque lo vería muy complicado. Y lo otro, frente a las acciones populares, yo sí creo que en algún momento este Congreso o en algún espacio nos debiéramos de atrever a discutir los alcances que antes han tenido las acciones populares porque es un mecanismo como la acción de tutela y como los otros, un mecanismo importante de acceso a la comunidad para hacer defender sus derechos fundamentales, sus derechos humanos…

Simplemente por un ánimo de lucro, de ver cómo demandan para lucrarse ellos, para que les abonen a ellos unas costas y unos logros no con el espíritu altruista y cívico que deberán de tener estas iniciativas, por la guarda y el cuidado del bien común; entonces, Presidente, esperaríamos a que usted nos oriente sobre cuál va a ser la forma del respectivo informe porque creo que todos los aquí presentes y los abogados estamos muy preocupados de ver la diversidad de temas que se tocan en este proyecto de descongestión.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Roberto Quintero García, representante Academia de la Jurisprudencia:

Honorables Senadores, en este momento voy a empezar por recordar alguna alusión que hacía a mí, en torno al nombre mío el Presidente Uribe, algún día dijo el Senador porque no me decía representante sino Senador Quintero. Siento profunda admiración por él pero es muy duro en el uso de la palabra, pues la verdad es bien reflejo mío y yo soy un poquitico más concreto y más polémico porque conozco el tema, como él que más, que se está debatiendo, son 25 años de ejercicio en materia administrativa y hoy miro con estupor ya desde otra orilla que volví a mi oficio original que es el de abogado, ya no de legislador y tengo que aportar un granito de arena a esta polémica. Escuchaba el Presidente del Tribunal de Cundinamarca cuando nos hablaba de las dificultades que tienen ellos en este Tribunal, qué bueno que tengamos los litigantes la posibilidad de que el país sepa y el Congreso que a veces se legisla a espaldas de la realidad, cuando uno ha estado más de 25 años detrás de una baranda o conoce la problemática, esta problemática pasa, tiene varias lecturas y varias soluciones: La humana, la normativa y la de logística.

El Congreso no le puede seguir haciendo juego a más emergencia judicial, parece que los operadores de justicia ya saben que a la vuelta de cuatro o cinco años los procesos duermen el sueño de los justos como sepulcro blanqueado y aparecen unos sabios que vienen en tres, cuatro, cinco meses y les fallan todo lo que ellos han dejado acumular, se sacrifica la cantidad por la calidad y recordemos que a muchos operadores judiciales se les paga cuatro o cinco veces más que a otros funcionarios del Estado y el trabajo ha mermado en cantidad y en calidad. Ahí hay un problema, pero volvamos un poquitico más atrás, en los orígenes del problema judicial, el problema universitario. Hay universidades de garaje a todo lo largo y ancho del país, municipios que uno no cree y tienen universidad; no me imagino y es tan deficiente la calidad académica en las capitales, cómo no será en pueblos, en provincias, no es que la provincia esté condenada a no tener universidades, lo que pasa es que no se puede irresponsablemente ir abriendo y creando expectativas porque pasamos de tener un país con desocupados sin ninguna ilustración, a tener ilustres doctores que aumentan la frustración de no poder realizarse profesionalmente. Yo lo he dicho y lo dije en el 2005 porque contribuí a archivar la reforma del 2005 en Cámara que desde que se crearon algunas Facultades de Derecho fuera de Bogota y en la provincia, se acabó el servicio doméstico en Bogotá, muchas han elegido volverse doctoras y de entrar a la Fiscalía, lo de los jueces administrativos qué bueno que lo puedan revisar porque en realidad de verdad qué mal que se le hizo a la jurisdicción. Doctor, Senador, citaba que algunos de sus paisanos les toca ir hasta San Gil, yo creo que es mejor que vayan hasta Capitanejo o alguna parte se van a encontrar, eso lo hicieron sin ninguna selección adecuada el que iba pasando, venga señor, usted está desempleado, venga métase aquí de Juez Administrativo, personas que venían de la Fiscalía, recién egresados. ¿Y a qué ha llegado esto? A que entraron con retraso y con mora.

Tenían una cantidad todos los años, el Consejo Superior de la Judicatura califica a los Magistrados, inexplicablemente todos pasan óptimamente; entonces, ahí se consignan falsedades porque si están los despachos óptimamente, entonces por qué la congestión, yo me pregunto, estas son las vivencias de un litigante, ¿no? A ver, yo les quisiera agregar otra cosa, el daño grande que le están haciendo a la jurisprudencia del Consejo de Estado, una jurisprudencia que lleva más de cincuenta años conformándose científica y jurídicamente por los mejores hombres de la nacionalidad en el Consejo de Estado y de plano de la noche a la mañana los Jueces Administrativos y los Tribunales Regionales deciden no acoger la jurisprudencia, les va a tocar es estudiar un poquito más y no acabar con eso porque es que el Derecho no lo podemos acabar de tajo, aquí ha habido unas conquistas jurisprudenciales logradas después de 25-

30 años y de la noche a la mañana parecería que en Nariño tenemos un Código, en la Costa tenemos otro Código. Aquí cada quien falla como quiere y como le da la gana y los abogados nos vemos abocados a eso, porque es que los clientes dicen, es que ese abogado es muy malo, es que eso es muy demorado, le están aplicando una mora de trece años y medio por un proceso contencioso administrativo, a las victimas se les somete a la congestión, se les reduce el término de caducidad, se les cobra el 3% de retención, el 16% por concepto de honorarios y el 2% de sobretasa, se les obliga a pedir 100 smlmv. Se está desconociendo el Derecho Constitucional, aquí hay una normita que es el artículo 3º que reforma el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil y que desde luego es el mismo 38. Aplicada a una de la jurisdicción contenciosa administrativa dispone que el Juez al momento de admitir la demanda valorará la razonabilidad de las pretensiones y en caso de estimar que no lo son atendiendo a su conocimiento y a la jurisprudencia que ha determinado valores estándar a indemnizar, definirá el monto real de las mismas.

La cifra así modificada será la que se tome para determinar para todos los efectos la cuantía de la pretensión. Lo que se busca con esta norma es impedir que los demandantes soliciten sumas superiores a los estándares jurisprudenciales; eso es absolutamente válido, lo cual va en contravía de la estimación del daño de acuerdo a su intensidad. No es lo mismo un caso que otro, colocar en manos del operador jurídico la posibilidad de intervenir en la pretensión la que desde luego hace parte del demandante y no del Juez; busca por consiguiente que la competencia por el factor cuantía sea fijado por el Juez, quien al moldear la pretensión hará que la competencia quede en una instancia determinada, por ejemplo, el honorable Tribunal de Nariño, que es bien malito, procuró por todos los medios posibles que los demandantes de las acciones de reparación directa no suplicaran sumas superiores a 50 smlmv para hermano y 100 smlmv para esposos, padres e hijos, procediendo a remitir los procesos que eran de su competencia a los jueces administrativos hasta que la Sección Tercera del honorable Consejo de Estado advirtió que la pretensión pertenecía al demandante y no podía ser influenciada por el Juez, y esto se lo han pasado por la galleta porque no lo tienen en cuenta. ¿Cuál es el último tema? Porque aquí casi todos los han tocado a lo largo de la mañana, es algo que ya al Procurador General de la Nación en una Comisión de Cámara se le expuso y tiene conocimiento el requisito de procedibilidad para los procesos contenciosos congestionaron de entrada a la Procuraduría y ese trasegar ya lo habíamos tenido hace quince años y fue un fracaso; entonces, volvemos a repetir el ejemplo de hace quince años. Una vez más, hoy en el 2009, yo sinceramente les digo, honorables Senadores, que muchos me conocen, fueron mis compañeros aquí en cuatro años que respetuosamente consideren pedirle al Gobierno que retire esto porque esto es una colcha de retazos y la verdad el problema, el problema está en otro lado.

Magistrados en cinco o seis universidades dictando clase, congresos, simposios, postgrados, ¿a qué horas trabajan? Porque hay unos que sí y otros que no y las soluciones tienen que ser serias y concretas como las que se van a hacer en la Sección Tercera del Consejo de Estado, van a crear cuatro Magistrados más, crear una plaza y van a hacer tres subsecciones para que se multiplique el trabajo por tres, pero no podemos seguir dando esos baldazos porque la verdad los que sufrimos el rigor somos nosotros, que nos toca ir a unas instalaciones deplorables de los Juzgados de Bogotá a punto de colapsar por sanidad. Esos son los problemas que principalmente tiene que preocuparse el Gobierno, el Congreso, el Consejo Superior, por solucionar y la parte normativa yo creo que daría una esperita y entre otras cosas el Gobierno tiene prioridades ahorita por esta época no creo que valga la pena distraernos más en esto. Yo con esto espero haber dejado condensadas algunas inquietudes y le agradezco al Senador Cáceres y al resto de compañeros haberme brindado la posibilidad de haber venido en nombre de la Academia de la Abogacía a hacer este pequeño aporte. Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Eduardo Quijano, representante Universidad del Rosario:

Muy buenos días, señores Senadores, Magistrados y autoridades presentes y asistentes.

Yo vengo en representación de la Confederación Nacional de Discapacitados, también parcialmente a nombre de la Universidad del Rosario, que va a radicar un documento y que no alcanzaron a llegar acá y vamos a concretarnos al proyecto en un punto concreto que es el artículo 33 del proyecto en el cual se pide la derogación de los incentivos. Quisiera comentarles, específicamente a la Senadora Elsa Gladys Cifuentes, porque en uno de los puntos concretos que vamos a tratar pues creemos que podemos contestarle parte de sus puntos.

La Confederación Nacional de Discapacitados ha encontrado que la única forma que ha podido medio proteger un poco a los discapacitados de Colombia ha sido por medio de las acciones populares; las acciones populares tienen aparentemente entre ciertos sectores una mala fama y se les acusa fundamentalmente de provocar congestión judicial de que son un negocio muy rentable, que afectan los presupuestos, especialmente de los municipios y que han generado corrupción y todo esto se supone que sucede por cuenta del incentivo. Para precisamente tratar de poner esto en cifras y análisis, realizamos un estudio profundo con la Defensoría del Pueblo, el Consejo Superior de la Judicatura y al Ministerio de Justicia le hicimos varios derechos de petición que nos fueron respondidos ya hace un tiempo porque este proyecto ha sido presentado recurrentemente en algunos casos por unos Representantes y Senadores y en otros casos fue presentado en la reforma de la Ley Estatutaria, donde esta Comisión encontró después de un juicioso análisis que era mejor retirar el artículo y así lo hizo el Señor Ministro Holguín en ese momento.

