



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 505

Bogotá, D. C., jueves, 18 de julio de 2013

EDICIÓN DE 8 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES

### OBJECIONES PARCIALES POR RAZONES DE INCONVENIENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 48 DE 2011 SENADO, 262 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia.*

Bogotá, D. C., junio 12 de 2013

Doctor

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente

Honorable Representante

Congreso de la República

Ciudad

**Asunto:** Objeciones parciales por razones de inconveniencia al Proyecto de ley número 48 de 2011 Senado, 262 de 2012 Cámara, por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia.

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 165, 166 y 167 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconveniencia el Proyecto de ley número 48 de 2011 Senado, 262 Cámara, por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia.

Las razones que llevan al Gobierno Nacional a objetar por inconveniencia este proyecto de ley se exponen a continuación:

#### Objeciones por inconveniencia

El proyecto de ley aprobado por el Congreso de la República, y cuya finalidad fue regular el ejercicio de las actividades de mercadeo denominadas multinivel,

incurre en faltas de técnica legislativa y diversos yerros que se traducen en la inoperatividad del mismo, afectan su estructura lógico-formal, lo cual repercute, necesariamente, en una afectación al principio de seguridad jurídica. En este sentido, resulta inconveniente que se materialice en ley de la República.

#### Razones de inconveniencia

1. Remisión indebida al artículo 2° del proyecto de ley.

##### • Los textos que se objetan.

**“Artículo 7°. Inspección, vigilancia y control.** Sin perjuicio de las funciones que correspondan a otras entidades del Estado respecto de las compañías multinivel, su actividad como tal será vigilada por la Superintendencia de Sociedades con el fin de prevenir y, si es del caso sancionar, el ejercicio irregular o indebido de dicha actividad, y de asegurar el cumplimiento de lo prescrito en esta ley y en los normas que la modifiquen, complementen o desarrollen. La Superintendencia de Sociedades será competente para realizar la vigilancia y control de las compañías multinivel y sus actividades, y ejercerá estas funciones de acuerdo con sus competencias legales vigentes y con las demás disposiciones aplicables de esta ley.

**Parágrafo.** La Superintendencia de Sociedades podrá solicitar conceptos técnicos relacionados con bienes y servicios comercializados y/o promovidos bajo el esquema multinivel, con el fin de establecer si estas corresponden a los bienes a servicios respecto de los cuales está prohibido ejercer actividades multinivel, o para verificar si existe o no una verdadera campaña de publicidad, al evaluar la aplicación de la excepción prevista en el artículo 2° de la presente ley. La Superintendencia Financiera de Colombia, la Superintendencia de Industria y Comercio, el Invima y el Viceministerio de Turismo en forma preferente y en lo que les corresponda de acuerdo a las normas vigentes, tendrán competencia para emitir estos conceptos.

En todo caso, la determinación sobre si una actividad o conjunto de actividades comerciales específicas constituye actividades multinivel, y sobre la verdadera naturaleza de los distintos bienes o servicios que se promocionen mediante dichas actividades, quedará en cabeza de la Superintendencia de Sociedades.

**Artículo 11. Prohibiciones.** *Queda prohibido desarrollar actividades comerciales en la modalidad de Multinivel con los siguientes bienes y/o servicios:*

1. Servicios o productos cuya prestación constituya la actividad principal de cualquiera de las entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera.

2. Venta o colocación de valores, incluyendo tanto los que aparecen enumerados en la Ley 964 de 2005, como todos los demás valores mediante los cuales se capten recursos del público, **incluso cuando estos no aparezcan mencionados en el artículo 2° de esta ley, o en las decretos emitidos con base en las facultades establecidas por la misma. En todo caso, se entenderá que primará la realidad económica sobre la forma jurídica al determinar si cualquier instrumento, contrato, bien o servicio que se ofrezca mediante actividades multinivel es, o no, un valor de naturaleza negociable.**

3. Servicios relacionados con la promoción y la negociación de valores.

4. Alimentos altamente perecederos, u otros que deban ser sometidos a cuidados especiales para su conservación por razones de salubridad pública.

5. Bienes o servicios que requieran para su uso, aplicación o consumo, prescripción por parte de un profesional de la salud.

El aparte resaltado del artículo 7° transcrito indica una remisión a una excepción, aparentemente prevista en el artículo 2° del proyecto de ley. A su vez, el aparte correspondiente al artículo 11, sugiere que el artículo 2° incorpora una lista de bienes cuya comercialización no podría realizarse por medio de esquemas de red o mercadeo multinivel.

Así, pues, resulta ilustrativo analizar lo previsto en el mencionado artículo 2°:

**Artículo 2°. Definición.** *Se entenderá que constituye actividad multinivel, toda actividad organizada de mercadeo, de promoción, o de ventas, en la que confluyan los siguientes elementos:*

1. La búsqueda o la incorporación de personas naturales, para que estos a su vez incorporen a otras personas naturales, con el fin último de vender determinados bienes o servicios.

2. El pago, o la obtención de compensaciones u otros beneficios de cualquier índole, por la venta de bienes y servicios a través de las personas incorporadas, y o las ganancias a través de descuentos sobre el precio de venta.

