



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - N° 647

Bogotá, D. C., martes 11 de diciembre de 2007

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 170 DE 2007 CAMARA

*por la cual se crea el contrato de primer empleo.*

Bogotá, D. C., 10 de diciembre de 2007

Doctor

RIGO ARMANDO ROSERO ALVEAR

Secretario

Comisión Séptima

Cámara de Representantes

Ciudad

Apreciado Secretario:

En cumplimiento del encargo encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, procedo a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 170 de 2007 Cámara.

El proyecto de ley, por el cual se crea el contrato de primer empleo, busca incentivar el empleo para jóvenes recién egresados de una Institución de Educación Superior, estimulando a los empleadores mediante el establecimiento de algunos beneficios parafiscales aplicables a las vinculaciones de estos jóvenes, mediante contrato de trabajo a término indefinido. La finalidad de la ley es disminuir la tasa de desempleo de jóvenes profesionales, técnicos y tecnólogos recién egresados y elevar el nivel de competitividad de las empresas.

Para dar curso a esta ponencia, considero importante enunciar la estructura de análisis realizada en este ejercicio legislativo y dar cuenta de la línea de argumentos aquí contenidos para estudiar el presente proyecto de ley. Comenzaré por dar argumentos sobre la necesidad de generar oportunidades para los jóvenes, seguido de una caracterización de la tendencia mundial y local del desempleo juvenil. Posteriormente enunciaré los propósitos del proyecto de primer empleo y por qué el país debe invertir en sus jóvenes, de manera que pueda exponerle a la Comisión séptima, un pliego

de argumentos por los cuales consideré pertinente darle ponencia positiva a este proyecto de ley.

#### 1. Por qué trabajar en una ley que favorezca a los jóvenes<sup>1</sup>

Colombia y el mundo se enfrentan a una crisis creciente de desempleo juvenil y los países que se encuentran en desarrollo tienen el reto de crear trabajo decente y sostenible para la gran cohorte de jóvenes que ingresan al mercado laboral cada año, una situación que bien hace en señalar el informe de la OIT, sobre las tendencias del mercado laboral de los jóvenes en el mundo del 2006.

De esa misma manera, el tema de desempleo juvenil constituye una prioridad para el desarrollo endógeno de la economía mundial y es una de las metas más importantes para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, compromiso que fue reafirmado por los ministros y las cabezas de las delegaciones que participaron en el Segmento de Alto Nivel de la Sesión Sustantiva del Consejo Económico y Social (ECOSOC) del 2006, y quienes se comprometieron a elaborar y poner en práctica estrategias que brinden a los jóvenes de todo el mundo, una oportunidad real e igual de lograr el empleo pleno, productivo y trabajo decente, tal como lo menciona en su prólogo este informe de la OIT.

Es por esto que Colombia y las demás naciones del mundo deben advertir que el hecho de que los jóvenes no puedan integrarse con éxito en el mercado laboral tiene consecuencias negativas para la prosperidad y desarrollo de las naciones. Otorgarles oportunidades de participación a los jóvenes en el mercado laboral es una prioridad ineludible del Estado, quien debe ser el más interesado en apoyar la concreción de sus proyectos de vida.

Tal como lo expone la OIT<sup>2</sup> en sus trabajos sobre empleo juvenil y trabajo decente para este grupo poblacional, los estados del mundo deben implementar estrategias que permitan el desarrollo económico y social de la juventud porque:

<sup>1</sup> Tendencias mundiales del Empleo Juvenil. OIT 2006.

<sup>2</sup> Informe sobre las Tendencias mundiales del Empleo Juvenil. OIT 2006 e Informe sobre Trabajo decente y Juventud, América Latina, OIT 2007.

- El desempleo juvenil y las situaciones que llevan a los jóvenes a desistir de buscar empleo o a trabajar bajo precarias condiciones, producen costos económicos, sociales, individuales y familiares.

- La falta de trabajo decente, si se experimenta a temprana edad, muchas veces pone en permanente peligro las futuras perspectivas laborales de una persona y frecuentemente conlleva a patrones de comportamiento laboral inapropiados que perduran toda una vida. Existe un vínculo comprobado entre el desempleo juvenil y la exclusión social.

- La incapacidad de encontrar empleo genera una sensación de vulnerabilidad e inutilidad entre los jóvenes.

Para la OIT, la juventud ociosa es costosa. La pérdida de ingreso en la generación más joven se traduce en una falta de ahorros así como una pérdida de demanda agregada. Algunos jóvenes que no pueden ganarse la vida tienen que ser mantenidos por sus familias lo que disminuye la cantidad de dinero que queda para gastar e invertir a nivel de hogar.

- El desempleo juvenil no se traduce más en que las sociedades pierdan la inversión que llevaron a cabo en la educación y los gobiernos no reciben contribuciones a sus sistemas de seguridad social y se vean obligados a gastar más en su salud, incluyendo programas de prevención del uso de drogas y del crimen.

Es por esto que el desempleo juvenil amenaza el potencial de desarrollo de las economías y hace que tenga sentido para un país, enfocarse en la juventud desde un punto de vista de costo-beneficio. En el informe del 2004, la OIT estimó que si se reducía en un 50 por ciento la tasa mundial de desempleo juvenil, se le agregaría al PIB mundial entre 2,2 y 3,5 billones de dólares americanos del valor del 2003 el producto crecería entre el 4,4 y el 7,0 por ciento.

## 2. Tendencia mundial del trabajo de los jóvenes<sup>3</sup>

A continuación me permito relacionar las estadísticas que describen la tendencia mundial del desempleo juvenil en el mundo y la situación que debe advertir Colombia a este respecto:

### Estadísticas vitales del mercado laboral de los jóvenes

- La fuerza laboral juvenil mundial, que es la suma de los jóvenes empleados y los jóvenes desempleados, aumentó de 602 a 633 millones (5.2 por ciento) entre 1995 y 2005 y se proyecta que aumente en 24 millones a 657 millones en 2015.

- La participación de la fuerza laboral juvenil en la población juvenil (la tasa de participación de la fuerza laboral juvenil) disminuyó mundialmente de 58.9 a 54.7 por ciento entre 1995 y 2005, lo que significa que en el 2005 sólo cada tercer joven estaba participando activamente en los mercados laborales del mundo.

- La tasa de inactividad juvenil (como medida de la proporción de jóvenes que se encuentran por fuera de la fuerza laboral en la población juvenil) incrementó de 41,1 a 45,3 por ciento en el mismo período.

- En el 2005, el número de jóvenes empleados fue 548 millones, un aumento de 6,6 millones en 10 años. Sin embargo, debido a que la población juvenil aumentó a un paso mayor que el empleo juvenil, la participación de jóvenes empleados en la población juvenil (la relación de jóvenes empleados a población juvenil) disminuyó de 51,6 a 47,3 por ciento entre 1995 y 2005.

- El número de jóvenes desempleados aumentó de 74 millones a 85 millones entre 1995 y 2005, un aumento de 14,8 por ciento. La tasa de desempleo juvenil, una medida del porcentaje de jóvenes

que están buscando trabajo pero no lo han encontrado en la fuerza laboral juvenil, era de 13,5 por ciento en 2005 (comparada con una tasa general de desempleo mundial de 6,4 por ciento y una tasa de desempleo de adultos de 4,5 por ciento).

Desempleo juvenil total, 1995, 2004 y 2005

	Desempleo juvenil ('000s)			
	1995	2004	2005	cambio % 1995-2005
Mundo	74.302	84.546	85.278	14,8
Economías desarrolladas y la Unión Europea	10.281	8.997	8.481	-17,5
Europa Central y Oriental (non-UE) y CEI	5.962	5.724	5.900	-1,0
Asia Oriental	13.149	11.840	12.076	-8,2
Sudeste de Asia y Pacífico	5.242	9.687	9.727	85,5
Asia del Sur	11.765	13.561	13.662	16,1
América Latina y el Caribe	7.722	9.263	9.495	23,0
Oriente Medio y África del Norte	7.209	8.380	8.525	18,2
África subsahariana	12.972	17.095	17.414	34,2

Fuente: OIT, Modelo de Tendencias Mundiales del Empleo (TME), 2006, (véase el recuadro 2 para mayor información).

- Los jóvenes de hoy tienen tres veces más probabilidades de estar desempleados; la relación de la tasa de desempleo jóvenes-adultos fue de 3,0 en el 2005, mayor que el 2,8 de 1995. Los jóvenes desempleados conforman casi la mitad (43,7 por ciento) del total de los desempleados del mundo, a pesar de que al compararlo, la participación de los jóvenes en la población total en edad de trabajar (de 15 años y más) solo era el 25,0 por ciento.

- Casi el 89 por ciento de los jóvenes del mundo vivían en economías en vía de desarrollo en el 2005.