Bastantes tal vez los estudios que se han hecho sobre esto para rápidamente darles cifras, queremos decirles que la congestión judicial que ha producido en 10 años de vigencia de las leyes de acciones populares no llega al 0.23%. Resulta que en el país

de acuerdo a las estadísticas son un poco confusas y nosotros sobrepusimos las estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura y de la Defensoría del Pueblo, que lleva un registro de las acciones; tenemos que en diez años de vigencia de la ley, se han presentado 7.000 acciones según una estadística y 10.000 según la otra, con lo cual queremos decir que no se han presentado más entre 700 y 1.000 anuales que no corresponden casi ni a los ejecutivos que presenta una sola entidad financiera en el país en solo Bogotá.

De manera que la congestión judicial pareciera absolutamente inexistente, donde más demandas se presentan, se han presentado en su totalidad es en la jurisdicción civil pero en proporción al número de procesos de la jurisdicción contenciosa administrativa, habíamos que allá cursan 114.000 demandas totales y se cree que puede haber aproximadamente unas 5.000 acciones populares en curso, lo cual daría una congestión judicial del 3.47% que de nuevo pareciera ser absolutamente irrelevante.

Sobre el punto de que las acciones populares son un gran negocio y que se introducen para obtener negocios como decía la honorable Senadora, hemos encontrado que de acuerdo con las cifras de la Defensoría del Pueblo se han pagado por incentivos en los 10 años 1.143 millones de pesos por incentivos, lo cual según afirmación hecha por la misma Defensoría del Pueblo cuando intervino en la acción de inconstitucionalidad que se hizo al artículo 39 de la Ley 472 sobre los incentivos, la misma Defensoría del Pueblo dijo que esa cifra no equivalía a los honorarios de los árbitros en un caso del INVIAS. De manera que los incentivos y el negocio que se han pagado han sido realmente ridículos, por decir lo menos, pero, ¿cuál es el costo? El costo de llevar a cabo una acción popular para ver si eso es negocio o no es negocio; también habría que analizar si como política pública se quiere o no que sea negocio porque vivimos en un mundo capitalista donde se supone que todo tiene costo. También basado en cifras de la Defensoría del Pueblo tenemos que se analizó que en el 99% de los casos se asigna el mínimo del incentivo por parte de los Jueces, lo cual corresponde hoy, a más o menos cuatro millones quinientos mil pesos y el promedio de duración de una acción popular hoy en día es aproximadamente como mínimo cuatro o cinco años. De manera que si la acción popular saliera avante el costo, el reconocimiento mensual que se le haría al actor popular sería de $68.000 mensuales por llevar la acción.

Las acciones se han convertido en increíblemente difíciles de litigar; los jueces, por ejemplo, exigen que se publique la totalidad de la demanda en el diario *El Tiempo,* específicamente, lo cual tiene un costo de casi $800.000, exigen que se hagan publicaciones en las Juntas Administradoras Locales en diferentes entidades, lo cual hace que los costos del litigio de las acciones populares sean inmensamente altos y una entidad sería realizando acciones populares; por ejemplo, existe la fundación Proteger, que lleva acciones populares en beneficio de los discapacitados, tiene unas pérdidas anuales de aproximadamente 15 millones de pesos, llevando un volumen de procesos de aproximadamente 200 procesos en total, que sería supuestamente una actor cazarrecompensas alto, en la visión de algunas personas que miran esto, que las han estigmatizado diciendo que son un negocio. Realmente si se quisiera estimular las acciones populares como lo dice la Constitución, habría que más bien aumentar los incentivos, reducir los costos procesales para que esto funcione, si no, como lo decía el Senador Héctor Helí Rojas, volvemos a la época que hubo entre la expedición del Código Civil y el año de 1991 cuando se volvió a reactivar la acción, realmente en el año 98, cuando salió la ley.

Un prejuicio grande que existe es que las acciones populares han atacado los presupuestos de las entidades administrativas y les ha causado pérdidas en ese sentido. El análisis que hemos hecho en la mayoría de los municipios del país, efectivamente algunas entidades preocupadas por la calidad del agua, por la calidad de los acueductos, por la calidad de los mataderos, problemas de salud y ambientales, iniciaron acciones populares por la totalidad de los municipios y encontraron que se justificaban tanto que fueron falladas en muchos casos, porque tal y como lo dice el Ministerio de Salud, en Colombia mueren 1 de 4 niños por problemas del agua. Entonces, se ha generado un run run, para decirlo de forma coloquial, que se están atacando a los municipios y que esto es un gran negocio. Como lo hemos demostrado con las cifras no es un negocio y el costo-beneficio de que algún municipio haya tenido que arreglar su acueducto por cuenta de una acción popular, que haya dedicado prioritariamente su presupuesto a esta actividad que es para proteger derechos colectivos y fundamentales, pues ha sido por un costo de unos cuatro millones de pesos que le dan al actor haber logrado que se arreglen los acueductos o los mataderos. Realmente creemos que vale la pena, que es un costo muy esquivo a pagar por esta labor.

El Banco Mundial ha señalado la falta de agua potable como una de las causas principales de pobreza y de mortalidad en Latinoamérica. En Cundinamarca, por tomar apenas uno de los departamentos supuestamente desarrollados, la primera causa de mortalidad en niños de 1 a 4 años está relacionada con enfermedades transmitidas por la mala calidad de agua.

En Bogotá, por ejemplo, una entidad que se llama Foro Ciudadano, está haciendo acciones populares por incumplimiento de las normas ambientales, donde han cambiado los usos de la ciudad y por ley tienen que poner un parqueadero, convierten una casa de familia en un banco, en una entidad bancaria y no hacen los parqueaderos adecuados, vemos las congestiones que hay en la ciudad, hay una norma que dice que tiene que pagarle al IDU una compensación para crear el parqueadero y gracias a estas acciones se le han recogido ochenta mil millones de pesos al IDU para que pueda hacer los parqueaderos.

En fin, hemos visto que desafortunadamente se ha creado un rumor de lo terrible que son estas acciones. El Ministerio de Justicia, como dije, la administración del doctor Holguín, decidió que retiraba este artículo para hacer mayores estudios, les hicimos unos derechos de petición y nos enviaron unos estudios de una tesis de la Universidad Cooperativa y otros estudios de la Defensoría del Pueblo donde

supuestamente se sustentaban los perjuicios que causaban las acciones populares. Leyendo con cuidado esos estudios, vimos que esos estudios demostraban lo contrario; muchas de las cifras que tenemos acá y vale la pena decirlo, pareciera ser que los ataques a las acciones populares recurrentes que se han dado parecen venir de los violadores. Un país de cuarenta y cuatro millones de personas con una alta incidencia de violación de los Derechos Humanos, cuando se le entrega una herramienta real al pueblo para participar y para defender estos derechos, pareciera que es muy peligrosa.

La democracia participativa se vuelve muy peligrosa cuando se ejerce. ¿Qué tipo de política pública podría técnica y científicamente concebir qué es de conveniencia y de interés general, como dice este, la única motivación que se trae en el artículo para el artículo 33, es que es de conveniencia y de interés general y no hay una sustentación técnica para eso? ¿Qué tipo de política pública podría técnica y científicamente concebir qué es de conveniencia y de interés general; eliminar los instrumentos que bien aplicados quizás podrían llevar a que efectivamente se protejan los derechos colectivos? Voy a plantear estas tres preguntas y termino: ¿Qué tipo de política pública considera que es de conveniencia y de interés general que sean las comunidades las que tengan que pagar los cada vez más altos costos de las acciones populares en vez de que lo hagan los infractores comprobados después de un proceso judicial? Cómo es hoy, que quien paga los incentivos y por lo tanto el costo de la acción, termina siendo el violador de los derechos colectivos debidamente comprobados. Por qué cambiar esa política, qué tipo de interés general se avalaría trasladándole esos costos a las comunidades, qué tipo de política pública considera que es de conveniencia y de interés general y qué efectos tendrá eliminar los incentivos a las acciones populares y de contera enviar a la sociedad en general y a los violadores de los derechos colectivos en particular, el mensaje de que es fácil y barato violar las leyes? Que, en fin, es más barato violarlas que cumplirlas. Hoy en día vemos que los jueces, como les contaba, el 99% de los incentivos los fijan por el mínimo por los diez salarios; entonces, qué pasa, el violador de los derechos colectivos a quien le va a costar más dejar de violarlos, por decir algo, construir las medidas de seguridad en una discoteca para que en caso de una emergencia no se queme la gente, como ha sucedido, construir adecuaciones para discapacitados, etc. Le cuesta más que litigar. Entonces, el demandado, el violador de los derechos colectivos, es al que le interesa litigar o no, él sabe que la condena es diez salarios mínimos del incentivo al final del proceso, pues es una condena ridícula y por lo tanto es el que litiga intensamente, el que apela, el que llega hasta el final y los jueces no están poniendo los incentivos.

Una propuesta que dejaríamos como propuesta final sería que por el contrario quizás se podría aprovechar este artículo para fortalecer las acciones, crearle mecanismos que abaraten sus costos. Establecer, por ejemplo, que los jueces deben en primera instancia en la Audiencia de pacto del cumplimiento si se da, condenar en los incentivos mínimos posibles pero hacer saber que si el presunto violador de los derechos colectivos insiste en continuar el proceso y no llega a un pacto de cumplimiento y se le condena efectivamente, a hacerle saber que va a ser condenado aun por mayores incentivos, porque como les decía, lo que se ha creado es una práctica contraincentival de los derechos colectivos y en favor de los violadores de los mismos.

Muchísimas gracias por habernos oído. El estudio se encuentra radicado en Secretaría, se puede perfeccionar un poco más en las cifras.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Senadora Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu:

Humberto Quijano, le agradecemos mucho su intervención, aspiramos que las propuestas y los datos estadísticos que usted ha mencionado en esta Audiencia Pública tengan la posibilidad de ser sustentados en una ficha técnica porque tiene especial interés el Viceministro de Justicia de entrar a considerar su propuesta y de mirar efectivamente cuáles son las bases y el sustento a lo que usted ha afirmado.