3. La coordinación, dentro de una misma red comercial, de las personas incorporadas para la respectiva actividad multinivel.

Parágrafo 1°. *Las compañías que ofrezcan, bienes o servicios en Colombia a través del mercadeo multinivel deberán establecerse con el lleno de los requisitos legales contemplados en la ley vigente y tener como mínimo una oficina abierta al público de manera permanente. En los casos en que esta actividad se realice a través de un representante comercial, este último deberá tener también, como mínimo, una oficina abierta*

*al público de manera permanente y será el responsable del cumplimiento de las normas establecidas en la normativa colombiana para actividades, productos y servicios ofrecidos.*

Con este contexto presente, al contrastar la remisión efectuada por los artículos 7° y 11 con el contenido normativo del artículo 2° se observa una incongruencia, comoquiera que en este último no figura la excepción aludida, así como tampoco un listado de bienes susceptibles de ser comercializados en red o mercadeados en esquemas multinivel.

La remisión a la aparente excepción efectuada por el artículo 7° resultaba válida en la versión del proyecto de ley original –presentado a consideración del Congreso por la Senadora Alexandra Moreno Piraquive– pues el artículo 2° de dicha versión incorporaba, en efecto, una excepción en su parágrafo 2°<sup>1</sup>, el cual fue suprimido en la ponencia para primer debate en la Comisión Tercera del Senado. No obstante, las remisiones equivocadas permanecieron invariables durante el resto del trámite legislativo.

**2. Remisión indebida al artículo 99 del proyecto de ley - errónea referencia a procedimiento sancionatorio.**

• **El texto que se objeta.**

**Artículo 12. Transición.** *Toda compañía multinivel que actualmente desempeñe estas actividades en la República de Colombia, deberá hacer constar en su registro mercantil que ejerce actividades denominadas multinivel o de mercadeo en red en un término no mayor de dos (2) meses posteriores a la promulgación de la presente ley. Esta constancia será obligatoria para las nuevas compañías multinivel a partir de su Constitución. **Las compañías multinivel que no cumplan con esta constancia serán sancionadas de acuerdo a lo establecido en el artículo 9° de la presente ley.** El mismo término se dispondrá para que las relaciones contractuales vigentes entre el vendedor individual y la empresa multinivel se ciñan a lo dispuesto en la presente ley.*

El sentido normativo del artículo transcrito indica la obligación –en cabeza de los comerciantes que ejercen o planean ejercer actividades de comercio multinivel o de mercadeo en red– de hacer constar dicha calidad en el registro mercantil. La inobservancia de dicho deber de conducta, tal como lo prevé el proyecto de ley, sería sancionada de conformidad con el artículo 9° del mismo. Así, el operador jurídico llamado a aplicar una eventual sanción tendría que valerse de dicha norma.

Por consiguiente, a efectos de ilustrar la indebida remisión, resulta pertinente transcribir el mencionado artículo 9°.

**Artículo 9°. Requisitos mínimos contractuales.** *Las compañías multinivel deberán ceñir su relación comercial con los vendedores independientes a un contrato que deberá constar por escrito y contener como mínimo:*

1. Objeto del contrato.

2. Derechos y obligaciones de cada una de las partes.

<sup>1</sup> Parágrafo 2°. La presente ley no se aplicará a las empresas de venta directa en las que no se derivan recompensas o ventajas por las ventas o vinculaciones que realizan los auspiciados a través de su red ni a las promociones que involucren premios por referidos.

3. *Tipo de plan de compensación que regirá la relación entre las partes.*

4. *Requisitos de pago.*

5. *Forma y periodicidad de pago.*

6. *Datos generales de las partes.*

7. *Causales y formas de terminación.*

8. *Mecanismos de solución de controversias.*

9. *Dirección de la oficina u oficinas abiertas al público de la compañía multinivel. No se aceptarán direcciones web o virtuales o apartados aéreos como únicas indicaciones de correspondencia o localización de la compañía multinivel.*

Siguiendo la misma línea de reflexión del acápite anterior, un simple contraste entre la norma remisoría y el artículo 9° resulta revelador de la manifiesta incongruencia, sin que para ello se requieran reflexiones adicionales. No estamos frente a un simple yerro de numeración. Por el contrario, se trata de un error en la estructuración del proyecto de ley, pues, en la forma como fue aprobado, el mismo no contiene régimen sancionatorio alguno.

En el mismo error se incurrió en el artículo 8° del proyecto, cuyo contenido vale la pena traer a colación:

• **El texto que se objeto.**

**Artículo 8°. Facultades de la Superintendencia de Sociedades.** *En virtud de la presente ley, la Superintendencia de Sociedades tendrá las siguientes facultades, además de las que actualmente posee:*

1. *Realizar, de oficio o a solicitud de parte, visitas de inspección a las compañías multinivel y a sus puntos de acopio, bodegas y oficinas registradas, ejerciendo, de ser procedente, el principio de coordinación administrativa con otras autoridades para este fin.*

2. *Ordenar, según sea el caso, la suspensión preventiva o la terminación de campañas de promoción, campañas publicitarias y de actividades de reclutamiento, o de mercadeo o ventas, cuando infrinjan, a considere fundadamente que pueden infringir, los mandatos de esta ley.*