- La mayoría de las regiones experimentaron aumentos en el número de jóvenes desempleados entre 1995 y 2005. El mayor aumento de 85,5 por ciento (de 5,2 a 9,7 millones) fue en Sudeste de Asia y el Pacífico, seguido por 34,2 por ciento (de 13,0 a 17,4 millones) en África subsahariana, 23,0 por ciento (de 7,7 a 9,5 millones) en América Latina y el Caribe, 18,2 por ciento (de 7,2 a 8,5 millones) en el Oriente Medio y África del Norte y 16,1 por ciento en Asia del Sur (de 11,8 a 13,7 millones).

- La tasa de desempleo juvenil regional más alta puede observarse en el Oriente Medio y África del Norte en un 25,7 por ciento en 2005. Europa Central y Oriental (non-UE) y CEI tuvo la segunda tasa más alta en 19,9 por ciento. La tasa de África subsahariana fue de 18,1 por ciento, seguido por América Latina y el Caribe (16,6 por ciento), Sudeste de Asia y el Pacífico (15,8 por ciento), las Economías desarrolladas y la Unión Europea (13,1 por ciento), Asia del Sur (10 por ciento) y Asia Oriental (7,8 por ciento).

Empleo juvenil y relación empleo-población juvenil

	Empleo juvenil ('000s)				Relación empleo-población juvenil		
	1995	2004	2005	cambio % 1995-2005	1995	2005	cambio % 1995-2005
Mundo	527.886	541.347	547.976	3,8	51,6	47,3	-8,3
Economías desarrolladas y la Unión Europea	57.459	55.536	56.020	-2,5	45,4	45,0	-0,9
Europa Central y Oriental (non-UE) y CEI	24.469	23.932	23.762	-2,9	38,0	33,5	-11,8
Asia Oriental	162.988	140.690	142.435	-12,6	69,5	62,1	-10,6
Sudeste de Asia y Pacífico	51.461	51.424	51.763	0,6	52,8	47,5	-10,0
Asia del Sur	106.513	120.836	122.954	15,4	45,6	42,5	-6,8
América Latina y el Caribe	46.016	47.933	47.653	3,6	48,3	45,2	-6,4
Oriente Medio y África del Norte	17.876	24.243	24.649	37,9	28,5	29,7	4,2
África subsahariana	61.105	76.754	78.739	28,9	56,2	53,7	-4,4

Fuente: OIT, Modelo de Tendencias Mundiales del Empleo (TME), 2006 (véase el recuadro 2 para mayor información).

## Empleo en Colombia

En el año 2000, el nivel de desempleo en Colombia alcanzó la preocupante cifra del 20,2%. Desde el 2001, la tasa de desempleo total nacional ha disminuido gracias a los resultados de la política económica adoptada por las últimas dos administraciones, que incluye entre otras, la Reforma Laboral impulsada por el Presidente Uribe en el 2002. Esto se debe también a la reactivación del sec-

<sup>3</sup> Compendio de estadísticas obtenido del Informe sobre Trabajo decente y Juventud, OIT 2007.

tor exportador y al crecimiento económico moderado alcanzado después de una de las peores recesiones de la historia del país a finales de la década de los 90.

El desempleo ha disminuido gradualmente hasta alcanzar el 13,6% en el 2005, cifra que se mantuvo en el primer semestre del 2006 y ha decrecido en forma lenta en el 2007, hasta alcanzar en septiembre el 10,9%. Sin embargo, según estándares internacionales, esta cifra sigue siendo alta y es urgente tomar medidas para disminuirla aún más. Con ese fin se deben adoptar políticas que permitan reducir el desempleo en sectores específicos de la población.

#### **Desempleo juvenil en Colombia**

Las cifras de desempleo de los jóvenes entre 18 y 26 supera con creces el promedio de desempleo nacional. En el 2000, el desempleo juvenil registró más que el doble de la tasa nacional de desempleo. En el 2004, cuando la tasa nacional de desempleo fue del 13,6%, la tasa de desempleo juvenil fue del 23,71%. En ciudades como Manizales, Cartagena y Barranquilla, la cifra de desempleo de jóvenes entre los 18 y 26 años supera el 30%. En Bogotá, la cifra de desempleo juvenil en el 2004 fue del 22,67%.

Lamentablemente no existen cifras confiables y actualizadas sobre el porcentaje de desempleo de jóvenes con educación superior. Según cifras del Sistema Nacional de Información sobre la Situación y Prospectiva de la Infancia y la Juventud en Colombia SIJU, el número de jóvenes entre 18 y 26 años con nivel de educación superior que se encontraban ocupados en el 2004 era de 684.325, lo que representaba el 18,6% de los jóvenes en este rango de edad ocupados. Sin embargo, es importante anotar que estas cifras no nos permiten comparar el número de jóvenes con educación superior ocupados, con las cifras totales de jóvenes con educación superior y de jóvenes en disposición de trabajar.

#### **3. Propósitos del proyecto de ley de primer empleo: Transición efectiva de la escuela al trabajo digno**

Como parte de las responsabilidades del Congreso de la República y, en especial, de los compromisos adquiridos por la Comisión séptima de Cámara de Representantes con el tema de juventud, es imperante que se adelanten iniciativas legislativas que propendan la creación de espacios para la participación laboral e inserción económica de los jóvenes, o al menos, premie a aquellos jóvenes que han logrado por sus propios medios alcanzar un nivel terciario (universitarios, técnico o tecnológico) en educación en el país.

Es importante anotar que altos niveles de desempleo juvenil desestimulan a las generaciones siguientes a alcanzar niveles de educación cada vez más elevados, pues no ven rentable la inversión que realizan en educación ante la dificultad de conseguir trabajo digno y remunerado, acorde con sus habilidades, tiempo y recursos invertidos.

El proyecto de ley, por la cual se crea el contrato del primer empleo, es una iniciativa legislativa que quiere dar garantías al proceso de transición de los jóvenes que han terminado sus estudios terciarios y lograr aumentar la posibilidad de que adquieran un trabajo decente dentro del mercado laboral, acorde con sus habilidades profesionales y su proyecto de vida.

Tal como lo expone la OIT en su informe sobre tendencias del desempleo juvenil del 2007, la transición de los jóvenes, no solo de sus estudios a un trabajo digno y remunerado acorde con sus habilidades profesionales, abarca las primeras experiencias de su

paso a la adultez, vivencia que se hace realidad cuando tienen su primera experiencia laboral, su primer sueldo, el primer voto, o la primera lucha por ser independiente.

Los expertos de la Organización Mundial del Trabajo afirman que la transición de la juventud a la adultez es una de estas etapas claves que puede determinar la probabilidad de que una persona escape de la pobreza, y como tal, se justifica que reciba una atención especial, propósito que a este proyecto de ley le preocupa en la juventud Colombiana e intenta solucionar mediante este conjunto de beneficios tributarios para impulsar el empleo en la juventud.

#### **4. Proyecto de primer empleo: Tiempo para invertir en los jóvenes, de la exclusión a la oportunidad**

El proyecto de ley de primer empleo es una propuesta legislativa que nace de la coyuntura colombiana, en la que el país experimenta una expansión económica dado el auge de la demanda mundial por materias primas y el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo. Recordemos también que el país se encuentra dentro de un proceso de internacionalización de su economía y que esta dinámica exige un capital humano más competitivo, participativo y preparado para asumir los nuevos retos de la globalización, en donde los mercados domésticos se enfocan más al comercio, la tecnología y las finanzas y donde los mercados de trabajo participan cada vez más a través de la transnacionalización de los servicios.

Por tanto, esta iniciativa legislativa encuentra en este ciclo económico expansivo una oportunidad para impulsar propuestas laborales para los jóvenes, dinamizar su participación en el mercado laboral y desarrollar estrategias para incentivar este grupo poblacional tan importante para el país. Es esta una oportunidad de pasar de un estado de exclusión por las dinámicas internas del país, a un contexto de oportunidades laborales para apoyar el proceso expansivo de la economía nacional. El primer paso que piensa este proyecto de ley importante dar, es asegurar el derecho a participar del mercado laboral y por tal motivo propone un conjunto de incentivos para fomentar el empleo de jóvenes en el país.

Ahora bien, la OIT, en su informe sobre ocupación juvenil y trabajo digno en América Latina, afirma que las economías latinoamericanas se encuentran en un buen momento para diseñar propuestas que aumenten la participación juvenil en las economías de la región, y el crecimiento económico debe ser apoyado por el activo humano potencial de estas naciones (los jóvenes), a quienes debe asegurárseles el derecho a participar del mercado laboral y representan el futuro de la competitividad y la productividad de los sistemas empresariales nacionales en la región.