Creemos que en todo caso las acciones populares no debieran de tener costos ni para los usuarios ni tampoco para el Estado, menos para los municipios, para las instituciones locales, por lo difícil que es el manejo del presupuesto público pero recogemos sus inquietudes, sus propuestas se tendrán en cuenta y le recordamos a los todavía asistentes a esta Audiencia Pública y a todos los televidentes que el propósito de esta Audiencia Pública ha sido conocer de parte de los abogados, de los integrantes de las Altas Cortes y de las diferentes instituciones que participaron, sus comentarios sobre el proyecto de ley que lo que busca y el espíritu que lo soporta es la descongestión, contribuir a la descongestión de la justicia en el país. Les agradecemos la presencia a todos, la participación y se les recuerda a los honorables Senadores integrantes de la Comisión Primera que mañana están convocados a las 10:00 de la mañana. Se da por concluida la Audiencia Pública y mil gracias.

De conformidad con la ley 5ª de 1992, publican los documentos radicados en la Secretaría de la Comisión Primera del honorable Senado de la República y se envía copia a los ponentes para lo de su competencia.

ANEXOS

• Anexo 1– Ponencia de los doctores Benjamín Herrera Agudelo y Roberto Quintero García.

Anexo 2 – Ponencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Doctor César Palomino, Presidente.

Anexo 3 – Ponencia del doctor Miguel Enrique Rojas.

Anexo 4 – Ponencia del doctor Eduardo Quijano.

ANEXO NUMERO 1

PROYECTO DE LEY NUMERO 197 DE 2008

Fue radicado el 21 de noviembre de 2008 y se encuentra para discusión en la Comisión Primera del Senado, siendo ponente el Senador doctor Javier Enrique Cáceres Leal.

Este proyecto de ley contiene algunas normas demasiado delicadas, por razones que brevemente se explican a continuación:

El artículo 30 que reforma el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil y que desde luego es el mismo 38, aplicable a la jurisdicción contencioso administrativa dispone que el Juez al momento de admitir la demanda, valorará la razonabilidad de las pretensiones y, en caso de estimar que no lo son, atendiendo a su conocimiento y a la jurisprudencia que ha determinado valores estándar de indemnización ***definirá el monto real de las mismas.*** *La cifra así modificada será la que se tome para determinar, para todos los efectos, la cuantía de la pretensión.*

Lo que se busca con esta norma es **impedir** que los demandantes soliciten sumas superiores a los estándares jurisprudenciales, lo cual va en contravía de la estimación del daño, de acuerdo a su intensidad.

Coloca en las manos del operador jurídico la posibilidad de intervenir en la pretensión, la que desde luego es de la parte demandante y no del Juez.

Busca por consiguiente que la **competencia** por el factor cuantía sea fijada por el Juez, quien al moldear la pretensión, hará que la competencia quede en una instancia determinada. Por ejemplo, el honorable Tribunal Administrativo de Nariño procuró por todos los medios posibles que los demandantes en las acciones de reparación directa no suplicaran sumas superiores a 50 salarios mínimos mensuales para hermanos y 100 salarios mínimos mensuales para esposos, padres, hijos, procediendo a remitir los procesos **que eran de su competencia,** a los Jueces Administrativos, hasta que la Sección Tercera del honorable Consejo de Estado advirtió que la pretensión pertenecía al demandante y no podía ser influenciada por el Juez.

De esta manera, el Consejo de Estado se descongestionaría, que es al parecer lo que se busca, pero los accionantes quedan en manos del arbitrio de un Juez y desde luego, atados a un estándar de indemnización.

El artículo 39 dispone que quedará así: "La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de un año, contado a partir del día siguiente al del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o al de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena, por causa de trabajos públicos o por cualquier otra causa.

Este primer inciso es demasiado grave, por cuanto lo que se procura es **dejar sin posibilidad de accionar a las víctimas de la violencia estatal,** pues un término de estos en un país con inmensa congestión judicial, atentará contra este principio fundamental por lo siguiente:

1. El término de caducidad se ha venido reduciendo sistemáticamente, sobre todo en lo que tiene que ver con los procesos de reparación directa, tal como podría advertirse en reformas anteriores.

2. Lo que se busca no es evitar que las indemnizaciones se vuelvan más cuantiosas por el transcurso de los dos años, sino que las víctimas se queden sin reparación, liberándose el Estado del gran volumen de demandas que a diario se presentan.

3. Las investigaciones penales, que son el soporte del 90% de las demandas de reparación directa, marchan muy lentamente, con mayor lentitud cuando la competencia es de la justicia penal militar, luego, **las víctimas se encuentran en imposibilidad de conocer la verdad y por consiguiente, de accionar.**

4. La justicia penal ordinaria, en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, no es la excepción, pues los investigadores judiciales son muy pocos para el grueso número de fiscalías y no podrá verificarse la existencia de muchos casos donde están comprometidos los entes públicos y en los cuales han transcurrido uno y dos años sin que la investigación haya avanzado.

5. No se justifica que en la motivación de esta reforma se diga que se pretende remediar la mora de los abogados en demandar al Estado, cuando los Despachos Judiciales están atiborrados de procesos, engordándose patrimonialmente en desmedro de los intereses estatales, ante la insuficiencia de jueces e igualmente, que la anterior reforma (Ley 1285 de 2009) está contribuyendo a la congestión, **porque los Procuradores Delegados son insuficientes para la conciliación prejudicial.**

6. Los falsos positivos, tan de moda en todo el país, no arrojan ningún resultado en las investigaciones penales, porque la verdad a veces se conoce a instancias de los apoderados de las víctimas en esos procesos, con todas las dificultades que impone la justicia penal militar.

Benjamín Herrera Agudelo, Roberto Quintero García.

ANEXO NUMERO 2

REPUBLICA DE COLOMBIA

Presidencia

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Bogotá, D. C., 30 de abril de 2009

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente

Comisión Primera del Senado de la República

Ponente Proyecto de ley número 197 de 2008 Senado

Bogotá, D. C.

Respetado señor Presidente:

De manera respetuosa adjunto a la presente me permito allegarle los aportes al Proyecto de ley número 197 de 2008 Senado, *"por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial",* realizados por los honorables Magistrados de esta Corporación.

Cordialmente,

César Palomino Cortés,

Presidente.

Adjunto lo enunciado.

REPUBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Presidencia

Bogotá, D. C., 30 de abril de 2009

Doctor

JAVIER CACERES LEAL

Presidente

Comisión Primera del Senado de la República

Ponente Proyecto de ley número 197 de 2008 Senado

Bogotá, D. C.

Respetado señor Presidente:

Atendiendo la amable invitación que usted nos hace para participar en la Audiencia Pública del día 30 de abril de 2009, me permito en mi condición de Presidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, hacer los siguientes aportes al Proyecto de ley número 197 de 2008 Senado, "por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial":

1. Artículo 2º del proyecto:

"Adiciónase un inciso al artículo 19 del Código de Procedimiento Civil, cuyo texto será el siguiente:

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

COMENTARIOS:

Consideramos que la competencia atribuida a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura resulta contraria al principio de legalidad, en razón de la reserva legal existente para determinar las cuantías, la cual se encuentra atribuida exclusivamente a la legislación ordinaria, tal como lo ha precisado la jurisprudencia nacional. En consecuencia, es una competencia que no se puede delegar ni conferir a un órgano administrativo.

2. Artículo 3º y artículo 38 del proyecto:

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

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

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

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

COMENTARIOS:

1. Consideramos que en los proyectos de los artículos antes transcritos se debería suprimir la expresión *"atendiendo a su conocimiento",* porque ello implica la intromisión de valoraciones subjetivas, dependientes del arbitrio de cada juez, lo cual contraría los principios de objetividad, transparencia y control que imperan en la administración de justicia, la cual proscribe el conocimiento privado del juez en sus decisiones.

2. Igualmente, estimamos necesario suprimir el término "real" en la expresión *"definirá el monto real de las mismas",* porque la definición concreta y determinada del monto de las pretensiones, es decir, su monto real, en caso de que estas prosperen, solo se definen en la sentencia.

3. También en nuestro concepto la "razonabilidad" de las pretensiones como característica para la fijación de las cuantías, implica dejar al criterio personal de cada juez su valoración; es decir, se trataría de un juicio que se torna subjetivo. En consecuencia, se propone la obligación del demandante de sustentar en el libelo de la demanda la cuantía en forma razonada, lo que significa que deba presentar una sólida argumentación para justificar dicho monto.

4. En lo que se refiere a la jurisprudencia como criterio o parámetro objetivo para valorar las razones del monto indemnizatorio, estimamos que se debería precisar de manera clara que se trata de la jurisprudencia nacional, para evitar una proliferación o dispersión de criterios entre los diversos tribunales del país, lo cual podría vulnerar el derecho fundamental de igualdad en el acceso a la administración de justicia.

5. De igual manera, se propone precisar que si bien los estándares jurisprudenciales serían un parámetro objetivo para la determinación de la cuantía en la admisión de la demanda, consideramos necesario agregar la siguiente expresión: *"sin perjuicio de que haya lugar a una condena por un monto diferente".*

Por lo anterior, se presentan dos propuestas de modificación al referido articulado:

5.1. La primera está destinada a proponer la creación de una disposición normativa que adopte las reglas similares a las establecidas en el artículo 20 del Código de Procedimiento Civil, de tal suerte que las pretensiones de perjuicios inmateriales no se incluyan para la determinación de la competencia, salvo aquellas demandas que contengan como única pretensión este tipo de perjuicios, en cuyo caso se acudirá a los parámetros fijados por la jurisprudencia nacional en casos similares, para la determinación de la cuantía.

En consecuencia, la propuesta es la siguiente:

Determinación de la cuantía. *La cuantía se determinará así:*

1. Por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas, perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquella o los perjuicios inmateriales.

2. Por el valor de la pretensión mayor, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones.

Parágrafo. En los casos en que la demanda contenga exclusivamente pretensiones de perjuicios de naturaleza inmaterial, el juez al momento de admitirla, aplicará los valores estándar de indemnización fijados por la jurisprudencia nacional en casos similares, para determinar la cuantía de las pretensiones, sin perjuicio de que haya lugar a una condena por un monto diferente.

5.2. En caso de estimarse no viable la anterior propuesta, se presenta una segunda opción relacionada con una modificación al proyecto de articulado, así:

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

"Parágrafo. El juez, al momento de admitir la demanda, examinará las razones que fundamentan las pretensiones y, en caso de estimar que no lo son de conformidad con los valores estándar de indemnización definidos por la jurisprudencia nacional, establecerá el monto de las mismas para determinar la cuantía de la pretensión, sin perjuicio de que haya lugar a una condena por un monto diferente".