3. *Revisar los libros de contabilidad de las compañías multinivel y exigirles aclaraciones sobre su información contable y su política de contabilización, incluidas los soportes, según sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.*

4. **Adelantar los procedimientos administrativos y sancionatorios previstos en esta ley,** *y los demás ya existentes y propios de su resorte con respecto a las compañías multinivel y sus actividades.*

5. *Emitir órdenes de suspensión preventiva de todas o algunas de las actividades a determinada compañía multinivel, cuando cuente con evidencia que permita suponer razonablemente que este está ejerciendo actividades multinivel en sectores o negocios sin dar cumplimiento a los requisitos o exigencias legales, o contra expresa prohibición legal, o no está dando cumplimiento o cualquiera de las previsiones y requisitos establecidos dentro de esta ley, o en las normas que la modifiquen, complementen o desarrollen.*

Comoquiera que el proyecto de ley objeto de análisis no establece ningún régimen sancionatorio, los apartes subrayados no solo generan inseguridad jurídica para los operadores jurídicos y los destinatarios de la ley, sino que también denotan falta de atención y diligencia a lo largo del trámite de la iniciativa legislativa.

En efecto, si bien el proyecto de ley original presentado a consideración del Congreso había previsto en

su artículo 11 un régimen sancionatorio,<sup>2</sup> este fue eliminado en la ponencia para primer debate en la Comisión Tercera del Senado, y así permaneció el resto del trámite legislativo, sin que en ninguna instancia de la corporación se advirtieran las incongruencias puestas de presente en la objeción que nos ocupa.

No sobra resaltar que tal régimen sancionatorio no podrá ser revivido, pues ello configuraría una trasgresión a los principios constitucionales de consecutividad e identidad que informan el trámite legislativo,<sup>3</sup> teniendo en cuenta que no fue objeto de discusión en ninguna de las instancias.

Pues bien, dicho lo anterior, resulta evidente que la estructura lógico-formal del proyecto de ley, en la forma como ha sido analizada, no responde a criterios aceptables de técnica legislativa, comoquiera que no reúne los elementos de claridad y sistematización deseables en las normas que integran nuestro ordenamiento jurídico, ni los estándares necesarios de seguridad jurídica. Para que las leyes puedan cumplirse a cabalidad deben ser claras para los operadores jurídicos y los demás destinatarios.

Al respecto, resultan particularmente ilustrativas algunas de las exigencias que informan el principio de unidad de materia.

*“El principio de unidad de materia es una exigencia de la técnica legislativa, orientada a garantizar la coherencia y claridad de las leyes, impedir que los congresistas y los destinatarios de aquellas resulten sorprendidos por la expedición de normas que no tuvieron el examen ni el debate necesarios en el proceso legislativo, por la falta de conexidad temática con el resto de las disposiciones de la ley y con el título de esta, debiendo existir un núcleo temático de los diversos con-*

<sup>2</sup> Artículo 11. *Sanciones.* La Superintendencia de Sociedades podrá aplicar las siguientes sanciones y otras medidas a las empresas multinivel que infrinjan esta ley y las normas que la complementen, modifiquen o desarrollen:

1. Amonestación pública, la cual para su notificación, será comunicada a la dirección nacional que haya sido registrada por la respectiva empresa multinivel y publicada a cargo del infractor, durante un sábado y un domingo seguidos en tamaño mínimo de cinco centímetros de altura, en un periódico de circulación nacional, y por un (1) año en el registro al que se refiere el artículo 12 de la presente ley.

2. Multa, la cual se fijará entre diez y cuarenta salarios mínimos mensuales vigentes, y será publicada por un (1) año en el registro al que se refiere el artículo 12 de la presente ley.

3. Cierre temporal, por un período que no excederá de noventa (90) días, de los negocios de determinada empresa multinivel.

4. Cierre definitivo de los negocios de determinada empresa multinivel.

Para el procedimiento investigativo por parte de la Superintendencia de Sociedades se adoptará lo dispuesto en el artículo 28 y demás normas aplicables del Código Contencioso Administrativo vigente.

<sup>3</sup> Sentencia C-333 de 12 de mayo de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla. “(...) con el fin que respeten los principios de consecutividad e identidad flexible, es necesario que las adiciones o modificaciones que se introduzcan durante el trámite en las Plenarias se refieran a temas que hubieren sido conocidos y debatidos en las respectivas comisiones, la flexibilidad a la que se hace referencia significa que es aceptable introducir artículos específicos que no hubiesen hecho parte de los aprobados por las comisiones, pudiendo por ejemplo hacerse un desarrollo más prolijo de un tema en cuestión, o por el contrario uno más conciso de menor extensión, siempre y cuando, se insiste dicho tema hubiere sido conocido y analizado por la comisión respectiva”.