El proyecto de primer empleo es una estrategia legislativa que va a permitir restituir el derecho de los jóvenes a participar de la economía nacional. Colombia debe entender que el mundo crece y se transforma a altas velocidades que presiona los mercados laborales y deben reasignarse mano de obra en los sectores más eficientes para obtener el mayor beneficio posible de la actividad económica. El aumento de la participación de los jóvenes, preparados y calificados en las nuevas tecnologías y los sistemas de información, aumentan la posibilidad de derivar mayores beneficios económicos del contexto globalizado, mejorando la competitividad de las empresas y el país.

Es importante rescatar que el informe de la OIT expone que para los jóvenes, aun excluidos, el trabajo sigue siendo un ele-

mento central para su desarrollo personal y participación social. Los jóvenes cuentan con mayor educación que sus generaciones anteriores y están más acostumbrados al mundo globalizado, visualizado con su capacidad creciente de hacer uso cada vez mayor de tecnologías de información como Internet. Por ello se constituyen en

### 5. Conclusiones

El Congreso de la República debe considerar que la brecha entre Colombia y el mundo desarrollado requiere estrategias que fortalezcan las trayectorias laborales de los jóvenes y se conviertan en oportunidades de trabajo digno para hacerles posibles sus proyectos de vida, esto en consideración a que los jóvenes representan la fuente futura de competitividad y productividad de la economía nacional.

Estimular un conjunto de estrategias de política, a través de la iniciativa legislativa, debe ser también producto de una voluntad política por parte de los congresistas colombianos y permitir cambiar la errónea concepción de la juventud como un problema y no como una solución y oportunidad para el futuro del país. Por tanto considero que debe darse ponencia positiva al Proyecto de ley 170 Cámara del 2007, para dar el primer paso hacia la construcción de estrategias que estén orientadas a fortalecer a los jóvenes colombianos y se inicie con la restitución de su derecho al trabajo digno y acorde con sus habilidades, niveles de estudio y deseos personales.

Es necesario fortalecer la acumulación de experiencia de los jóvenes, quienes encontrarán, con su primera experiencia laboral, una oportunidad para recibir habilidades específicas y competencias, que podrán desarrollar a lo largo de su vida, apoyando los procesos productivos de la nación y transformándolos dentro del acelerado proceso de la globalización.

Finalmente, considero ante los honorables representantes dar ponencia positiva al proyecto de ley por la cual se crea el proyecto de primer empleo, en virtud a las consideraciones que he expuesto en esta ponencia.

*- No se presenta modificación alguna del articulado original del proyecto de ley, el cual se anexa a continuación.*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 170 DE 2007 CAMARA

*por la cual se crea el contrato de primer empleo.*

El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y finalidad de la ley.* La presente ley tiene como objeto establecer algunos beneficios parafiscales para los empleadores que vinculen, mediante contrato de trabajo a término indefinido, a jóvenes recién egresados de una Institución de Educación Superior. La finalidad de la ley es disminuir la tasa de desempleo de jóvenes profesionales, técnicos y tecnólogos recién egresados, y elevar el nivel de competitividad de las empresas.

Artículo 2°. *Contrato de primer empleo.* Se entiende por contrato de Primer Empleo, aquel que se celebra entre un empleador y un joven menor de veintisiete (27) años que, durante los tres (3) años anteriores a la celebración del contrato, haya obtenido el título de educación superior, o cumplido con todos los requisitos necesarios para que dicho título le sea otorgado.

Este Contrato de Primer Empleo se refiere a la primera vinculación laboral que tenga el joven en su calidad de profesional, técnico o tecnólogo.

Artículo 3°. *Modalidad del contrato.* El contrato de Primer Empleo deberá suscribirse necesariamente a término indefinido.

Artículo 4°. *Beneficios para el empleador.* Los empleadores que vinculen laboralmente a jóvenes recién egresados en los términos de la presente ley, tendrán un descuento durante el primer año de vigencia del contrato, del setenta y cinco por ciento (75%) en el pago de los aportes parafiscales al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar correspondientes a este empleado.

Durante el segundo (2°) año de vigencia del Contrato de Primer Empleo, el empleador tendrá un descuento del cincuenta por ciento (50%) en el pago de los correspondientes aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF y a las Cajas de Compensación Familiar.

Durante el tercer (3°) año de vigencia del Contrato de Primer Empleo, el empleador tendrá un descuento del treinta y cinco por ciento (35%) en el pago de dichos aportes parafiscales.

Una vez finalizado el tercer (3°) año de vigencia del Contrato de Primer Empleo, cesarán los beneficios parafiscales para el empleador, en relación con este empleado.

Parágrafo. Los beneficios parafiscales correspondientes a los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a las Cajas de Compensación Familiar sobre el Contrato de Primer Empleo se mantienen en el segundo y tercer año, aun si la persona ha superado los veintisiete (27) años de edad.

Artículo 5°. *Condiciones para los empleadores.* Los empleadores que pretendan contratar conforme a la presente ley, deberán acreditar las siguientes condiciones, contempladas en la Ley 789 de 2002, que se incorporan a la presente ley:

1. El valor de los aportes al Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA; al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, y a Cajas de Compensación Familiar al momento y durante toda la ejecución del contrato no será inferior a la suma aportada durante el período inmediatamente anterior a la contratación, ajustada por el IPC certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

Se entiende como período “inmediatamente anterior a la contratación” el promedio de los últimos doce (12) meses causados anteriores a la contratación.

2. Que no tengan deudas pendientes frente a períodos anteriores por concepto de aportes parafiscales a pensiones, salud, riesgos profesionales, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje y Cajas de Compensación Familiar, para lo cual, se podrá utilizar la información declarada en la PLANILLA INTEGRADA DE LIQUIDACION DE APORTE, la cual se confrontará con la información consignada en el SISTEMA INTEGRADO DE PAGOS DE APORTE A LA SEGURIDAD SOCIAL.

3. Que se trate de empleos adicionales. Para los propósitos de este artículo, se consideran empleos adicionales aquellos que sobrepasen la suma de los empleados contratados directamente y registrados de acuerdo con el promedio del año anterior a la suscripción del contrato en las Cajas de Compensación Familiar, más los contratados indirectamente o en misión a través de empresas temporales, cooperativas, empresas de vigilancia o similares. Para tal efecto, estas empresas intermediarias reportarán a las Cajas de Compensación el número de trabajadores que tenían

en misión para cada empleador en el año anterior al contrato, bien sea por medio de la PLANILLA INTEGRADA DE LIQUIDACION DE APORTES o por los mecanismos consagrados por la ley para tal efecto.

Parágrafo: Los empleadores que pretendan hacer uso de los beneficios consagrados en la presente ley, deberán inscribirse en el Ministerio de la Protección Social en los términos que reglamentará el Gobierno Nacional dentro de los (6) seis meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 6°. *Aplicación del Código Sustantivo del Trabajo.* A los jóvenes recién egresados de Instituciones de Educación Superior, que sean contratados de conformidad con lo establecido por la presente ley, les serán aplicadas íntegramente las normas generales del trabajo, en particular las previstas en el Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 7°. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley regirá a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

### Proposición

En atención a las anteriores consideraciones, dese primer debate al Proyecto de ley número 170 de 2007, *por la cual se crea el contrato de primer empleo*, radicado en la comisión séptima de la Cámara de Representantes.

Oscar Gómez Agudelo,

Comisión Séptima Cámara de Representantes.

\* \* \*

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 187 DE 2007 CAMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los noventa y seis (96) años de vida jurídica del municipio de Aracataca, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

MANUEL ANTONIO CAREBILLA CUELLAR

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.-

Honorables Representantes:

Por honrosa designación que me hiciera la Presidencia de la Comisión, para rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 187 de 2007 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los noventa y seis (96) de vida jurídica del municipio de Aracataca, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones*, presentado a consideración del Congreso de la República por quien suscribe la presentante ponencia, en los términos del artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedo, así:

#### 1. IMPORTANCIA, CONTENIDO Y ALCANCE DE LA INICIATIVA PARLAMENTARIA

El objeto de la presente iniciativa es que la Nación se vincule a la celebración de los noventa y seis (96) años de vida jurídica del municipio de Aracataca, departamento del Magdalena, municipio natal del único Premio Nobel que ha tenido nuestro país, pero a su vez olvidado por los diferentes Gobiernos. A través de la iniciativa Parlamentaria, se pretende llevar desarrollo al municipio de Aracataca, entre las que se destacan la Construcción de Vías Terciarias que unen al municipio con las cabeceras rurales

de Cerro Azul-Macarraquilla-Cauca-Tehobromina-El Tique entre otros; así mismo se ha encaminado a la construcción y recuperación del alcantarillado de barrios de vital importancia municipal, entre los que se destacan: Zacapita, La Esperanza, La Esmeralda, Raíces, Primero de Mayo, Marujita Galón y El Porvenir.

En igual sentido, se incentiva la educación, la salud, el deporte, la cultura, entre otras, con la construcción de aulas educativas en el Colegio Indegama; construcción del puesto de Salud de Tehobromina; construcción del Estado Chelo Castro; construcción del Coliseo de Boxeo del Barrio Nariño, entre otros.