6. PROPUESTA DE MODIFICACION LEGISLATIVA

Consideramos necesario y oportuno que se introduzca una modificación al numeral 2 del artículo 136[1] del Código Contencioso Administrativo que regula la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, de manera que también los actos que niegan prestaciones periódicas puedan demandarse en cualquier tiempo, tal como lo ha establecido la jurisprudencia nacional en la actualidad.

Se propone la siguiente modificación normativa:

Art. 136.- Caducidad de las acciones. (...)

"2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan, modifiquen o nieguen prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. (...)".

7. Artículo 32 del proyecto

El inciso primero del artículo 37 del Decreto 2591 de 1991 quedará así: Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales de la jurisdicción y especialidad que corresponda a la materia de las pretensiones de la acción, en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia y que tengan jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o amenaza que motivaren la presentación de la solicitud.

COMENTARIOS:

Estimamos que, en principio, la anterior propuesta legislativa podría ser inconstitucional, por cuanto la Carta Política consagra en su artículo 86 que toda persona podrá interponer la acción de tutela ante los Jueces de la República. En consecuencia, todos los funcionarios judiciales son competentes para conocer esta acción, por cuanto hacen parte de la jurisdicción constitucional, quedando legitimado el aparato jurisdiccional en todo el territorio nacional para proteger eficazmente los derechos fundamentales y así poder evitar una congestión en esta jurisdicción. Por lo tanto, debe mantenerse incólume la actual legislación que no establece ningún criterio de especialización, tal como sucede con la acción de *habeas corpus*.

8. Artículo 33 del proyecto

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

COMENTARIOS:

1. Consideramos que se debería modificar y no derogar el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, en cuanto a mantener el incentivo de las acciones populares y se sugiere disminuirlo a un tope mínimo de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, pues si bien los actores deben obrar impulsados por razones de interés público, es justo y equitativo que se les reconozca algún incentivo económico.

Además, atendiendo a la naturaleza e importancia del derecho e interés colectivo protegido, como lo es la moralidad administrativa, el juez podrá ordenar otro tipo de reconocimientos de carácter público, cívico o simbólico, como puede ser un decreto de honores, una placa conmemorativa, bautizar a una obra pública con el nombre del actor, un pronunciamiento público de la autoridad demandada a través de un medio masivo de comunicación, etc.

Al respecto se propone la siguiente modificación normativa:

El artículo 39 de la Ley 472 de 1998 quedará así:

Incentivos. El demandante en una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre cinco (5) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales. Además, el juez podrá ordenar otro tipo de reconocimientos de carácter público, cívico o simbólico en las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa y en aquellas otras que así lo ameriten por su naturaleza e importancia del derecho o interés colectivo protegido.

---

[1] "Art. 136. Caducidad de las acciones.
"1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.
"2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. **(...)".**

Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo económico se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos.

En consecuencia, se propone modificar el artículo 39 de la Ley 472 de 1998 y derogar el artículo 40 de la misma ley.

9. Artículo 39 del Proyecto

"El numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 y adicionado por el artículo 70 de la Ley 589 de 2000 quedará así:

"8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de un (1) año, contado a partir del día siguiente al del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o al de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

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

En relación al momento a partir del cual comienzan a contarse los términos de la caducidad de la acción de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, estimamos necesario introducir una nueva oportunidad consistente en que también dicho término pueda comenzar a partir del momento en que se declare o constate judicialmente la muerte real del desaparecido. Lo anterior, por cuanto en muchos casos no existe una sentencia penal condenatoria, por la imposibilidad de determinar los sujetos responsables del delito, lo cual conlleva a una preclusión de la investigación.

La propuesta de modificación normativa es la siguiente:

El numeral 8 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998 y adicionado por el artículo 70 de la Ley 589 de 2000, quedará así:

8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de un (1) año, contado a partir del día siguiente al del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o al de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

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

10. Artículo 40 del proyecto

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

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

COMENTARIOS:

1. Consideramos que la redacción del artículo es ambigua o cuando menos incompleta, toda vez que no hay claridad sobre la suerte que correría el artículo 181 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 57 de la Ley 446 de 1998, en relación con los numerales 4, 5, 6, 7 y 8. Del texto propuesto no se puede deducir con precisión si para estos numerales se suprime el recurso de apelación, toda vez que al parecer solo procedería el recurso de súplica.

2. Si lo que se pretende no es modificar el artículo 181 del Código Contencioso Administrativo frente a las decisiones de los numerales precitados, esto conllevaría a que procedan tanto el recurso de súplica como el de apelación, con lo cual la propuesta iría en contravía con el sentido y alcance que se persigue en la reforma, ya que en lugar de contribuir a la descongestión de la administración de justicia surtiría el efecto contrario.

11. Artículo 42 del proyecto

Artículo 21 lA. Reglas especiales en el procedimiento ordinario. Una vez vencido el término de fijación en lista, cuando se trate de procesos en los que solo se controvierta la legalidad de los actos administrativos, con exclusión de cualquiera otra clase de pretensiones y en los que no se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a las partes a una audiencia para que se pronuncien sobre aquellos aspectos jurídicos o técnicos que él considere indispensables para decidir. En esta misma audiencia deberá dictarse la sentencia.

COMENTARIOS:

Consideramos un inconveniente establecer la oralidad en los juicios de pura legalidad, debido a la naturaleza y complejidad de esta clase de procesos, cuyos fallos tienen efectos *erga omnes*. Sin embargo, proponemos introducir momentos de oralidad durante el trámite de los procesos, v. gr., audiencias de alegatos en el marco de dicho trámite.

10. Artículo 43 del proyecto

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

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

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

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

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

Se ordenará devolver el expediente al Tribunal de origen para obedecimiento y cumplimiento.

COMENTARIO:

Estimamos que no tiene sentido disminuir el tiempo para registrar el fallo y el de dictar la sentencia, por cuanto dicha disminución de términos es en sí irrelevante, toda vez que lo que impide que los términos actuales para proferir estos actos procesales se cumpla es justamente la congestión, lo cual al reducirlos produciría el efecto contrario al esperado en la reforma.

11. Artículo 58 del proyecto

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

Para estos efectos, facúltase a los Notarios para que reciban declaraciones extra proceso con fines judiciales.

COMENTARIOS:

Estimamos que la informalidad probatoria tal como se propone conlleva a procesos sumarios, lo cual es contrario a los principios rectores del derecho procesal constitucional. Al respecto, nos preocupa que quede al arbitrio del juez decidir si las pruebas practicadas puedan ser controvertidas, porque podría generar una violación a los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia, de contradicción y defensa y del debido proceso.

12. PROPUESTA DE PROCESOS DE UNICA INSTANCIA PARA LOS JUECES ADMINISTRATIVOS

Algunas de las normas relacionadas con la jurisdicción de lo contencioso administrativo aluden a los procesos de única cuantía, pero ninguna los define o enuncia taxativamente, como sí se hace con los procesos civiles (artículo 10 del proyecto) y los procesos laborales (artículo 27) al referirse a las competencias de los jueces municipales de pequeñas causas y competencia múltiple.

Se propone una adición al artículo 134A del Código Contencioso Administrativo, relacionado con la competencia de los jueces administrativos para conocer procesos de única instancia en razón de la naturaleza de la pretensión y de su cuantía, lo cual constituiría una medida muy significativa de descongestión de los tribunales administrativos.

13. PROPUESTA DE NUEVO ARTICULADO

Con la entrada en funcionamiento de los Juzgados Administrativos, los Tribunales Administrativos se convirtieron en órganos de cierre de decisiones en un alto número de controversias de competencia de esta jurisdicción. Dado que algunos Tribunales Administrativos se encuentran divididos en secciones y subsecciones, como ocurre precisamente con el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se corre el riesgo de proferirse decisiones contradictorias sobre un mismo punto de derecho, lo cual podría conllevar vulneraciones a los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y a la igualdad.

En consecuencia, proponemos que exista una regla de competencia que permita unificar el criterio de las respectivas secciones y de contera constituiría una medida muy importante y eficaz como política de descongestión, porque allanaría el proceso de toma de decisiones en asuntos similares en fundamentos fácticos y jurídicos.

La norma que se propone es la siguiente:

Cada Subsección de los Tribunales Administrativos decidirá los procesos a su cargo en forma autónoma. Sin embargo, las Subsecciones que integran una Sección sesionarán conjuntamente para resolver procesos en segunda instancia, con el objeto de unificar criterios y adoptar la decisión correspondiente, a fin de evitar fallos contradictorios sobre un mismo punto de derecho o que por su importancia jurídica y trascendencia social lo amerite, a solicitud de alguno de sus miembros o del Ministerio Público.

Le pedimos comedidamente que las anteriores consideraciones sean valoradas seriamente por ustedes y de ser posible, incorporadas al proyecto de ley en mención, pues estamos seguros que enriquecerán la norma en proceso de elaboración.

Cordialmente,

César Palomino Cortés,

Presidente.

ANEXO NUMERO 3

Bogotá, D. C., 5 de mayo de 2009

Honorable Senador

JAVIER CACERES LEAL

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Ref.: Proyecto de ley número 197 Senado.

Honorable Senador:

En mi condición de miembro de la Comisión Especial integrada por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal para el estudio del proyecto de la referencia y por delegación que me hiciera el señor Presidente Jairo Parra Quijano, me permito dejar en consideración del Senado de la República los planteamientos que allí surgieron y que buscan enriquecer su contenido en aras de mejorar la administración de justicia en las áreas civil y de familia.

Ante todo, el Instituto considera que la situación dramática de la administración de justicia amerita una reforma estructural a los procedimientos judiciales que permita responder oportuna y adecuadamente a las demandas de justicia, para lo cual se cuenta con el anteproyecto de Código General del Proceso, elaborado por una comisión de expertos integrada por el Instituto y socializada en diversos foros con el apoyo del Consejo Superior de la Judicatura.

El planteamiento anterior no riñe con la idea de anticipar un plan de descongestión por medio de medidas idóneas para generar impacto en la reducción de los tiempos procesales reales y por ese camino contraer el caudal de procesos pendientes de trámite en los despachos judiciales.

Con dicho propósito el Instituto propone las siguientes medidas:

Primera. Limitar el contenido de la Ley de Descongestión a un corto articulado que realmente produzca impacto en la carga laboral de la actualidad. Una Ley de Descongestión demasiado extensa puede generar congestión mientras los funcionarios judiciales la asimilan y decantan.