*tenidos de una ley y entre aquel y estos una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable”.*<sup>4</sup>

Reciban por favor, honorables Congresistas, nuestros sentimientos de consideración y respeto.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

*Sergio Díaz-Granados Guida.*

\*\*\*

**OBJECIONES PARCIALES POR RAZONES DE INCONVENIENCIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 48 DE 2011 SENADO, 262 DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia.*

Bogotá, D. C., 16 de julio de 2013

Honorable Senador

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente

Senado de la República

E. S. D.

**Asunto:** *Objeciones parciales por razones de inconveniencia al Proyecto de ley número 48 de 2011 Senado, 262 de 2012 Cámara, por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia.*

Señor Presidente:

En ejercicio de las facultades previstas en los artículos 166 y 167 de la Constitución Política, y en el marco de lo establecido en los artículos 196 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, estando aún dentro del término previsto, el Gobierno Nacional se permite complementar el escrito de objeciones presentado el pasado viernes 12 de julio de 2013, añadiendo razones inconveniencia parcial respecto del Proyecto de ley número 48 de 2011 Senado, 262 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia.*

**Objeción por Inconveniencia –complementaria–**

El proyecto de ley cuya objeción se complementa con el presente escrito, comporta la aplicación fragmentada del recientemente aprobado Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011). Lo anterior, como quiera que atribuye a la Superintendencia de Sociedades la responsabilidad de ejercer o adoptar unas específicas medidas administrativas allí previstas, respecto de unos determinados sujetos de mercado, sin que nada en el texto del proyecto o en los antecedentes legislativos respaldara la necesidad o pertinencia de que así ocurriera.

En efecto, el proyecto de ley aprobado, cuya finalidad fue la de regular el ejercicio de las actividades de mercadeo denominadas multinivel, en el numeral 2 del artículo 8º atribuye a la Superintendencia de Sociedades la facultad de “[o]rdenar, según sea el caso, la suspensión preventiva o la terminación de campañas de promoción, campañas publicitarias y de actividades de reclutamiento, o de mercadeo o ventas, cuando infrinjan, o considere fundadamente que pueden infringir, los mandatos de esta ley”.

Asimismo, el artículo 3º del proyecto –relacionado con los requisitos de las ofertas “bajo sistemas multinivel”– hace propio de “los mandatos de esta ley”

el régimen de protección del consumidor, al indicar en forma explícita: “Las compañías que realicen actividades multinivel estarán obligadas a cumplir con todos los requisitos legales, las obligaciones y las sanciones de la legislación vigente, y en especial de las que se deriven de lo dispuesto por la Ley 1480 de 2011 –Estatuto del Consumidor– y su reglamentación”.

En estas condiciones, cabe interpretar que la iniciativa legislativa termina reasignando a la Superintendencia de Sociedades atribuciones que hoy tiene la Superintendencia de Industria y Comercio como autoridad especializada en materia de protección de los derechos de los consumidores.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en materia de publicidad la Superintendencia de Industria y Comercio ejerce funciones sustancialmente idénticas de conformidad con el Estatuto del Consumidor y conforme a las cuales puede “ordenar, como medida definitiva o preventiva, el cese y la difusión correctiva en las mismas o similares condiciones de la difusión original, a costa del anunciante, de la publicidad que no cumpla las condiciones señaladas en los disposiciones contenidas en esta ley o de aquella relacionada con productos que por su naturaleza o componentes sean nocivos para la salud y ordenar las medidas necesarios para evitar que se induzca nuevamente a error o que se cause o agrave el daño o perjuicio a los consumidores”.

Asimismo, el artículo 33 de la Ley 1480 de 2011 establece las reglas a las que se someten las promociones y ofertas, al tiempo que corresponde a la Superintendencia de Industria y Comercio velar por la observancia y sancionar el eventual incumplimiento de estas normas.

Ahora bien, como atrás se indicó, ninguna razón de orden técnico o jurídico respaldaría la escisión o distribución de dichas funciones entre estas dos entidades. De hecho, resulta abiertamente inconveniente que así ocurra, pues representaría un fraccionamiento injustificado de la integridad del régimen de protección del consumidor, para cuya inspección, vigilancia y control se designó a la Superintendencia de Industria y Comercio como la autoridad responsable. Lo anterior, de conformidad con una consideración hecha por el propio Legislador al momento de expedir el Estatuto –Ley 1480 de 2011– sobre las habilidades institucionales y el tradicional conocimiento sobre la materia.

Ahora bien, ninguna consideración sobre la naturaleza de las empresas que ofrecen servicios en las denominadas modalidades de comercialización en red o mercadeo multinivel, explican que fuera una autoridad diferente la encargada de vigilar y aplicar el régimen de protección de los consumidores en lo que tiene que ver con la publicidad, así como con promociones y ofertas.

Sobre el particular, durante el trámite legislativo, se tuvo oportunidad de llamar la atención del Legislador sobre el tema mediante comunicación remitida por el Superintendente de Industria y Comercio, en la que expresó: “se precisa que independientemente del esquema de distribución, esta entidad en virtud de la normatividad vigente y del Estatuto de Protección al Consumidor que entrará a regir el próximo 12 de abril, tiene la competencia para evaluar las campañas publicitarias para determinar si se trata o no de publicidad engañosa frente a los consumidores. Siendo así solicitado respetuosamente que se excluya totalmente del proyecto de ley, el tema de protección del consumidor puesto que yo tiene regulación expresa en el Estatuto del Consumidor”.