#### 2. FACULTAD DE LOS CONGRESISTAS EN LA PRESENTACION DE ESTE TIPO DE INICIATIVA LEGISLATIVA (CONSTITUCIONAL Y LEGAL)

Nuestro Sistema Constitucional y Legal es permisivo con los miembros del Congreso de la República, ya que lo faculta para la presentación de proyectos de ley y/o acto legislativo, cosa contraria de lo que ocurre con otros Sistemas Constitucionales, donde sólo se pueden presentar iniciativas legislativas a través de Bancadas.

##### a) Aspectos constitucionales

Los artículos 150, 154, 334, 341 y 359 N. 3, superiores se refieren a lo competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; a la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o acto legislativo; lo concerniente a la dirección de la economía por parte del Estado; la obligación del Gobierno Nacional en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo; y la prohibición constitucional de que no habrá rentas nacionales de destinación específica, con excepción de las contempladas en el numeral 3 del artículo 359 Constitucional.

##### b) Aspectos legales

La Ley 5ª de 1992 (Reglamento Interno del Congreso) dispone, en su artículo 140, que la iniciativa legislativa puede tener su origen en las Cámaras Legislativas, y en tal sentido, el mandato legal, dice:

“Artículo 140. Iniciativa Legislativa. Pueden presentar proyectos de ley:

1. Los Senadores y Representantes a la Cámara individualmente y a través de las bancadas”.

Una vez analizado el marco constitucional y legal de la iniciativa parlamentaria, y llegados a la conclusión de que el Proyecto de ley número 187 de 2007 Cámara se encuentra enmarcado dentro del ámbito de la Constitución y la ley, el Congreso de la República no invade órbitas ni competencias de otras Ramas del Poder Público, en especial las que le corresponden al Ejecutivo en cabeza del Gobierno Nacional.

#### 3. ANALISIS JURISPRUDENCIAL RELACIONADO CON LA INICIATIVA DEL CONGRESO EN EL GASTO

La Corte Constitucional mediante Sentencia C-985 de 2006, del 29 de noviembre de 2006, respecto a la iniciativa que tienen los Congresistas, ha manifestado:

“Del anterior recuento se desprende que la Corte Constitucional ha establecido i) que **no existe reparo de constitucionalidad en contra de las normas que se limitan a “autorizar” al Gobierno para incluir un gasto, pero de ninguna manera lo conminan a hacerlo.** En esos casos ha dicho la

Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto<sup>1</sup> no se vulnera, en tanto el Gobierno conserva la potestad para decidir si incluye o no dentro de sus prioridades, y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, los gastos autorizados en las disposiciones cuestionadas; ii) que **las autorizaciones otorgadas por el legislador al Gobierno Nacional, para la financiación de obras en las entidades territoriales, son compatibles con los mandatos de naturaleza orgánica sobre distribución de competencias y recursos contenidos en la Ley 715 de 2001 cuando se enmarcan dentro de las excepciones señaladas en el artículo 102 de dicha ley, a saber, cuando se trata de las “apropiaciones presupuestales para la ejecución a cargo de la Nación con participación de las entidades territoriales, del principio de concurrencia, y de las partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de funciones de competencia exclusiva de las entidades territoriales”.**

#### 4. TRAMITE A LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN LA CAMARA DE REPRESENTANTES

El Proyecto de ley 187 de 2007 Cámara fue presentado a consideración del Congreso de la República el día 20 de noviembre de 2007, por el honorable Representante Víctor Julio Vargas Polo en la Secretaría General de la Cámara de Representantes. Dicho proyecto de ley ha tenido el siguiente trámite legislativo:

- Publicación proyecto de ley: *Gaceta del Congreso* de la República número 592 de 2007.
- Enviado a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente el día 20 de noviembre de 2007 y recibido en la misma el día 23 de noviembre de 2007, conforme a lo establecido en la Ley 3ª de 1992.
- Mediante Oficio CCCP3.4-1211-07 fui designado como ponente de la iniciativa legislativa en estudio.

#### 5. MODIFICACIONES

El Proyecto de Ley en estudio debe ser modificado, en algunos apartes, puesto que no se especificó el nombre del Colegio donde se desean construir las diez aulas, siendo indispensable determinar el mismo. El Colegio beneficiario de la construcción de las diez aulas es el Indegama.

Así mismo se incluirán dos obras más, las cuales modifican el artículo 2º de la iniciativa en estudio, las cuales son:

1. Construcción Polideportivo Barrio Raíces.
2. Ampliación edificación Colegio Simón Bolívar - Barrio Raíces.

#### PROPOSICION FINAL

Por las anteriores consideraciones, propongo a los miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar Primer Debate al Proyecto de ley número 187 de 2007 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los noventa y seis (96) de vida jurídica del municipio de Aracataca, departamento del Magdalena, y se dic-*

<sup>1</sup> “Artículo 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto Anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a este, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones, e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993. Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento solo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del ramo, en forma conjunta (Ley 179 de 1994, art. 18)”.

*tan otras disposiciones*, junto con las modificaciones propuestas en la presente ponencia.

Cordial saludo,

*Victor Julio Vargas Polo,*

Ponente.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 187 DE 2007 CAMARA

*por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los noventa y seis (96) de vida jurídica del municipio de Aracataca, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones.*

El artículo 2º del Proyecto de ley número 187 de 2007 Cámara quedará así:

**Artículo 2º. Inversiones y su financiación.** A partir de la sanción de la presente ley y conforme a lo establecido en los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política, las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001 y sus decretos reglamentarios, el Gobierno Nacional podrá incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las apropiaciones necesarias que permitan ejecutar obras de interés para el Municipio y la comunidad en General, las cuales generarán desarrollo. Las obras y actividades que se autorizan con la presente ley son:

- a) Construcción de vías tercerías 63 kilómetros, de Aracataca a Cerro Azul, Macarraquilla, Cauca, Tehobromina, El Tigre;
- b) Recuperación del Alcantarillado Barrios Zacapita, La Esperanza, la Esmeralda;
- c) Construcción Alcantarillado Barrios Raíces, Primero de Mayo, Marujita Galán, Porvenir;
- d) Construcción de Diez (10) Aulas para Jornada Unica Colegio Indegama;
- e) Construcción Puesto de salud Tehobromina;
- f) Construcción Puente Cerro Azul;
- g) Reparación General del Estadio Chelo Castro;
- h) Construcción del Coliseo de Boxeo del Barrio Nariño;
- i) Construcción del Centro Cultural Leo Matiz;
- j) Construcción del Alcantarillado del Corregimiento Buenos Aires y Sampués;
- k) Electrificación de los barrios San Martín, La Base, Zacapita, 2 de Febrero y Esmeralda.
- l) Limpieza de redes del sistema de Acueducto de la cabecera municipal de Aracataca;
- m) Construcción Polideportivo Barrio Raíces;
- n) Ampliación edificación Colegio Simón Bolívar – Barrio Raíces.

Parágrafo 1º. Se asigna mediante la presente ley una partida para la Prevención y Atención de Desastres de las Cabeceras y Corregimientos del Municipio de Aracataca en el Departamento de Magdalena.

Parágrafo 2º. El costo total y la ejecución de las obras sociales de interés general señaladas anteriormente se financiarán con recursos del Presupuesto Nacional. Para los fines aquí previstos, se deberán tener en cuenta los recursos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

*Victor Julio Vargas Polo,*

Ponente.

# TEXTO DEFINITIVO

## **TEXTO DEFINITIVO PLENARIA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 246 DE 2007 CAMARA, 102 DE 2006 SENADO**

*por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble.*

Aprobado en segundo debate en la sesión Plenaria de la honorable Cámara de Representantes del día 10 de diciembre de 2007, según consta en el Acta 089, previo su anuncio el día 6 de diciembre de 2007, según Acta 088.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Podrán sanearse, por medio del proceso especial establecido en la presente ley, los títulos que conlleven la llamada falsa tradición, de aquellos poseedores de bienes inmuebles cuya extensión en el sector urbano no sea superior a media (1/2) hectárea y en el sector rural no sea superior a diez (10) hectáreas, siempre y cuando su precaria tradición no sea producto de violencia, usurpación, desplazamiento forzado, engaño o testaferrato, y no esté destinado a cultivos ilícitos o haya sido adquirido como resultado de dichas actividades.

Artículo 2°. *Autoridad competente.* Concédase a los Jueces Civiles y Promiscuos Municipales competencia para adelantar el proceso especial que se regula en la presente ley, al cual se aplicará el procedimiento oral en lo pertinente y se garantizará la plena aplicación del principio de inmediación durante todo el trámite del proceso.