Segunda. Evitar alteraciones parciales de los procedimientos con las cuales se corra el riesgo de generar traumatismos en el sistema procesal. Específicamente, a propósito del proceso ejecutivo, hay que advertir que se trata de una estructura dinámica por excelencia y por ello cualquier modificación parcial puede desarticular todo el esquema y generar dificultades en el tratamiento judicial de los pleitos. Es preferible plantear una ley separada que reestructure el proceso ejecutivo en una forma sistemática.

Bajo esta perspectiva proponemos reformar las siguientes disposiciones del Código de Procedimiento Civil:

1. Artículo 29. Se trata de cambiar el método de trabajo en los Tribunales Superiores, de manera que en adelante solo se resuelvan en Sala las apelaciones de sentencias y del auto que resuelve sobre el incidente de regulación de perjuicios que tiene materialmente el contenido de una sentencia. Las apelaciones de los demás autos deberán ser resueltas por el Magistrado sustanciador. Con esta modificación se pretende simplificar el trámite de las apelaciones en el seno de los Tribunales, respetando la doble instancia pero sin exigir la decisión de Sala para asuntos que no lo ameritan.

Se considera conveniente hacer mención precisa de los autos que deben ser dictados por la Sala de Decisión, sin acudir a la clasificación entre autos interlocutorios y autos de trámite, dadas las discusiones que en el pasado generó dicha clasificación.

2. Artículo 124. Se propone adicionar un parágrafo con la finalidad de garantizar a las partes la duración razonable del proceso, descartando las dilaciones injustificadas. La disposición que se propone conmina a los funcionarios judiciales a tramitar los procesos con la celeridad que es posible en las condiciones actuales, sin darles la posibilidad de acudir a maniobras dilatorias que suelen esconder la falta de compromiso de algunos funcionarios.

3. Artículo 334. Junto con la modificación del artículo 354, pretende cambiar el efecto de la apelación de las sentencias, para que en adelante el recurso no impida el cumplimiento de la decisión, excepto que el interesado preste caución para impedir su ejecución inmediata. La reforma tiene el propósito de disuadir tantas apelaciones que en la actualidad solo persiguen posponer la efectividad de la decisión no obstante reconocer el acierto de la sentencia.

4. Artículo 348. Se propone ajustar la redacción de la norma que establece la procedencia del recurso de reposición teniendo en cuenta la reforma propuesta al artículo 29.

5. Artículo 354. Como se dijo, va de la mano con la modificación del artículo 334, para evitar apelaciones injustificadas. Se propone que el recurso de apelación contra sentencias, aun en caso de que se tramite en el efecto devolutivo se surta sobre el original del expediente, con el ánimo de facilitar el examen por parte del superior.

6. Artículo 363. Pretende ajustar la redacción teniendo en cuenta la modificación del artículo 29.

7. Artículo 366. Tiene el propósito de ajustar la procedencia del recurso de casación a la modificación que se propone a los artículos 396 y 397, por medio de los cuales se busca unificar el trámite de los procesos de conocimiento y facilitar la implementación de la oralidad por medio del proceso verbal. Al desaparecer el proceso ordinario y el proceso abreviado, es necesario prever que la casación procederá en los procesos que dejan aquellos trámites y se convierten en verbales.

8. Artículo 392. La reforma propuesta apunta a restablecer la carga de pagar las costas de los trámites que se promueven sin éxito, como los incidentes y las apelaciones de autos, con el propósito de desanimar la promoción de trámites y de recursos infundados.

9. Artículo 396. La reforma que se propone pretende facilitar la implementación de la oralidad en materia civil a través de la ampliación del proceso verbal. Se parte de la convicción de que la oralidad simplifica y agiliza los procedimientos y en esa medida ayuda a descongestionar los juzgados.

10. Artículo 397. Pretende distinguir los procesos de mínima cuantía de los demás que se someten el proceso verbal. Esta reforma es necesaria como complemento de la modificación al artículo 396.

11. Las derogaciones tienen el propósito de eliminar disposiciones que estorban la agilización de los procesos o que son necesarias para la conversión de procesos ordinarios y abreviados, en verbales. El numeral 2 del artículo 141 es semillero de infundados incidentes de nulidad. El inciso 20 del artículo

377 solo sirve para entorpecer el trámite. El numeral 50 del artículo 392 niega injustificadamente el derecho al reconocimiento de costas cuando la parte se ha tenido que defender en trámites infundados. El artículo 386 que contempla la consulta genera un derroche de actividad jurisdiccional. Los artículos 399, 401 a 405 y 408 a 414 regulan el actual trámite del proceso ordinario y del proceso abreviado, que han de desaparecer para que todos los procesos de conocimiento sigan el trámite verbal. Y el inciso 10 del artículo 433, limita injustificadamente la defensa del demandado.

Para evitar traumatismos en algunos procesos es necesario dejar establecido que los procesos ordinarios y abreviados ya en trámite, no se alterarán y seguirán regidos por la ley anterior.

12. Como se trata de una ley procesal que tiene vigencia inmediata, conviene dejar claro cómo se articularán los procesos en curso. Por eso es bueno reproducir la fórmula del artículo 699 del Código de Procedimiento Civil que es suficientemente clara.

Cordialmente,

Miguel Enrique Rojas Gómez.

REFORMAS AL CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL

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

"Corresponde a las Salas de Decisión dictar las sentencias y el auto que resuelva sobre la apelación contra el que rechace o resuelva el incidente de liquidación de perjuicios de condena impuesta en abstracto. El Magistrado Sustanciador dictará los demás autos que no correspondan a la Sala de Decisión.

Los autos que resuelven apelaciones dictados por la Sala o por el Magistrado Sustanciador no admiten recurso".

Artículo. Se adiciona el artículo 124 del Código de Procedimiento Civil con el siguiente parágrafo:

"Parágrafo. En todo caso, salvo interrupción o suspensión del proceso por causa legal, no podrá transcurrir un lapso superior a un año para dictar sentencia de primera instancia, contado a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda o mandamiento ejecutivo a la parte demandada o ejecutada, ni a seis meses para dictar sentencia en segunda instancia, contados a partir de la recepción del expediente en la Secretaría del Juzgado o Tribunal.

"Vencido el respectivo término sin haber sido dictada la sentencia, el funcionario perderá automáticamente competencia para seguir conociendo del proceso y deberá remitir el expediente al Juez o Magistrado que le sigue en turno, quien comunicará inmediatamente esa circunstancia al Consejo Superior de la Judicatura para los efectos legales correspondientes y proferirá la sentencia dentro del término máximo de dos meses.

"Cuando en el lugar no haya otro juez de la misma categoría y especialidad, el proceso pasará a un juez itinerante o al de un municipio o Circuito cercano que señale el Consejo Superior de la Judicatura.

"La pérdida de competencia será sancionada con multa de cinco salarios mínimos mensuales y la reincidencia por tres veces en el mismo año causará la pérdida del empleo".

Artículo. Se adiciona el artículo 334 del Código de Procedimiento Civil con el siguiente inciso:

"Cuando la apelación haya sido concedida en el efecto devolutivo, el interesado podrá impedir la ejecución de la providencia impugnada si presta caución que garantice la indemnización de los perjuicios en caso de no prosperar el recurso. La caución solo podrá ofrecerse en el momento de interponer el recurso de apelación y deberá prestarse dentro de los cinco días siguientes al auto que la fije".

Artículo. El inciso primero del artículo 348 del Código de Procedimiento Civil quedará así:

"Salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el Juez, contra los del Magistrado Sustanciador no susceptibles de súplica, ni por medio de los cuales haya resuelto un recurso de apelación o una queja y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, a fin de que se revoquen o reformen".

Artículo. El inciso segundo del artículo 354 del Código de Procedimiento Civil quedará así:

"La apelación de las sentencias se otorgará en el efecto devolutivo, salvo la de las sentencias que hayan sido recurridas por ambas partes y las que modifiquen el estado civil de las personas, que se concederá en el efecto suspensivo; la de los autos se otorgará en el efecto devolutivo, salvo disposición en contrario. Cuando la apelación deba otorgarse en el efecto suspensivo, el apelante puede pedir que se le otorgue en el diferido o en el devolutivo; y cuando procede en el diferido, puede pedir que se le otorgue en el devolutivo.

"Aunque la apelación de la sentencia se tramite en el efecto devolutivo, se remitirá el original del expediente al superior y el cumplimiento del fallo se adelantará con las copias respectivas.

Artículo. El inciso 1º del artículo 363 del Código de Procedimiento Civil quedará así:

"El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado Sustanciador en el curso de la segunda o única instancia o durante el trámite de la apelación de un auto, excepto aquellos mediante los cuales se resuelva la apelación o queja. También procede contra el auto que resuelve sobre la admisión del recurso de apelación o casación.

El recurso será decidido por el Magistrado que siga en turno.

Artículo. El numeral 1 del artículo 366 del Código de Procedimiento Civil quedará así:

"1. Las dictadas en los procesos verbales de mayor cuantía o que asuman ese carácter, salvo los relacionados en el artículo 427".

Artículo. Los numerales 1 y 2 del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil quedarán así:

"1. Se condenará en costas a la parte vencida en el proceso o a quien se le resuelva desfavorablemente el recurso de apelación, súplica, queja, casación, revisión o anulación que haya propuesto.

"Además, se condenará en costas a quien se le resuelva de manera desfavorable un incidente, la formulación de excepciones previas, una solicitud de nulidad o un amparo de pobreza, sin perjuicio de los otros eventos que haya lugar a la condena en costas por temeridad, conforme al artículo 73.

"2. La condena se hará en la sentencia o auto que resuelva la actuación que dio lugar a la condena, señalándose allí mismo el valor de las correspondientes agencias en derecho a ser incluidas en la respectiva liquidación".

Artículo. El artículo 396 del Código de Procedimiento Civil quedará así:

"Se ventilará y decidirá en proceso verbal todo asunto contencioso que no esté sometido a un trámite especial".

Artículo. El artículo 397 del Código de Procedimiento Civil quedará así:

"Los asuntos de mayor y menor cuantía y los que no versen sobre derechos patrimoniales, se sujetarán al procedimiento del proceso verbal de mayor y menor cuantía.

"Los asuntos de mínima cuantía se decidirán por el trámite del proceso verbal sumario".