En este sentido, la objeción quiere insistir al Legislador para la reflexión en este tema, pues es claro que

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1060 de 2008. M. P. Jaime Araújo Rentería.

la venta y compra en los esquemas a los que alude la iniciativa legislativa, bien caben en la categoría de ventas por métodos no tradicionales o a distancia, en relación con las cuales existe en la Ley 1480 de 2011 una precisa regulación cuyo cumplimiento vigila la Superintendencia de Industria y Comercio. De manera que ni siquiera parcialmente, en lo que atañe a publicidad, así como promociones y ofertas, existe razón alguna para que no fuera la Superintendencia de Industria y Comercio la encargada de vigilar el cumplimiento de dicho régimen.

La compartimentación del ejercicio de funciones trae además un efecto negativo en la protección de los derechos de los consumidores, comoquiera que crea en el consumidor la carga de entrar a establecer sutiles distinciones al momento de buscar la protección de sus derechos e identificar las diferentes formas de comercialización de los productos junto con la autoridad competente para cada uno de ellos.

Lo anteriormente señalado, desconoce la finalidad declarada por el Legislador en la exposición de motivos con la que fue expedido el Estatuto del Consumidor, que buscó eliminar la multiplicidad de disposiciones que a través de los años se presentaron y que hizo difícil la correcta y armónica aplicación del ordenamiento.

En conclusión, consideramos que la competencia, en lo que se refiere a la publicidad y promociones y ofertas, debe mantenerse en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio. En consecuencia, solicitamos al honorable Congreso de la República suprimir, por las razones de inconveniencia anotadas, el numeral 2 del artículo 8° del proyecto de ley.

Reciban honorables Congresistas, nuestros sentimientos de consideración y respeto.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

*Sergio Díaz-Granados Guida.*

\* \* \*

#### **OBJECIÓN PRESIDENCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 46 DE 2011 SENADO, 226 DE 2012 CÁMARA**

*por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales productivos y se dictan otras.*

Bogotá, D. C., 15 de julio de 2013

Doctor

ROY BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente

Senado de la República

Congreso de la República

Ciudad

**Asunto:** Proyecto de ley número 46 de 2011 Senado, 226 de 2012 Cámara, *por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales productivos y se dictan otras.*

Respetado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional se permite devolver por razones de inconveniencia parcial el Proyecto de ley número 46 de 2011 Senado, 226 de 2012 Cámara, *por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales productivos y se dictan otras disposiciones.*

Las razones que llevan al Gobierno Nacional a objetar el proyecto en referencia son estas:

#### **A. Objeciones de inconstitucionalidad**

*1. Inciso 2° del literal b) del párrafo 1° del artículo 1°.*

El texto de la norma objetada es el siguiente:

*“b) Los terrenos baldíos dentro de un radio de trescientos (300) metros alrededor de la reserva ambiental o Parques Nacionales Naturales.*

**En consideración a que una de las estrategias de conservación de los Parques Nacionales Naturales y Áreas de Reserva Natural, es adelantar programas de desarrollo rural.** *Por tanto uno de los elementos que facilita este proceso lo constituye la titulación de los predios aledaños a estas áreas. Son variadas las figuras que contribuyen a ordenar las áreas aledaños a estas figuras de conservación, con la presencia de comunidades; estas pueden ser zonas amortiguadoras, DMI (Distritos de Manejo Integrado) con zonas de producción o recuperación para la producción, Zonas de Reserva Campesina”.*

El Gobierno Nacional considera que el aparte sustrayado de la norma es inconstitucional por cuanto los programas de desarrollo rural a que se refiere la norma corresponden a políticas públicas incompatibles con los programas de conservación ambiental que rigen para los parques nacionales naturales y para las áreas de reserva natural.

De conformidad con el artículo 63 de la Carta Política, los parques nacionales son “son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Esta condición especial es consecuencia directa de la obligación que pesa sobre el Estado de conservar los recursos ecológicos de la Nación. No por otra razón la Constitución señala en su artículo 79 que es “deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, **conservar las áreas de especial importancia ecológica** y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

La Corte Constitucional ha dicho que los artículos 63 y 79 constitucionales deben interpretarse armónicamente para permitir que las zonas de reserva natural y los parques nacionales se conserven como zonas de uso restringido, pensadas para preservar la naturaleza en su estado original. En la Sentencia C-649 de 1997 la Corte sostuvo:

*“La protección que el artículo 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente **con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (artículo 79), se mantengan incólumes e intangibles,** y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por este”.*

En esa línea de argumentación, la Corte señaló que la necesidad de preservar las áreas de reserva natural va hasta la conservación del propósito medio ambiental de dichas zonas, por lo que el Estado no puede modificar gratuitamente el uso y aprovechamiento de las mismas. La Corte dijo al respecto:

*“En tal virtud, entiende la Corte que la voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el artículo 63 debe entenderse, en armonía con los artículos 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, **que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. En***

**tales condiciones, se repite, ni el legislador ni la administración facultada por este, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema**". (Sentencia C-649 de 1997).