Artículo 3°. *Requisitos.* Para la aplicación de este proceso especial se requiere lo siguiente:

- a) Que el inmueble sometido a este proceso tenga título o títulos registrados durante un periodo igual o superior a cinco (5) años y cuya inscripción corresponda a la llamada falsa tradición;
- b) Que el inmueble se posea materialmente, en forma pública, pacífica y continua, durante el término establecido por el Código de Procedimiento Civil para la prescripción ordinaria, cinco (5) años;
- c) Que en el folio de matrícula correspondiente no figuren gravámenes y/o medidas cautelares vigentes;
- d) Que el inmueble objeto del proceso conforme a lo previsto en las reglas y principios de la legislación agraria, no se halle sometido al régimen de la propiedad parcelaria establecido en la Ley 1152 de 2007, lo cual será certificado por el Incoder;
- e) Que con respecto al inmueble de que se trate no se haya iniciado con anterioridad a la demanda alguno de los procedimientos administrativos agrarios de titulación de baldíos, extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, o de las comunidades indígenas o afrodescendientes o delimitación de sabanas o playones comunales conforme a la legislación agraria, lo cual será certificado por el Incoder;
- f) Que en tratándose de bienes de naturaleza agraria debe estar destinado a su explotación económica.

Artículo 4°. *Titular de la acción.* Quien tenga título o títulos registrados que se enmarquen en la llamada falsa tradición, al tenor del artículo 7° del Decreto-ley 1250 de 1970 podrá, median-

te abogado inscrito, presentar demanda por escrito ante el Juez Civil o Promiscuo Municipal, correspondiente a la ubicación del inmueble, para que, previa inspección al inmueble, sanee su titulación por providencia debidamente motivada, la cual en firme, será inscrita en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, como modo de adquirir.

Artículo 5°. *Requisitos de la demanda.* Toda demanda tendiente a la aplicación del proceso especial previsto en esta ley, deberá cumplir en general con los requisitos señalados por el artículo 75 del Código de Procedimiento Civil, y, específicamente, los siguientes:

- a) La designación del Juez a quien se dirija;
- b) La identificación, nacionalidad, domicilio y residencia del demandante;
- c) El nombre y la identificación del apoderado del demandante;
- d) Lo que se pretende;
- e) La localización del inmueble, descripción con cabida y linderos, nomenclatura si es urbano, y, si es rural, el nombre con el que se conoce en la región y sus colindantes actuales;
- f) El lugar y la dirección donde pueden ser notificados los titulares de derechos reales principales, donde pueden ser citados los colindantes, y donde recibirán notificaciones personales el demandante y su apoderado. Si se ignora el lugar o dirección donde pueden ser notificados los titulares de derechos reales principales o citados los colindantes, así se afirmará bajo juramento, que se entenderá prestado por la presentación del respectivo escrito;
- g) La exposición de los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones;
- h) Los fundamentos de derecho;
- i) La solicitud de los medios probatorios que hará valer el demandante, especialmente la inspección al inmueble.

Artículo 6°. *Anexos.* A la demanda deberá adjuntarse la certificación de la autoridad competente de que tratan los literales d) y e) del artículo 3° de la presente ley. Igualmente deberá anexarse el certificado de tradición del inmueble, el título inscrito, el certificado catastral del predio y el poder debidamente otorgado. La autoridad competente para expedir las anteriores certificaciones tendrá un término perentorio de quince (15) días hábiles para hacerlo, so pena de incurrir en falta grave.

Artículo 7°. *Condiciones de procedibilidad.* Para la aplicación del proceso especial de saneamiento de la titulación, se requiere que la propiedad inmueble cumpla las siguientes condiciones, las cuales deberán declararse bajo la gravedad de juramento en la presentación de la demanda:

- i) Que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles o de uso público, inembargables, o no enajenables ni de los señalados en los artículos 63, 72, 102 y 332 de la Constitución Política, y en general, cuando se trate de bienes cuya apropiación, posesión u ocupación, según el caso, se halle prohibida o restringida por la Constitución o la ley;
- ii) Que el inmueble no se encuentre ubicado en las zonas declaradas de inminente riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, en los términos de la Ley 387 de 1997 y sus reglamentos

y demás normas que la adicionen o modifiquen o en similares zonas urbanas;

iii) Que no haga parte de urbanizaciones o desarrollos que no cuenten con los requisitos legales;

iv) Que el inmueble objeto del proceso no se encuentre ubicada en las áreas o zonas que se señalan a continuación:

- Las zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable identificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, o aquellas que se definan por estudios geotécnicos que en cualquier momento adopte oficialmente la Administración Municipal, Distrital o el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

- Las zonas de cantera que hayan sufrido grave deterioro físico, hasta tanto adelanten un manejo especial de recomposición geomorfológica de su suelo que las habilite para el desarrollo urbano.

- Las construcciones que se encuentren total o parcialmente en terrenos afectados en los términos del artículo 37 de la Ley 9ª de 1989.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, en el término improrrogable de seis (6) meses, deberá elaborar el mapa que contenga las zonas declaradas de inminente riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, y el registro actualizado de desplazados de conformidad con la Ley 387 de 1997.

Artículo 8º. *Admisión de la demanda y notificaciones.* Presentada la demanda el Juez la calificará y determinará mediante auto su admisión o rechazo.

La admisión o rechazo de la demanda se sujetará a lo preceptuado en el Código de Procedimiento Civil.

En el auto admisorio de la demanda, el Juez ordenará su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, la notificación del auto al titular o titulares de derechos reales principales si se conocieren y existieren, y el emplazamiento de personas indeterminadas y la citación de todos los colindantes del inmueble.

Parágrafo 1º. Si los colindantes no concurren a la citación, se entenderá que no tienen interés en el asunto.

Parágrafo 2º. En el auto admisorio de la demanda, el juez ordenará su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria, la notificación personal del mismo al titular o titulares de derechos reales que aparezcan en el certificado de libertad y tradición, y el emplazamiento y citación de todos los colindantes del inmueble o inmuebles sometidos a saneamiento de títulos. Si no puede hacerse la notificación personal, se recurrirá a las otras formas de notificación que prevé el Código de Procedimiento Civil para continuar con el trámite respectivo.

Artículo 9º. *Diligencia de inspección.* Cumplido el trámite precedente y dentro de los diez (10) días siguientes, el Juez correspondiente fijará el día y la hora en que se practicará la diligencia de inspección, cuyas expensas y honorarios asumirá el demandante.

Si llegados el día y hora fijados para la diligencia el demandante no se presenta o no suministra los medios necesarios para practicarla, no podrá llevarse a cabo. El demandante, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, deberá expresar las razones que justifiquen su inasistencia o incumplimiento. El Juez las evaluará y determinará si se fija nueva fecha y hora o se archiva la actuación. En caso de no encontrar razones justificativas, el Juez sancionará al demandante con multa equivalente al pago de un salario mínimo legal mensual vigente a favor del Tesoro Nacional y

se archivará el expediente sin perjuicio de que se pueda presentar nueva demanda.

Parágrafo 1º. Si por alguna circunstancia el Juez que practica la diligencia no pudiere identificar el inmueble por sus linderos y cabida, suspenderá la diligencia y ordenará la práctica de las pruebas que considere necesarias para lograr su plena identificación.

Parágrafo 2º. Si de la inspección resultaren inconsistencias en la cabida y linderos del inmueble, por tratarse de parte del mismo, por cambios de los cauces de los ríos, por la construcción de carreteras, o por cualquier otra circunstancia ajena a la voluntad del demandante, se procederá a nombrar perito para identificar plenamente el inmueble y solucionar las inconsistencias que se hubieren presentado. Una vez individualizado, se actualizarán sus cambios en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria si lo tuviere; de lo contrario se asignará un folio nuevo.

Parágrafo 3º. La identificación física de los inmuebles se apoyará en planos georreferenciados, con coordenadas geográficas referidas a la red geodésica nacional. Para los inmuebles rurales si no fuere posible se hará mediante presentación de un plano en el cual se determine la descripción, cabida y linderos, elaborado por la autoridad catastral o por un topógrafo, agrimensor o ingeniero con matrícula profesional vigente.

Parágrafo 4º. Si en la diligencia de Inspección Judicial el Juez encuentra acreditada la destinación del inmueble a actividades ilícitas, ordenará el archivo del expediente.

Artículo 10. *Oposición.* Como oposición a las pretensiones del demandante, se tendrán en cuenta las objeciones relacionadas con la propiedad, la posesión, la violación de normas jurídicas, el desplazamiento forzado o cualquier forma de violencia o engaño o testaferrato, las cuales podrán plantearse oralmente en la diligencia de inspección a que se refiere el artículo noveno de esta ley. Si la oposición se formula, el Juez oír a las partes y fomentará la conciliación. Lograda esta, continuará el proceso. En todo caso, la audiencia especial se celebrará dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de presentación de la oposición o de recibo del expediente. Si las partes no concilian sus diferencias el proceso se archivará.