Artículo. Derogaciones. Se derogan las siguientes disposiciones: El numeral 20 del artículo 141, el inciso 20 del artículo 377, el numeral 50 del artículo 392, los artículos 386, 398, 399, 401 a 405, 408 a 414 y el inciso 10 del artículo 433 del Código de Procedimiento Civil.

Parágrafo. Los procesos ordinarios y abreviados en los que hubiere sido admitida la demanda antes de la vigencia de la presente ley, continuarán tramitándose conforme a la ley vigente cuando se promovieron.

Artículo. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación. En los procesos iniciados antes, los recursos interpuestos, la práctica de las pruebas decretadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpuso el recurso, se decretaron las pruebas, empezó a correr el término, se promovió el incidente o principió a surtirse la notificación.

Miguel Enrique Rojas.

ANEXO NUMERO 4

PROYECTO DE LEY NUMERO 197 DE 2008 SENADO SOBRE DESCONGESTION JUDICIAL

ARTICULO 33 PROHIBICION DE INCENTIVOS ECONOMICOS PARA LAS ACCIONES POPULARES

COMENTARIOS SOBRE LA REALIDAD DE LOS INCENTIVOS Y SU EFECTO EN LAS ACCIONES POPULARES Y EN LA PROTECCION DE LOS DERECHOS COLECTIVOS

Teniendo en cuenta que en este proyecto se dice muy escuetamente y sin ninguna justificación técnica que es necesario abolir los incentivos a las acciones populares por razones de "conveniencia y de interés general", procederemos a estudiar los principales argumentos que se esgrimen en contra de los incentivos contemplados para las Acciones Populares en la exposición de motivos de los diferentes proyectos que se han presentado en diferentes momentos y desde el momento mismo en que fueron consagradas en la ley colombiana, tales como:

i) Que su considerable aumento ha causado congestión en el sistema judicial y que ese aumento se debe al interés de los demandantes en obtener el incentivo económico.

ii) Que las acciones se han convertido en un negocio, y

iii) Que las acciones populares van en detrimento del erario público, en particular el de los entes territoriales.

Con relación al primer punto, nos referiremos tomando como base las estadísticas presentadas en las exposiciones de motivos comentadas, actualizadas a la fecha y en las ponencias para primer debate que en su momento fueron presentadas, así como con aquellas estadísticas que nos fueron proveídas por la Defensoría del Pueblo[1] y el Consejo Superior de la Judicatura con el objeto de responder al siguiente cuestionamiento: *¿las acciones populares representan un factor relevante de congestión judicial?*

En síntesis, podemos ver que, consolidando las diferentes estadísticas mencionadas se puede decir que en un momento dado se encuentran en la totalidad de la jurisdicción colombiana un total aproximado de 2.372.000 procesos, de los cuales el 94% corresponde a la jurisdicción ordinaria dejando para las otras jurisdicciones el 6% restante, donde se tramitan aproximadamente 142.000 procesos.

De otra parte y de acuerdo con las mismas estadísticas, según la Defensoría del Pueblo desde su instauración en el año 1998 y hasta la fecha de hoy, se han presentado 7.614 acciones populares en todo el país.

Con el fin de ser más comprensivos en el análisis tuvimos en cuenta las estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura que nos muestran que el 94% de los procesos que en un momento dado cursan en la jurisdicción, corresponden a la jurisdicción ordinaria para un total aproximado de 2.238.000 procesos, de los cuales el 64% o aproximadamente 1.440.000 corresponden a la jurisdicción civil siendo entre estos 1.273.000 aproximadamente los que corresponden a procesos ejecutivos, teniéndose entonces que en la jurisdicción ordinaria civil los procesos ejecutivos ocupan el 88.5% de los procesos.

Así las cosas, vemos que las acciones populares no corresponden siquiera al 1% de los procesos totales, ya que corresponde escasamente al 0.23% del total de los procesos. Si hacemos la comparación con el total de los procesos en la jurisdicción civil ordinaria, tenemos que apenas corresponde al 0.37% y si lo comparáramos con los procesos ejecutivos exclusivamente, vemos que las acciones populares apenas si llegan al 0.41% de los mismos.

El Consejo Superior de la Judicatura, para la jurisdicción contencioso-administrativa, maneja otra estadística que presuntamente se sobrepone e inclu-

ye la llevada por la Defensoría del Pueblo, estadística un poco confusa pero que parece indicar que a finales del año 2008 se habían presentado unas 5.000 demandas de acción popular en esa jurisdicción, la que para comienzos de ese año tenía aproximadamente unas 114.000 demandas totales en curso, con lo cual vemos que presuntamente en esa jurisdicción, las acciones populares corresponderían apenas al 3.47% del volumen de total los procesos.

Si sumamos las acciones populares tramitadas en la jurisdicción civil con las tramitadas presuntamente en la jurisdicción administrativa (dejando la salvedad de que posiblemente estamos contabilizando doblemente muchas acciones que ya se encontrarían contabilizadas en la contabilidad de la Defensoría del Pueblo) vemos que da un total de 10.258, que al compararlas con el volumen total de procesos, 2.237.318, nos da que las acciones populares apenas si alcanzan el 0.46% de los procesos en el sistema judicial.

La totalidad de las acciones populares tramitadas en el país no alcanzan al número de procesos ejecutivos hipotecarios de las entidades financieras tramitados en un solo juzgado del Distrito Capital de Bogotá.

Como puede deducirse de las cifras anteriores, es claro que de ninguna manera puede decirse que las acciones populares estén causando congestión judicial.

A pesar de que las acciones populares no causan la más mínima congestión judicial, como hemos visto, la poca congestión que se causa por cuenta de ellas lo es más bien por las prácticas equivocadas y por las prevenciones contra ellas que se han despertado en los despachos judiciales, dada su novedad y el que no correspondan precisamente a modelos ya trabajados y decantados por los juzgados, como serían los procesos ejecutivos.

La principal razón de la demora en estos procesos y de la consecuente congestión judicial (por mínima que esta sea) se deriva de la excesiva formalidad que le han impreso los operadores judiciales quienes no han asimilado, como en la tutela, los nuevos poderes que la ley le brinda al juez para conducir este tipo de proceso de forma ágil y eficaz y se han dejado enredar por las remisiones que de forma supletiva a los Códigos de Procedimiento Generales estableció la Ley 472 de 1998.

Una práctica relacionada precisamente con el incentivo que causa la mayor congestión, de la mínima que causan las acciones populares, es precisamente el hecho de que los jueces, sin importar la complejidad de la acción y las diferentes gestiones del actor popular, siempre decretan en sus sentencias el mínimo del incentivo establecido en la Ley (10 salarios mínimos legales vigentes) –exceptuando el único caso conocido donde se impuso el máximo del incentivo de 150 salarios mínimos al ex Ministro del Interior, doctor Fernando Londoño–. Con estas prácticas, los juzgados han pretendido desestimular a los actores populares para acceder a la justicia, presuntamente para no congestionarse con estas acciones, pero lo que han conseguido es que en la práctica los demandados, presuntos infractores de derechos colectivos, prefieran no llegar a pactos de cumplimiento en la audiencia establecida para ello, sino que ante la perspectiva de que en el peor de los casos, tendrían que pagar tan magra suma se niegan tercamente a pactar y litigan de forma ferviente en todas las instancias, provocando ellos sí la mínima congestión judicial que provocan las acciones populares.

Viendo así las cosas, el aumento de acciones populares se debe a la urgente necesidad de proteger derechos colectivos, que, con respecto a los individuales, todavía no encuentran garantías suficientes para su realización. En muchos casos mediante las acciones populares se han resuelto muchos conflictos colectivos referidos a prestación de servicios públicos en municipios.

Con relación al segundo punto, sobre si las acciones populares se han convertido en un gran negocio, debemos referirnos a que difícilmente los incentivos otorgados a los demandantes en acciones populares pueden convertirse en un negocio por las siguientes razones, primero, de acuerdo a estimativos de la Defensoría del Pueblo[2], los incentivos habrían ascendido hasta la fecha en total a la suma aproximada de $1.143.000. Esa cifra fue lo que le significó al Instituto Nacional de Vías el costo de los árbitros de un solo tribunal de arbitramento. Y esa cifra es un precio bajo, por la protección de catorce importantísimos derechos colectivos, enumerados en el artículo 40 de la Ley 472 de 1998. Basta pensar, por ejemplo, en lo que representa para la presente y para las futuras generaciones la protección del derecho al ambiente, el derecho al acceso al agua o la prevención de desastres: ¿Cuántas vidas humanas se pueden estar salvando a un costo tan exiguo?

En consecuencia, no se ve que las acciones populares se hayan convertido en un negocio particular y, si tal fuere el caso, el costo es infinitamente inferior al beneficio.

Por otra parte, hay que resaltar tres hechos. Primero, no debe olvidarse que si el actor popular incurre en temeridad o mala fe, él se hace pasible de la condena en costas, según lo dispone el artículo 38 de la Ley 472 de 1998. Segundo, si se presentaren varias acciones populares que son susceptibles de acumulación, tal fenómeno puede ser decretado incluso de oficio por parte del juez, por economía procesal, como lo autorizan los Códigos Contencioso y Procesal Administrativo, a los que remite expresamente el artículo 44 de la Ley 472 de 1998. Y tercero, los gastos de una acción popular no alcanzan a ser financiados con la sola condena en costas. Baste con pensar el costo de las pruebas técnicas en un problema ambiental o nuclear, o con imaginar el costo de una vigilancia mensual de un proceso durante unos cuatro años. La condena en costas resulta irrisoria frente a los gastos reales. Incluso, los propios 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes que se suelen otorgar a título de incentivo en más del 90% de los casos, no le alcanzarían al actor para llegar al punto de equilibrio. No hay, pues, posibilidad real de "enriquecerse" con las acciones populares.

Si bien es cierto, la principal motivación que debe tener el actor para interponer una acción popular es el sentimiento altruista y la solidaridad, también lo

es que al no tratarse de la afección de un derecho personal y privado, en la práctica es difícil que alguien se vea interesado en instaurar una acción de este tipo, teniendo en cuenta que la contraparte puede y suele ser más poderosa y que ciertas cargas procesales desestimulan el interés por los asuntos de la comunidad. El incentivo tiene su fundamento en el carácter difuso del interés que se protege. Cuando una persona acude a la jurisdicción está sometida a sufrir un desgaste económico y procesal, el proceso implica una serie de actividades que generan un gasto, gasto que debe ser compensado por el demandado en virtud del interés del demandante por proteger los derechos de la comunidad y en interés general.