Contrario a lo dicho en la sentencia, el proyecto de ley de la referencia permite que en los parques nacionales y en las áreas de reserva natural se adelanten programas de desarrollo rural, que tienen que ver, justamente, con la explotación económica de dichos territorios. En realidad, la norma objetada incurre en una contradicción jurídica, con efectos claramente inconstitucionales, al admitir que una de las estrategias de conservación de zonas de reserva natural es la explotación económica de la reserva. Como se hace evidente, la reserva implica la sustracción de la zona del circuito de aprovechamiento económico, por lo que resulta contradictorio que se afirme que una de las formas de garantizar dicha reserva es la de empujarla hacia la explotación monetaria.

El Gobierno Nacional encuentra que este texto normativo pone en peligro inminente la conservación de las zonas de reserva natural, por culpa de una no menos clara incompatibilidad jurídica con el texto constitucional. De allí que el Gobierno presente esta objeción por inconstitucionalidad contra el proyecto de norma.

#### **B. Objeciones de inconveniencia**

##### *1. Literal b) del parágrafo 1° del artículo 1°*

El texto de la norma objetada es el siguiente:

*Parágrafo 1°. No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones.*

*b) Los terrenos baldíos dentro de un radio de trescientos (300) metros alrededor de la reserva ambiental o Parques Nacionales Naturales.*

*En consideración a que una de las estrategias de conservación de los Parques Nacionales Naturales y Áreas de Reserva Natural, es adelantar programas de desarrollo rural. Por tanto uno de los elementos que facilita este proceso lo constituya la titulación de los predios aledaños a estas áreas. Son variadas las figuras que contribuyen a ordenar las áreas aledañas a estas figuras de conservación, con la presencia de comunidades; estas pueden ser: zonas amortiguadoras, DMI (Distritos de Manejo Integrado) con zonas de producción o recuperación para la producción, Zonas de Reserva Campesina".*

La objeción por inconveniencia contra el literal b) empieza por cuestionar la precisión del concepto de "Reserva Ambiental", del inciso 1°.

El ordenamiento jurídico nacional no consagra entre sus categorías la de Reserva Ambiental, por lo que, según la normativa vigente, resulta imposible determinar la extensión cobijada por la prohibición del literal b). El uso inapropiado de una categoría que no tiene definición legal hace inoperante la norma o, en el peor de los casos, habilita interpretaciones que pueden derivar en decisiones inapropiadas, comoquiera que el operario jurídico podría asimilar el concepto al de Áreas de Reserva Forestal nacional y regional, Reservas de la Biósfera, Humedales designados para ser incluidos en la Lista como de Importancia Internacional – Ramsar y Patrimonio de la Humanidad, entre otros.

Por otra parte, respecto del inciso 2°, es importante aclarar que, en la normativa ambiental vigente, excepto las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, ninguna otra figura requiere una franja que se determine como Zona Amortiguadora. Esta circunstancia impide que exista claridad respecto de qué zonas o áreas distintas a los parques nacionales naturales podrían ser cercados por dichas extensiones de tierra. Las zonas

amortiguadoras de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, creadas en el artículo 330 del Decreto-ley número 2811 de 1974, tienen como finalidad, una vez determinadas en la periferia, atenuar las perturbaciones que pueda causar la acción humana. En este sentido, contrario a lo que afirma el texto propuesto, la zona amortiguadora no es una figura de ordenación, ni hace parte de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, sino que su finalidad y naturaleza es la de cumplir con una función de atenuación y mitigación de impactos negativos que pueden afectar dichas áreas, mediante la ordenación de ese territorio y la imposición de limitaciones al uso del suelo por parte de la autoridad ambiental competente que la determine.

A las consideraciones anteriores se suma que el proyecto de ley no considera las demás áreas que según la legislación vigente son inadjudicables, como las Áreas de Reserva Forestal Nacional, por expresa disposición del artículo 209 del Decreto-ley número 2811 de 1974; las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, por los artículos 13 de la Ley 2ª de 1959 y 63 de la Constitución Política Colombiana; los playones y sabanas comunales, entre otras. Según las normas citadas, estas zonas son baldíos que no pueden adjudicarse, lo cual viene a ser confirmado por el artículo 67 de la Ley 160 de 1994 y por el artículo 9° del Decreto Reglamentario número 2664 de 1994.

Con todo, a pesar de la inconveniencia de la norma, la sección objetada ofrece problemas de interpretación en tanto que la forma en que está redactada no es la propia de un texto legal. La redacción de la disposición no tiene contenido normativo, pues ni ordena, ni permite, ni prohíbe. Esto sin contar con que el sentido de este segmento no es claro y no permite establecer la voluntad del legislador en la materia.

Así las cosas, el Gobierno se permite objetar el texto por razones de inconveniencia.

##### *2. Parágrafo 2° del artículo 1°*

El parágrafo 2° ordena que los baldíos, objeto del proyecto de ley, es decir, aquellos regulados por el ordenamiento actual (Ley 160 de 1994), se adjudiquen exclusivamente a familias pobres.

En primer lugar, el Gobierno considera que la categoría "familias pobres" no corresponde a ninguna definición legal ni tiene sustento en ningún patrón de medición que permita señalar quiénes pueden ser beneficiarios de las adjudicaciones de baldíos.