Parágrafo 1º. En esta diligencia, se plantearán todas las objeciones que hubiere en contra del saneamiento de títulos, especialmente aquellas que se refieran al desplazamiento forzado o a cualquier otra forma de violencia o engaño, o testaferrato. Demostrada una de estas objeciones, el juez se abstendrá de ordenar el saneamiento de títulos y determinará el archivo del expediente.

Parágrafo 2º. Si por alguna circunstancia debidamente justificada, quien se opone a las pretensiones no se pudiere presentar a la diligencia de inspección, el Juez dentro de los cinco (5) días siguientes a esta, convocará la audiencia especial para valorar pruebas, y llamará a conciliar.

Parágrafo 3º. El opositor estará legitimado para participar en la audiencia de conciliación siempre que ejerza algún derecho real sobre el bien objeto del proceso, el cual deberá ser debidamente acreditado. La conciliación únicamente podrá versar sobre el ejercicio del respectivo derecho.

Artículo 11. *Acta de inspección y decisión.* Si en la diligencia de inspección al inmueble se determina su identificación plena y no hubiere oposición, se dejará constancia en el acta, con base en la cual el Juez proferirá inmediatamente providencia de saneamiento del título o títulos de propiedad, la cual se notificará en estrados.

Artículo 12. *Recursos*. Contra la providencia que ordena el saneamiento de la propiedad, procederá el recurso de apelación ante el Juez Civil del Circuito del Distrito Judicial con competencia en el lugar de localización del inmueble.

Artículo 13. *Nulidad de pleno derecho*. Conforme a las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil, la persona desplazada por la violencia que no pudo oponerse al saneamiento de la propiedad, podrá solicitar en cualquier tiempo la nulidad de pleno derecho de la sentencia ejecutoriada, ante el juez que conoció del proceso, tendiente a demostrar que la posesión del bien cuyo saneamiento se ordenó tuvo origen en ese desplazamiento. Si lo demuestra, se declarará la nulidad de la mencionada providencia mediante auto susceptible de recurso de apelación ante el juez del circuito correspondiente.

Este recurso también podrá proponerse cuando a través de la sentencia se haya saneado algún bien sobre el cual, según esta misma ley, no se pueda adelantar el proceso.

Artículo 14. *Honorarios*. Los honorarios del apoderado del demandante serán fijados mediante auto por el Juez y equivaldrán al tres (3%) por ciento del avalúo catastral del inmueble, suma que en ningún caso podrá ser inferior a un (1) salario mínimo legal mensual vigente. Los honorarios del perito si lo hubiere, serán fijados de igual manera teniendo en cuenta la calidad de la experticia y el avalúo catastral, determinándose con un máximo del 1% de este avalúo y un mínimo del 50% de un salario mínimo legal mensual vigente.

Artículo 15. *Derechos de registro*. Previa cancelación de los derechos de registro que se liquidarán como acto sin cuantía, la providencia una vez en firme, hace tránsito a cosa juzgada material, produce efectos *erga omnes* y se registrará en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente para que cumpla todos los efectos de modo de adquirir, publicidad, medio de prueba y seguridad jurídica.

Artículo 16. *Aplicación retrospectiva de la ley*. El interesado o interesados que hubieren cumplido con los requisitos consagrados en esta ley antes de su entrada en vigencia, podrán acogerse al procedimiento previsto en la misma, sin perjuicio de que quien sea demandado, pueda oponerse a la pretensión.

Artículo 17. *Vigencia*. Esta ley empieza a regir seis meses después de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

#### CAMARA DE REPRESENTANTES

##### SECRETARIA GENERAL

Bogotá, D. C., diciembre 11 de 2007.

En Sesión Plenaria del día 10 de diciembre de 2007, fue aprobado en Segundo Debate el Texto Definitivo con modificaciones del **Proyecto de ley número 246 de 2007 Cámara, 102 de 2006 Senado, por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble**. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Lo anterior según consta en el acta de Sesión Plenaria 089 de diciembre 10 de 2007, previo su anuncio el día 6 de diciembre de 2007, según Acta 088.

Atentamente,

Coordinador Ponente,

*Gustavo H. Puentes Díaz.*

Ponentes,

*Germán Varón Cotrino, Dixon F. Tapasco Triviño, Edgar Gómez Román, Carlos E. Soto Jaramillo, William Vélez Mesa, Carlos E. Avila Durán.*

## ACTAS DE CONCILIACION

### ACTA DE CONCILIACION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 196 DE 2006 CAMARA, 108 DE 2007 SENADO

*por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad del Cauca 180 años.*

Entre los suscritos Miembros, honorable Senador Aurelio Iragorri Hormaza y el honorable Representante Felipe Fabián Orozco, designados conciliadores por las Mesas Directivas de ambas Corporaciones en cumplimiento al artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 y artículo 161 de la Constitución Política, con respecto al **Proyecto de ley número 196 de 2006 Cámara, 108 de 2007 Senado, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad del Cauca 180 años**, y después de analizar los textos aprobados en Plenarias de ambas Corporaciones, consideramos que el texto que más se ajusta a las necesidades de dicha Universidad, es el aprobado por la Plenaria del Senado, cuyo texto anexamos a la presente.

Honorable Representante a la Cámara,

*Felipe Fabián Orozco.*

Honorable Senador de la República,

*Aurelio Iragorri Hormaza.*

### TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 196 DE 2006 CAMARA, 108 DE 2007 SENADO

*por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad del Cauca 180 años.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea del Departamento del Cauca para que ordene la emisión de la estampilla “Universidad del Cauca 180 años”, cuyo recaudo se destinará para inversión en infraestructura física y su mantenimiento, la construcción de escenarios deportivos, el montaje de laboratorios y bibliotecas, la adquisición de instrumentos musicales y materias primas para la facultad de Artes, el equipamiento y dotación de la Universidad, la compra de elementos y materiales destinados a microelectrónica, informática, robóticas y biotecnología, de sistemas de comunicaciones e información y, en general, de todos aquellos bienes que se requieran para la planta física y funcionamiento cabal del Alma Máter.

Artículo 2°. La emisión de la estampilla será hasta por la suma de cuarenta mil millones de pesos (\$40.000.000.000). El monto total recaudado se establece a precios constantes de 2006.

Artículo 3°. Autorízase a la Asamblea del Departamento del Cauca para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en el Departamento y en los municipios del mismo. Las ordenanzas que expida la Asamblea Departamental, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 4°. Autorízase a la administración del Departamento del Cauca para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla en las actividades departamentales, municipales y en todos los actos y operaciones de los institutos descentralizados y entidades del orden nacional que funcionen en el Cauca.

Parágrafo. Los recursos recaudados se girarán directamente a la Universidad dentro de los primeros cinco (5) días hábiles posteriores al vencimiento de cada trimestre.

Artículo 5°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley estará a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.

Artículo 6°. El recaudo de la estampilla se destinará para los fines establecidos en el artículo 1° de la presente ley.

Parágrafo. La tarifa contemplada en la presente ley no podrá exceder el tres por ciento (3%) del valor del acto sujeto al gravamen.

Artículo 7°. El control del recaudo, el traslado de los recursos a la Universidad y la inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley estarán a cargo de la Contraloría General del Departamento.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Honorable Representante a la Cámara,

*Felipe Fabián Orozco.*

Honorable Senador de la República,

*Aurelio Irigorri Hormaza.*

\*\*\*

#### **INFORME DE CONCILIACION AL PROYECTO DE LEY NUMERO 068 DE 2006 SENADO, 219 DE 2007 CAMARA**

*por medio de la cual se asignan unas funciones a los notarios.*

Doctores

NANCY PATRICIA GUTIERREZ CASTAÑEDA

Presidenta Senado de la República

OSCAR ALBERTO ARBOLEDA PALACIO

Presidente Cámara de Representantes

Referencia: **Informe de Conciliación al Proyecto de ley número 068 de 2006 Senado, 219 de 2007 Cámara, por medio de la cual se asignan unas funciones a los notarios.**

Apreciados Presidentes:

De acuerdo con los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter por su conducto a consideración de las Plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia, dirimiendo de esta manera las discrepancias existentes entre los textos aprobados por las citadas Corporaciones, en sus respectivas sesiones

plenarias realizadas los días 11 de diciembre de 2006 en Senado y 10 de diciembre de 2007 en la Cámara de Representantes.