El incentivo es, además, un reconocimiento a la labor diligente del actor; el incentivo económico es una institución que tiene como fundamento superar las dificultades particulares que se pueden presentar al demandante, de forma que se estimule a la comunidad para presentar dichas acciones; permite la viabilidad de las acciones por encima de impedimentos de tipo económico.

Si se va a respetar el mandato del artículo 88 de la Constitución Nacional que instituyó las acciones populares en concordancia con el artículo 229 de la Constitución Nacional sobre el derecho de acceso a la justicia y si de lograr descongestión judicial se trata, la acción a tomar sería precisamente la contraria a la propuesta en este proyecto de ley, debiéndose aumentar drásticamente los incentivos para lograr conseguir los fines primordiales de la Constitución y la ley al establecer las acciones populares, fines que serían evidentemente el disminuir la violación a los derechos colectivos y lograr la participación ciudadana.

Analizando la situación desde cualquiera de los modelos económicos vigentes, sea desde el marxismo, el keynesianismo, el liberalismo tradicional de Adam Smith, o el neoliberalismo de la escuela de Chicago o de los economistas colombianos que lo han implantando en Colombia, vemos que la única forma en que las acciones populares pueden tener un efecto positivo en la sociedad colombiana, inclusive que se logre la descongestión judicial, es por medio de procesos ágiles, eficientes, drásticos contra los infractores de derechos colectivos y contra los actores temerarios, lo cual podría lograrse con fuertes sanciones a los actores temerarios y altos incentivos en contra de quienes sean efectivamente violadores de derechos colectivos; normas estas que lograrían un doble efecto beneficioso sobre la sociedad que consistiría en que, entre otras razones, se producirían menores violaciones a los derechos colectivos y por lo tanto, menos litigio como consecuencia del efecto disuasivo que causaría la posibilidad que los demandados tengan que pagar un alto incentivo; y para las demandas ya instauradas también se produciría un efecto disuasivo para los litigantes impenitentes quienes ante la perspectiva de pagar un pequeño incentivo en la audiencia de pacto de cumplimiento y frente a la posibilidad de pagar un incentivo mucho más alto al término del proceso y aun más en la segunda instancia, podrían estar menos inclinados a "tinterillar" infinitamente en el proceso y más dispuestos a llegar a pactos de cumplimiento. Por lo tanto, descongestionando más efectivamente la justicia.

En relación con el segundo argumento más esgrimido en contra de las acciones populares, como que estas se han convertido en un negocio, cabe analizarlo desde varias perspectivas. En primer lugar, sobre si es o no deseable para la sociedad que esto sea un negocio y sobre si efectivamente lo es.

Teniendo en cuenta todos los diferentes fundamentos filosófico-económicos mencionados y sobre todo el modelo económico establecido en la Constitución colombiana, que trata de conciliar la libertad económica con el intervencionismo, la libertad de empresa y de lucro con la solidaridad ciudadana, la función económica de la propiedad con su función social y ecológica, vemos que es a todas luces conveniente y rentable para la sociedad como un todo que se den altos incentivos a los actos populares para que, por un lado, estos colaboren en la lucha contra la violación de los derechos colectivos, la cual no alcanzan a dar por si solas las autoridades administrativas y por otro lado, con estos altos incentivos a los actores populares se envíe un mensaje disuasivo a los infractores de derechos colectivos y se cree un desincentivo económico efectivo contra estos, en últimas.

Los procesos ejecutivos corresponden al 88.5% de los procesos que cursan en la jurisdicción ordinaria; si lo que se trata es de descongestionar por descongestionar, entonces lo más efectivo sería eliminar el cobro de intereses en los procesos ejecutivos, eliminar las medidas cautelares y los honorarios para los abogados que tramitan estos procesos y se lograría una descongestión de por lo menos el 80%, pero obviamente a costa de violar el artículo 229 de la Constitución Nacional sobre acceso a la justicia.

Pero las acciones populares en la práctica no son de ninguna manera un "negocio" y mucho menos rentable, como podemos ver, de acuerdo a, entre otras fuentes, el estudio realizado por la Defensoría del Pueblo para presentar en el proceso de inconstitucionalidad que se presentó en su oportunidad, contra los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, que estableció los incentivos económicos al demandante que –dicho sea de paso, fue declarado constitucional mediante sentencia– vemos, repito, que el trámite de las acciones populares se ha hecho cada vez más técnico y costoso; se exigen con frecuencia, por ejemplo, publicaciones de la totalidad de la demanda y de la sentencia en el diario *El Tiempo,* con un costo para cada una de ellas, de aproximadamente $600.000; se ordena la práctica de costosos peritazgos que en la mayoría, si no en la totalidad de las veces, no sufraga el Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo, el cual, valga la pena anotar, no ha recibido un solo peso del presupuesto nacional desde su creación[4] y se ha financiado de manera muy precaria con los incentivos que se pretenden derogar.

Los jueces no aplican los poderes que les da la ley para dar un trámite ágil y eficaz, y mucho menos cumplen con la obligación que les imponen los artículos 50 y 60 de la Ley 472 de 1998 sobre im-

pulso oficioso y trámite preferencial. Los abogados de los presuntos infractores, como en los demás procesos, litigan de manera activa y profunda, dándose la situación que en la práctica es necesario que estas acciones sean tramitadas con abogados altamente capacitados y especializados, contradiciendo el espíritu y la letra de la ley que le otorga el derecho a cualquier ciudadano; pero esta situación no se ha producido por culpa de los actores populares, como lo han querido hacer aparecer los contradictores de este instrumento de participación ciudadana, sino más bien estos obstáculos y dificultades han sido creadas por los operadores judiciales, y es profundamente injusto y contraproducente querer establecer una política, donde la ciudadanía sea la que deba sufragar estos costos y no que lo haga el violador condenado de los derechos colectivos, tal y como está contemplado hoy en los artículos de la ley que se pretenden derogar. Adicionalmente, una acción popular tiene una duración promedio de 4 años, en primera instancia, y de 1 a 2 años en segunda.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que hoy se fijan en promedio cuatro millones ochenta mil pesos ($4.080.000) como incentivo al actor popular, vemos que, en los aproximadamente 60 meses de trámite, se le terminan concediendo al actor popular $68.000 mensuales, que como vemos claramente no son suficientes, casi ni para el pago del transporte que implica la vigilancia y trámite de este tipo de procesos, ni muchísimo menos para sufragar el costo de los honorarios de abogado que se requiere por la complejidad, especialmente procesal, que se le ha impreso a estas acciones.

Haciendo el análisis desde el punto de vista de los costos e ingresos por cada acción popular, vemos que con un ingreso de $68.000,00 mensuales por acción, se generaría un déficit por lo menos, por costo de oportunidad, de unos $500.000 mensuales por acción, y aun agregando un número grande de procesos en un programa serio de acciones populares, se produciría un déficit mensual de aproximadamente entre $20.000 y $2.000.000,00 dependiendo del monto de acciones populares instauradas y del punto en que para un cierto número de ellas los recursos para llevarlas a cabo, empiecen a tener ingresos marginales decrecientes.

Teniendo en cuenta que las estadísticas de las entidades mencionadas no tienen información agregada sobre el monto de los incentivos otorgados a los actores populares, y que de acuerdo con la Defensoría del Pueblo, un promedio del 40% son falladas desfavorablemente, tenemos que, para establecer el monto del negocio que producen los incentivos en las acciones populares (asumiendo que el incentivo fuera de $4.080.000 y utilizando el total de las acciones presentadas de acuerdo con las estadísticas mencionadas) sería de entre $12.240.000.000, según las estadísticas de la Defensoría del Pueblo, y de máximo $24.480.000.000, según las estadísticas superpuestas del Consejo Superior de la Judicatura; para la totalidad del período de existencia de estas acciones, aproximadamente 10 años ó 120 meses, dejando un monto global de entradas brutas, negocio bruto mensual de entre $102.000.000 y $204.000.000 en todo el país y para todo tipo de acciones populares, con lo cual vemos claramente que la totalidad del negocio para todos los actores populares en todo el país, no alcanza a tener los ingresos brutos de una sola Pyme, ni adjudicando la totalidad de este pago a las entidades administrativas, que como hemos visto, no corresponden ni al 50% de los condenados por acciones populares a pagar el incentivo; vemos, repito, que difícilmente, afectaría de ninguna manera, el presupuesto de estas entidades.

En cuanto a lo segundo, según datos extraídos del Registro Público de Acciones Populares y de Grupo, hasta la fecha se han presentado 7.614 demandas, de las cuales el Consejo de Estado ha reconocido incentivos en aproximadamente 300 casos, de los cuales 271 por 10 salarios mínimos legales mensuales. En un caso no se concedió incentivo, y en 10 casos se otorgaron menos de 10 salarios mínimos, lo que no representa una cifra importante para constituir un negocio.

En contra de la eliminación del incentivo obra también la circunstancia de que cuando el demandante es un ente público y obtiene sentencia favorable, el incentivo se debe destinar al fondo para la defensa de los derechos e intereses colectivos que sostiene el fondo; si se optara por eliminar los incentivos, se afectarían ostensiblemente los recursos del fondo que, como dijimos anteriormente, no ha recibido un solo peso del presupuesto nacional, único mecanismo oficial que legalmente estaría obligado a patrocinar las acciones populares y que debería lograr su impulso y efectividad.

Con relación al tercer argumento sobre que las acciones populares van en detrimento del erario público, especialmente el de los entes territoriales, y que en vez de contribuir al bienestar de la comunidad, entorpecen las actividades propias de las administraciones locales.

La acción popular, por su naturaleza, tiene efectos sobre los planes de desarrollo de los municipios, en la medida en que su cumplimiento de los derechos colectivos, que ha vulnerado el Estado o el particular, implican una inversión por parte de estos. En ese sentido, el Consejo de Estado ha obligado a municipios a permitir el acceso adecuado y eficiente a servicios públicos y protegido derechos, como el de la moralidad administrativa, el derecho a un medio ambiente sano, etc.