En efecto, la legislación vigente no ofrece un indicador unificado de pobreza que pueda aplicarse sin ambigüedades para decidir los procesos de adjudicación. Abandonar la definición al reglamento podría generar problemas de reserva legal y exceso en el ejercicio en la facultad reglamentaria, pues en este caso se trata de la asignación de un derecho sustancial. Lo anterior sin tener en cuenta que limitar la entrega de baldíos a familias pobres no garantiza necesariamente el aprovechamiento de la tierra, pues la inversión que requiere poner a producir un predio exige un capital inicial que las familias pobres, por definición, no pueden proveer. De allí que sea necesario idear otros mecanismos complementarios que permitan hacer adjudicaciones más eficientes. Es necesario que el Estado cuente con un margen de discreción que permita evaluar las condiciones del predio frente a las del adjudicatario. Por ello, a juicio del Gobierno, la restricción a la adjudicación de baldíos que impone el proyecto desconoce el carácter multifuncional de dichos predios.

En efecto, el artículo 150 constitucional confiere al Congreso de la República la potestad de “Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías (150-18)”. Esta potestad de configuración, que por su genérica enunciación se presume suficientemente amplia, faculta al legislador para señalar los sujetos a favor de los cuales pueden adjudicarse los baldíos. Gracias a dicha potestad, el legislador de la Ley 160 dispuso distintas modalidades de adjudicación. En los Capítulos XII y XIII de la ley se autorizó a adjudicar baldíos a entidades de derecho público para la construcción de obras de infraestructura (artículo 68), a fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro para la prestación de un servicio público (artículo 68), a la constitución de zonas de reserva campesina (artículo 80) y zonas de desarrollo empresarial (artículo 83) entre otras (ordenamiento para la conservación ambiental).

Como se observa, de conformidad con las condiciones del predio y con las características del beneficiario, en el régimen actual el Estado cuenta con un amplio margen de decisión para determinar quién puede ser beneficiario de una tierra baldía.

No obstante, por virtud del texto objetado, la capacidad de adjudicación del Estado se ve restringida a la consideración de un solo adjudicatario: las familias pobres. Esta limitación recorta la flexibilidad adjudicatoria de los baldíos, que es clave para garantizar el reparto razonable y equitativo de la tierra. La política de adjudicación de baldíos no puede tomarse sin consideración a sus beneficiarios y por ello, aunque resulta loable que pretenda favorecerse a los campesinos pobres, no puede desconocerse que existen otros posibles beneficiarios que podrían aprovechar la tierra en similares o mejores condiciones.

En este sentido, queda planteada la objeción por inconveniencia al citado artículo.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

*Francisco Estupiñán Heredia.*

El Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible,

*Juan Gabriel Uribe Vegalara.*

## PO N E N C I A S

### **INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 182 DE 2012 SENADO, 087 DE 2012 CÁMARA**

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los (100) años de fundación del municipio de La Cumbre, en el departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., junio 17 de 2013

Doctor

JOSÉ FRANCISCO HERRERA

Presidente

Comisión Cuarta Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

La ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 182 de 2012 Senado, 087 de 2012 Cámara.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional del Senado de la República, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 182 de 2012 Senado, 087 de 2012 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los (100) años de fundación del municipio de La Cumbre, en el departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.*

#### **I. Antecedentes de la iniciativa en estudio**

Este proyecto de ley fue radicado por el Representante Heriberto Sanabria en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 14 de agosto del presente año y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 527 de 2012, de allí hace tránsito a la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes. Una vez recibido el proyecto en la Comisión, se nombra como Ponente al honorable Representante Juan Manuel Campo Eljach, quien presenta Ponencia Positiva para primer debate el día 6 de septiembre del año en curso, la cual se publica en la *Gaceta del Congreso* número 630 de 2012. Se aprobó el proyecto el pasado 9 de octubre en

la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Representantes, sin ninguna réplica.

#### **II. Objeto del proyecto de ley**

La iniciativa legislativa tiene como propósito promover la asociación de la Nación a la conmemoración y público homenaje al municipio de La Cumbre (departamento del Valle del Cauca), con motivo de la celebración de los cien (100) años de su fundación.

#### **III. Marco jurídico**

El actual proyecto de ley, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los (100) años de fundación del municipio de La Cumbre, en el departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones*, no vulnera ningún lineamiento de nuestro ordenamiento jurídico, de manera especial los artículos 335 constitucionales y el Decreto número 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, unido esto al Principio de Legalidad del Gasto Público, el cual es un principio bastante inspeccionado por la Corte Constitucional y el cual se sintetiza de la siguiente manera: Corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de Control al Ejecutivo y una expresión del principio democrático.

#### **IV. Exposición de motivos**

El municipio de La Cumbre inicialmente estuvo habitado por tribus procedentes de la región de Urabá, quienes llegaron por el norte en lo que hoy se conoce como El Darién; otros indígenas llegaron del Perú pero fueron abandonados posteriormente por los españoles. El municipio estuvo ocupado por encomiendas durante todo el siglo XVI las cuales posteriormente fueron desapareciendo ante el decrecimiento acelerado de la población indígena.