Luego de un análisis detallado de los textos, cuya aprobación por las respectivas plenarias presenta diferencias, hemos acordado acoger como soporte de esta nueva ley, el texto aprobado por la Cámara de Representantes, así, en cuanto a la regulación de la posesión inscrita, se realizan ajustes a los artículos 1° a 8° del proyecto de ley, en el sentido de aclarar que la inscripción constituye una declaración y no un derecho. De igual manera, se reconoce que en aquellos casos en que exista oposición en la inscripción, se archivarán las diligencias que se hayan surtido ante el notario. Ahora bien, esta última disposición prevista como numeral 4 del artículo 6° se traslada al artículo 1°, por cuanto la materia regulada en el primero de los mencionados artículos hace referencia a los documentos que se deben anexar en la solicitud de inscripción de la posesión, mientras el segundo establece el trámite general ante el notario. Por último, se excluyen del procedimiento de inscripción, las posesiones que se obtengan por violencia, engaño, testaferrato, desplazamiento forzado o que recaigan sobre inmuebles situados en zonas de protección ambiental o de alto riesgo, conforme se incluyó en la Cámara de Representantes en el último debate (art. 9°).

En lo referente a la declaratoria de prescripción de vivienda de interés social, se acoge la propuesta de establecer unas reglas rigurosas de notificación frente a los titulares de derechos reales, de acuerdo al texto aprobado en el artículo 11 en la Cámara de Representantes, siguiendo la propuesta planteada por el Instituto Colombiano de Derecho Procesal. De igual manera, siguiendo el texto acogido en Cámara, se limita el alcance de esta iniciativa a los estratos 1 y 2.

En el capítulo de las disposiciones generales, se acoge el sistema de reparto aprobado en la Cámara de Representantes para evitar la acumulación del trabajo en las notarias del círculo donde esté ubicado el inmueble. Esta solicitud se adopta conforme a la propuesta planteada por la Superintendencia de Notariado y Registro. Por otra parte, se acepta la modificación realizada al artículo 18 en la Cámara de Representantes, en el sentido de aclarar que el hecho de ser beneficiario de esta ley no impide tener derecho a recibir subsidios para el mejoramiento o construcción de vivienda de interés social.

Finalmente, se efectuaron algunos ajustes a la enumeración y redacción que sin alterar el contenido material de la nueva ley, resultaron necesarios para su correcto orden y comprensión.

En virtud de lo anterior y para los efectos pertinentes, el citado texto conciliado, debidamente numerado, es el siguiente:

#### **TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 068 DE 2006 SENADO, 219 DE 2007 CAMARA**

*por medio de la cual se asignan unas funciones  
a los notarios.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

#### **De la posesión inscrita**

Artículo 1°. *Declaración de la posesión regular.* Los poseedores materiales de inmuebles urbanos de estratos 1 y 2 que carezcan de título inscrito, podrán solicitar ante notario del círculo donde esté ubicado el inmueble, la inscripción de la declaración de la calidad de poseedores regulares de dichos bienes, a fin de quedar

habilitados para adquirir su dominio por prescripción ordinaria, de acuerdo con la ley y en los términos y plazos señalados por la Ley 791 de 2002 y las leyes especiales que reglamentan el dominio de los bienes considerados Vivienda de Interés Social, VIS.

En caso de presentarse oposición durante cualquier etapa de la actuación ante el notario, se ordenará el archivo de las diligencias.

Artículo 2°. *Requisitos.* Para efectos de la inscripción de la posesión a que se refiere el artículo anterior, el solicitante deberá reunir los siguientes requisitos:

1. Estar en posesión regular del inmueble en nombre propio en forma continua y exclusiva, sin violencia ni clandestinidad durante un año continuo o más.

2. Acreditar que no existe proceso pendiente en su contra en el que se discuta el dominio o posesión del inmueble iniciado con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud.

No será obstáculo para la inscripción de la posesión la circunstancia de que existan inscripciones anteriores sobre todo o parte del mismo inmueble.

Artículo 3°. *Título aparente.* Se tendrán, entre otros, como títulos aparentes para la inscripción de la declaración de posesión regular:

1. La promesa de compraventa cuando esta haya dado origen a la entrega del inmueble.

2. La adquisición de mejoras o de derechos y acciones sobre el inmueble, sea por instrumento público o privado.

Artículo 4°. *Prueba de la posesión material.* La posesión material deberá probarse en la forma establecida en el artículo 981 del Código Civil y además se podrá acreditar con la prueba del pago de los impuestos, contribuciones y valorizaciones de carácter distrital, municipal o departamental.

Artículo 5°. *Contenido de la solicitud.* El interesado en obtener la inscripción de la declaración de posesión regular sobre un inmueble deberá presentar solicitud ante notario, a fin de otorgar una escritura pública que acredite dicha posesión. La solicitud deberá contener:

1. La identificación del solicitante, y de su cónyuge o compañero permanente, domicilio, estado civil y condición en la que actúa.

2. La identificación del inmueble, nomenclatura, certificación y planos catastrales, linderos y cabida.

3. La declaración jurada en la que el solicitante afirme que no existen procesos pendientes sobre la propiedad o posesión del inmueble iniciados con anterioridad a la fecha de la solicitud.

Artículo 6°. *Documentos anexos.* Con la escritura de que trata el artículo anterior se deberán protocolizar los siguientes documentos:

1. La certificación y planos catastrales del inmueble con indicación de su localización, cabida y linderos.

2. Los recibos de pago de los impuestos, contribuciones y valorizaciones causados por el inmueble y pagados por el solicitante y con una antigüedad de por lo menos un año.

3. Las declaraciones y pruebas que a juicio del solicitante le permitan demostrar que ha ejercido posesión regular de forma pública, continua y pacífica sobre el inmueble durante el año anterior a la fecha de la solicitud.

Artículo 7°. *Registro.* Una vez autorizada la solicitud, la escritura pública será inscrita en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo donde se encuentre ubicado el inmueble.

Artículo 8°. *Inscripción en el folio de matrícula del inmueble.* El Registrador de Instrumentos Públicos deberá practicar la inscripción de la declaración de posesión regular a requerimiento del interesado en el folio de matrícula del inmueble bajo el código de “*Inscripción de Declaración de Posesión Regular*”.

Artículo 9°. *Excepciones a la inscripción de la declaración de posesión regular.* El procedimiento fijado en el presente capítulo solamente operará para la inscripción de la declaración de la posesión regular, excluyéndose de manera perentoria respecto de la posesión adquirida mediante violencia, engaño, testaferrato, desplazamiento forzado o que recaiga sobre inmuebles situados en zonas de protección ambiental o de alto riesgo o desarrollos no autorizados por las autoridades de planeación.

## CAPITULO II

### De la declaratoria de prescripción de vivienda de interés social

Artículo 10. *Declaratoria de prescripción adquisitiva.* Sin perjuicio de la competencia de los Jueces de la República, los poseedores de bienes inmuebles urbanos considerados como vivienda de interés social de estratos 1 y 2 de los municipios de categoría especial, 1ª y 2ª, podrán solicitar ante notario del círculo donde esté ubicado el inmueble, la declaratoria de prescripción adquisitiva del dominio, siempre que no exista oposición por parte de terceros que aleguen igual o mejor derecho al del solicitante y que se trate de posesión regular de forma pública, continua y pacífica.

Para la declaratoria de prescripción adquisitiva de dominio, los interesados acudirán mediante escrito presentado ante notario por intermedio de abogado, que contendrá:

1. La identificación del solicitante, y de su cónyuge o compañero permanente, domicilio, estado civil y condición en la que actúa.

2. La identificación del inmueble, nomenclatura, planos y certificación catastral, linderos y cabida.

3. La identificación de la persona o personas que figuren como titulares de derechos reales sobre el bien, indicando las direcciones para su notificación. En caso de ignorarse el lugar de residencia de quienes deban ser citados, deberá indicarse tal circunstancia bajo la gravedad del juramento que se entenderá prestado con la presentación de la solicitud.

4. El Certificado de Tradición y Libertad en donde conste el Folio de Matrícula Inmobiliaria correspondiente al inmueble de que se trate.

5. Si lo que se pretende prescribir es una parte del predio, deberá acompañarse, además, el plano y certificado catastrales en que se indiquen los linderos y cabida de la parte del predio sobre el cual se ha venido ejerciendo la posesión.

6. La declaración bajo juramento del solicitante, que se entenderá prestado con la presentación del escrito, de que no existe juicio pendiente en su contra o en contra de su cónyuge o compañero en la que se discuta la propiedad o posesión del inmueble iniciado con anterioridad a la fecha de presentación de la solicitud.

7. La declaración del impuesto predial o paz y salvo municipal en que conste el valor catastral del inmueble correspondiente a la vigencia de la solicitud.

8. Los documentos, declaraciones y demás pruebas que a juicio del solicitante le permitan demostrar que ha ejercido posesión pública, continua y pacífica sobre el inmueble durante el plazo establecido en la ley.