Las acciones populares brindan amplios poderes al juez para que imparta órdenes de alta incidencia en las políticas públicas de la administración, pero solo como último recurso cuando ha sido imposible lograr que la administración cumpla con sus deberes fundamentales, y después de años de ruegos, por parte de las comunidades, y después de sortear el dificilísimo obstáculo que constituye un proceso judicial en nuestro país. Es decir, que la acción popular, como cualquier medida judicial proferida para resolver una problemática de este tipo, implica un gasto, pero el cual es ampliamente evaluado y controvertido durante el proceso, el cual también de alguna manera es más abierto y participativo, que el procedimiento usualmente usado por la administración para tomar sus decisiones de inversión y gasto publico. En ese sentido, la jurisprudencia relacionada con procesos

de acciones populares ha permitido el acceso a infraestructura de servicios de acueducto y alcantarillado en muchos municipios, v. gr., es el caso de Cartagena, donde antes de la acción popular flotaron por años, por las calles de Bocagrande y El Laguito, las heces rebosadas, ante los ojos indiferentes de la Administración Distrital por la problemática de sanidad pública, acueducto y alcantarillado, para mencionar solo uno de los casos más sonados.

En tiempos de participación ciudadana, las acciones populares se constituyen en un poderoso instrumento de protección de los derechos colectivos. Con ocasión de los distintos proyectos de ley que pretenden introducir modificaciones a la figura jurídica, es tiempo de hacer un alto en el camino y evaluar los resultados de las acciones populares en nuestro medio. Sobre su utilidad basta con mirar las demandas sobre la contaminación del río Bogotá, para solo citar una de las demandas que en materia ambiental han materializado la profusa legislación, generalmente inaplicada por las autoridades e irrespetada por los contaminadores.

Pero las acciones populares van mas allá, encontramos demandas, solicitando que se instalen puertas de evacuación y equipos de control de incendios en teatros y centros comerciales. Acciones que pueden parecer intrascendentes, pero que están en la práctica salvando muchas vidas.

Colombia está tristemente a la cabeza en minas antipersona; muchos de nuestros compatriotas están reducidos a sillas de ruedas por cuenta de la guerra y, sin embargo, los discapacitados no se ven en la calle. No se ven, no porque no existan, sino porque nuestras ciudades son absolutamente excluyentes. No existen rampas de acceso para discapacitados en los establecimientos comerciales y es ocasional encontrarlas en algunas vías públicas. En sillas de ruedas es imposible circular por nuestras ciudades, y en ese punto existen acciones populares, buscando que las personas reducidas a la discapacidad puedan acceder a la ciudad y a la vida normal como cualquier otro ciudadano. Estas acciones nos pueden parecer intrascendentes cuando gozamos de nuestras piernas, pero son definitivas para quienes de ellas carecen.

Existen demandas en defensa de los derechos de los usuarios y los consumidores, sustentadas en irregularidades de los productores sobre los bienes y servicios ofrecidos, sobre los precios cobrados o sobre la publicidad engañosa, en defensa de esa masa a la que pertenecemos todos, que somos los consumidores, la que precisamente, por ser tan grande y desigual, carece de defensores.

El Banco Mundial ha señalado la falta de agua potable como una de las causas principales de pobreza y de mortalidad en Latinoamérica. Nosotros no estamos lejos de esa realidad. En Cundinamarca, por tomar apenas uno de los departamentos supuestamente desarrollados de nuestro país, la primera causa de mortalidad en niños, de 1 a 4 años, está relacionada con enfermedades transmitidas por la mala calidad del agua. Son muchos los acueductos que se han reorganizado o construido vía acción popular, ante la protesta en algunos casos de los mismos alcaldes, quienes, luego de la sentencia, cuando el mal genio ha pasado, reconocen que el agua del municipio, a duras penas, sirve para lavar café.

No todas las demandas son contra los municipios, desde, por ejemplo, la Corporación Foro Ciudadano, han trabajado para recaudarle al IDU más de 80.000 millones de pesos, vía, pago cupos compensatorios de parqueaderos. Toda vez que la ciudad se ha construido y desarrollado sin respetar las normas urbanas y sin tramitar las licencias de construcción. En ese esfuerzo, la ciudad no ha tenido que aportar ni un solo peso, convirtiendo este mecanismo en una herramienta importante que se pueda utilizar en los demás municipios para legalizar las construcciones y mejorar las finanzas locales.

Las demandas por polución visual, que inició la Corporación Foro Ciudadano, se han replicado en el resto del país. Muchos municipios, entre ellos Bogotá, se han visto apoyados en sus labores de descontaminación, por el esfuerzo de actores populares que demandan a los particulares. En este punto, es oportuno señalar que la mayoría de demandas cursan en contra de particulares, contrario a la creencia que se ha venido estableciendo, en el sentido que el principal demandado es el Estado. Los particulares que contaminan, que cobran de manera indebida o engañan a los consumidores, los particulares que construyen sin respetar las normas urbanísticas, esos particulares que violan los derechos de la colectividad, y que dicho sea de paso, ejercen su actividad de forma desleal contra aquellos que sí son cumplidores de las leyes, son demandados por actores populares especializados en las distintas áreas y conocedores de la legislación vigente sobre la materia.

Desafortunadamente, hemos podido constatar que son estos individuos contumaces violadores de los derechos de los demás, quienes estarían detrás de la permanente y violenta campaña de desprestigio contra las acciones populares, y quienes habrían presionado y engañado a miembros de buena fe de la administración, para conservar el status quo que les favorece, haciendo introducir este tipo de norma que en la práctica eliminaría un poderoso instrumento de control y participación social, en los asuntos que conciernen a las comunidades, todo en su beneficio egoísta.

¿Es que acaso no merecen todos estos derechos colectivos, protección efectiva y en igualdad de condiciones con otros derechos de naturaleza individual? Porque al eliminar, como propone el proyecto de ley en discusión, únicamente los incentivos para las acciones populares del artículo 88 de la Constitución Nacional, que se refieren a derechos colectivos, lo que se está diciendo es que sí se podrán otorgar incentivos o recompensas en casos de violaciones a derechos individuales, como por ejemplo, sobre delincuentes comunes en casos de delitos específicos contra alguno de los bienes protegidos por el régimen penal o aduanero, por ejemplo, donde se ofrecen constantemente y con cargo al presupuesto nacional y no al de los particulares jugosas recompensas. En el caso de las acciones populares, solo

pagan el incentivo quienes hayan sido efectivamente vencidos y condenados en juicio y en su mayoría son particulares.

¿Qué tipo de política pública podría, técnica y científicamente, concebir que es de "conveniencia **y** de interés general", eliminar los instrumentos que bien aplicados quizás podrían llevar a que efectivamente se protejan los derechos colectivos?

¿Qué tipo de política pública, considera que es de "conveniencia y de interés general", que sean las comunidades las que tengan que pagar los, cada vez más altos costos, de las acciones populares, en vez de que lo hagan los infractores comprobados de los derechos colectivos, tal y como está contemplado hoy en los artículos que se pretenden derogar?

¿Qué tipo de política pública considera que es de "conveniencia y de interés general" y qué efectos tendrá eliminar los incentivos a las acciones populares y de contera enviar a la sociedad en general y a los violadores de los derechos colectivos en particular, el mensaje de que, es fácil **y** barato violar las leyes? Que, en fin, es más barato violarlas que cumplirlas.

¿Qué tipo de política pública considera que es de "conveniencia y de interés general", que sean las comunidades las que tengan que pagar los cada vez más altos costos de las acciones populares, en vez de que lo hagan los infractores comprobados de los derechos colectivos, tal y como está contemplado hoy, en los artículos que se pretenden derogar?

Hoy cobran vigencia, casi 20 años después de haber sido escritas las palabras del profesor Germán Sarmiento Palacio, en su libro Las acciones Populares en el Derecho Privado Colombiano, quien en 1988, adelantándose al debate escribía[5]:

"Los romanistas, que consideraban que la acción popular tenía siempre la característica de la compensación, se dividen sobre si la recompensa favorece o no al actor. Hay quienes como Bruns, aseguran que la ganancia iba a parar al particular; otros como Monnsem, señalan que tal ganancia iba al Estado. Hay también quienes, como el romanista Walter, creen que el provecho en un principio, fue para el Estado, pero que más tarde la situación se modificó y la recompensa fue a beneficiar al actor exclusivamente.

Finalmente, existe otra línea de historiadores del Derecho Romano, como el italiano Fridda y el español Lozano y Corbi, quienes parecen representar la línea interpretativa del momento y definen la institución de una manera amplia. Afirman que la acción popular se estructuraba cuando se defendía simultáneamente el interés público y el interés privado. El actor podía tener o no, derecho a una recompensa adicional, o podía esta, ir o no a parar a la caja del Estado. Dicha corriente asimila en la práctica las acciones populares y los interdictos populares. Solo admite diferencia en cuanto a su nominación y a los procedimientos que se utilizaban para cada tipo de recurso.

Existió un tipo de acciones creadas por los Senadores, consultas que siempre dieron lugar a recompensa a favor del actor.

Pero lo que es claro e innecesario discutir, es el hecho de que la recompensa constituyó en el pasado y constituye hoy en el Derecho moderno, la motivación de quienes resuelven actuar como titulares de estas acciones. Si este elemento no existe, las acciones no se ejercen. La acción popular se convierte en letra muerta de las legislaciones y en institución inútil. La existencia de una recompensa que favorece al actor, es un elemento más importante en las sociedades modernas donde el concepto romano de *populus* desapareció. Los lazos de quienes las integran son mucho más tenues y menos estrechos que en las ciudades antiguas.

En el derecho moderno no hay duda sobre su importancia. Así lo sea desde el punto de vista práctico. Tiene la virtud de equilibrar las fuerzas frente a la administración de justicia. Individualmente, nadie puede exigir la reparación de un daño colectivo que, mirado desde el punto de vista del Germán Sarmiento Palacio, las acciones populares en el Derecho Privado Colombiano. Edición del Banco de la República, Bogotá. 1988. Páginas 20 y 21.

efecto sobre el individuo, puede ser mínimo. Puede llegar a no compensar siquiera gastos y costos del proceso. Nadie, además, está dispuesto a enfrentar una contraparte poderosa. Si lo está, el abogado que se encarga del caso generalmente no tiene el nivel de su contraparte. Pero cuando los intereses se unen y se persigue una pretensión colectiva, aparece el necesario equilibrio procesal en sus distintos elementos.

Eduardo Quijano.

Siendo la 1:15 p. m. y no habiendo más inscritos, la Presidencia da por terminada la audiencia pública.

El Presidente,

Javier Enrique Cáceres Leal.

El Vicepresidente,

Roberto Gerléin Echeverría.

El Secretario General

Guillermo León Giraldo Gil.

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2009