Sobre los fundadores existen varios protagonistas de acuerdo a las épocas. En 1530 procedentes de Vijes, unas familias de apellido Atansela y Ocache se establecieron cerca de Arboledas y se dispersaron luego por todo el territorio. En 1637 el visitador de Popayán, Don Antonio Rodríguez, dio al Cacique Pascual de Supía, un terreno situado entre dos quebradas que salen del mismo ceno, llamadas Portezuela y Gusto, para 30

indios los Anaconas procedentes de Tumaco, en este lugar que se encuentra hoy el Corregimiento de Pavas, llamado así por la abundancia de estas aves en el sector.

Este municipio fue en la época de la Colonia lugar de recreo por su agradable clima y paisajes, ya en 1851 llegó un sacerdote Franciscano de apellido Bermúdez, quien con entusiasmo hizo construir una capilla y celebró la primera misa para los veraneantes, lo que dio lugar a que el incipiente caserío se llamará Bermúdez. Debido a la construcción de la vía férrea, la población se incrementó con personas venidas de otros departamentos como Cundinamarca, Santander y Nariño. Por esto se ha dejado como año de fundación el de 1913. En 1922 la cabecera municipal se trasladó de San José de Pavas a la localidad de La Cumbre (Ordenanza número 34 de la Asamblea Departamental), por tratarse de una región de favorables condiciones para su progreso.

Con la construcción de la estación ferroviaria y el paso del ferrocarril cuya ruta iba de Dagua hasta Lomitas, pasando por Bitaco, para finalizar en Yumbo, La Cumbre alcanzó un importante desarrollo económico y social. Sin embargo, los asentamientos y la construcción de viviendas al lado de la zona demarcada para el paso del ferrocarril influyeron en la destrucción del bosque natural. Según versiones de sus pobladores, el municipio no fue fundado sino poblado paulatinamente gracias a una serie de factores favorables relacionados con la facilidad de transporte, clima, bosques y tierras baldías.

**Descripción física**

La Cumbre se localiza en la vertiente Occidental de la Cordillera Occidental en jurisdicción del departamento del Valle del Cauca.

Gran parte del municipio (160.71 km<sup>2</sup> 65.6%) corresponde a la Subcuenca del río Bitaco, la cual drena sus aguas al Océano Pacífico a través del río Dagua.

Su posición estratégica lo localiza a los 3°, 39'11", latitud norte y a los 76°, 34'06", longitud occidental.

El municipio de La Cumbre se divide en 4 zonas de acuerdo con la similitud de sus características biofísicas y socioeconómicas, al igual la identidad con problemas comunes en los corregimientos y veredas. Su conformación política está dada por 7 corregimientos y 32 veredas.

**Relieve**

La Cumbre es una región influenciada por las fallas Dagua-Calima y Roldanillo. El 95.8% de las tierras del municipio presentan formación con deposiciones de cenizas volcánicas, factor que limita el grado de fertilidad de sus suelos. El área presenta una alta variabilidad en sus pendientes (800 a 2.200 msnm) lo que desfavorece la práctica agropecuaria. Son características del área de influencia del municipio las formas montañosas (rocas dominantes diabasas y basaltos), las formas colinadas (se destaca una peniplanicie de material volcánico), y las de origen aluvial, marino y lacustre.

**Límites del municipio**

Limita al norte con el municipio de Restrepo, al sur con Yumbo y Cali, al oriente con los municipios de Yumbo y Vijes y al occidente con Dagua.

Extensión total: 253 km<sup>2</sup>.

Altitud de la cabecera municipal (metros sobre el nivel del mar): 1.591 msnm.

Temperatura media: La temperatura media oscila entre los 19.4 a 20.1 °C presentándose temperaturas máximas entre 27.1 a 28.5 °C y mínimas entre 12.7 a 13.8 °C, distancia de referencia: 30 kilómetros, de Cali.

Por los argumentos expuestos y considerando la importancia de iniciativa para el desarrollo del municipio de La Cumbre, se presenta a los honorables Congresistas el presente proyecto de ley para que sea estudiado y se sirvan darle el trámite legislativo correspondiente.

**Proposición**

Con fundamento en lo anteriormente expuesto se rinde ponencia favorable para primer debate el Proyecto de ley número 182 de 2012 Senado, 087 de 2012 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los (100) años de fundación del municipio de La Cumbre, en el departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Senadores.

Atentamente,

*Carlos Arturo Quintero Marín,*  
Senador de la República.

**CONTENIDO**

Gaceta número 505 - Jueves, 18 de julio de 2013

<b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b>		
<b>OBJECIONES PRESIDENCIALES</b>		<b>Págs.</b>
Objeciones parciales por razones de inconveniencia al Proyecto de ley número 48 de 2011 Senado, 262 de 2012 Cámara, por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia .....	1	
Objeciones parciales por razones de inconveniencia al Proyecto de ley número 48 de 2011 Senado, 262 de 2012 Cámara, por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia .....	4	
Objeción al Proyecto de ley número 46 de 2011 Senado, 226 de 2012 Cámara, por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales productivos y se dictan otras .....	5	
<b>PONENCIAS</b>		
Informe de ponencia primer debate al Proyecto de ley número 182 de 2012 Senado, 087 de 2012 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los (100) años de fundación del municipio de La Cumbre, en el departamento del Valle del Cauca y se dictan otras disposiciones.....	7	