9. En caso de que se pretenda la prescripción ordinaria del bien, con fundamento en la inscripción de la declaración de la calidad de poseedores regulares, copia auténtica de la escritura de que trata el capítulo anterior, debidamente registrada. Para efectos de la presente ley, una vez inscrita la escritura que acredite la posesión regular en el Folio de Matrícula Inmobiliaria conforme se ordena en los artículos 7° y 8°, empezará a contabilizarse el término de prescripción, de acuerdo a los plazos y condiciones señalados por la Ley 791 de 2002 y las leyes especiales que reglamentan el dominio de los bienes considerados Vivienda de Interés Social, VIS.

Artículo 11. *Admisión y notificaciones.* Si la solicitud y la documentación anexa se ajustan a las disposiciones de la presente ley, el notario aceptará el trámite mediante acta y ordenará la citación de las personas determinadas e indeterminadas que pudieran alegar derechos sobre el bien. Para este fin el notario adelantará el trámite de notificación personal y, si es del caso, de notificación por aviso, en los términos consagrados en los artículos 315 y 320 del Código de Procedimiento Civil, frente a cada uno de los titulares de derechos reales, de acuerdo con la dirección indicada por el solicitante. En caso de no haberse suministrado tal información, se ordenará su emplazamiento en la forma prevista en el artículo 318 del Código de Procedimiento Civil.

También ordenará el emplazamiento de las personas que se crean con derechos sobre el respectivo inmueble siguiendo las mismas reglas establecidas en los numerales 6 y 7 del artículo 407 del Código de Procedimiento Civil.

Igualmente dará aviso a la Secretaría de Planeación Distrital o Municipal, según el caso, para que, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la fecha de radicación de la comunicación, conceptúen sobre la viabilidad de la prescripción atendiendo a que los bienes cuya declaratoria de pertenencia se solicita no se encuentren en zonas que sean objeto de protección ambiental o que sean consideradas de alto riesgo. Si la autoridad de planeación no se pronunciará dentro del plazo fijado, el notario dejará constancia de tal circunstancia y podrá seguir adelante con el trámite de declaratoria de pertenencia. En ningún caso, la omisión en el pronunciamiento de las autoridades de planeación cambia la naturaleza jurídica de las zonas de protección ambiental y de las prohibiciones que existan en materia de imprescriptibilidad, conforme a lo previsto en la presente ley.

Parágrafo 1°. Las personas asentadas en zonas de alto riesgo frente a las cuales no proceda la prescripción adquisitiva de dominio, serán beneficiarias de planes de reubicación por parte de las autoridades locales, conforme a lo previsto en la ley o en el reglamento.

Parágrafo 2°. Para efectos de la citación prevista en el inciso 1° de este artículo, el notario podrá ejercer las atribuciones previstas en el artículo 83 del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 12. *Conciliación.* Si dentro del término de emplazamiento y notificación se presentaren personas que aleguen derechos sobre el bien, el notario dispondrá lo necesario para adelantar una audiencia de conciliación a fin de intentar un arreglo entre las partes interesadas.

Artículo 13. *Ausencia de oposiciones y acuerdo conciliatorio.* Cuando no se presentaren oposiciones o, cuando habiéndose presentado, se hubiere llegado a un acuerdo conciliatorio se procederá al otorgamiento de la escritura pública en la cual se declare la prescripción del bien, la cual será objeto de registro.

Presentadas oposiciones por parte de terceros, si no fuere posible lograr un acuerdo conciliatorio, se archivará la solicitud quedando las partes en libertad de acudir ante los Jueces de la República para solucionar sus diferencias.

Artículo 14. *Mala fe.* Las inexactitudes en la información suministrada por el solicitante, tales como la afirmación de no existir procesos pendientes, la ocultación del lugar donde pueden ser notificados los titulares de derechos reales sobre el bien, o las manifestaciones sobre el ejercicio de la posesión en forma pública, continua y pacífica, darán lugar a las acciones contempladas por el Código Penal, al pago de los perjuicios a los terceros afectados y demás sanciones que las leyes establezcan. Igualmente, los particulares que resulten afectados en virtud del desconocimiento de sus derechos podrán adelantar las acciones pertinentes para obtener la declaratoria de nulidad del acto por medio del cual se reconoce la posesión regular o se declara la prescripción junto con la consecuente reivindicación del bien, conforme a las reglas y procedimientos previstos en la ley.

### CAPITULO III

#### Disposiciones generales

Artículo 15. *Sistema de reparto y matrícula inmobiliaria.* Los actos que deban celebrarse mediante escritura pública en los términos previstos en esta ley, cuando en el círculo de que se trate haya más de una notaría, se repartirán equitativamente entre las que existan. La Superintendencia de Notariado y Registro establecerá el procedimiento de reparto, de modo que no se impongan cargas excesivas ni desproporcionadas a cargo de ningún notario.

Adicionalmente, y si es del caso, el Registrador de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos deberá asignar el folio o los folios en el evento de que el inmueble objeto de posesión o prescripción, carezca de matrícula inmobiliaria, con base en el plano y certificación catastrales correspondientes.

Artículo 16. *Afectación a vivienda familiar.* Los inmuebles adquiridos como consecuencia de la prescripción establecida en esta ley quedarán afectados por ministerio de la ley, al régimen de vivienda familiar, de que trata la Ley 258 de 1996, cuando el adquirente sea casado o viva en unión material de hecho permanente.

La afectación a vivienda familiar no será obstáculo para que las cooperativas y las entidades financieras debidamente autorizadas por el Gobierno Nacional, otorguen créditos para la construcción y mejora de tales inmuebles y los acepten como garantías de sus créditos, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 258 de 1996.

Artículo 17. *Bienes imprescriptibles.* No podrán ser objeto de posesión ni prescripción los bienes de uso público, ni los fiscales, ni los parques naturales, ni los que se encuentren dentro de las reservas forestales, ecológicas o en zonas no urbanizables, ni los que pertenezcan a las comunidades indígenas o negritudes señalados por la Constitución Política y, en general, los que la ley declare como imprescriptibles.

Tampoco podrán acogerse a esta ley los inmuebles ubicados en zonas que a juicio del Gobierno Nacional estén afectados por fenómenos de violencia o desplazamiento forzado.

Artículo 18. *Subsidios de vivienda.* Los adquirentes de vivienda mediante el procedimiento previsto en esta ley, no perderán por ese hecho los derechos a subsidio para el mejoramiento o construcción de vivienda de interés social, siempre que reúnan los requisitos para tener derecho a tales subsidios.

Artículo 19. *Impuesto de registro.* En los eventos de prescripción adquisitiva de inmuebles de estratos 1 y 2 no habrá lugar al pago del impuesto de registro y anotación, de los derechos de registro, de los derechos notariales y de los que se liquiden a favor de las curadurías urbanas cuando a ello haya lugar.

Parágrafo. Todos los títulos que no se hayan registrado lo podrán hacer sin recargo alguno hasta por el término de un año, contado a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 20. *Promoción y asesoramiento.* Corresponderá a la Defensoría del Pueblo la promoción y asesoramiento a las perso-

nas y comunidades para el trámite de la declaratoria de pertenencia prevista en la presente ley.

Artículo 21. *Solicitud de documentos.* Las oficinas de catastro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi deberán entregar al solicitante los planos y certificaciones catastrales a que haya lugar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la solicitud, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

Artículo 22. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

Cordialmente,  
Representante a la Cámara,

Senador de la República,

*Germán Varón Cotrino.*

*Germán Vargas Lleras.*

## INFORME SOBRE OBJECIONES PRESIDENCIALES

### **INFORME SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 207 DE 2007 CAMARA, 18 DE 2006 SENADO**

*por la cual se establecen rebajas en las sanciones  
para los remisos del servicio militar obligatorio.*

Bogotá, D. C., diciembre 11 de 2007

Doctora

NANCY PATRICIA GUTIERREZ

Presidenta Senado de la República

OSCAR ARBOLEDA PALACIO

Presidente Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: **Informe sobre las objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 18 de 2006 Senado, 207 de 2007 Cámara, por la cual se establecen rebajas en las sanciones**

*para los remisos del servicio militar obligatorio.*

Respetados Presidentes:

En cumplimiento a la honrosa designación que nos hicieron las Mesas Directivas de Senado y Cámara, y conforme a lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política de Colombia y artículos 66 y 199 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta rendimos informe a las objeciones Presidenciales por inconstitucionalidad al proyecto de ley de la referencia, en los siguientes términos.

1. Las razones de inconstitucionalidad por la iniciativa:

*El Gobierno sostiene que el proyecto es de iniciativa exclusiva gubernamental a la luz de lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Política, toda vez que esta norma establece que las leyes que decreten exenciones de impuestos, tasas y contribuciones nacionales, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional.*

*Además de lo anterior, bajo las sentencias de la honorable Corte Constitucional C-737 del 11 de julio de 2001 y 1707 de 2001 y el concepto del Consejo de Estado adiado el 1º de julio de 2004, considera que el mismo texto constitucional no impide al legislador tener una iniciativa en leyes que autoricen el gasto público,*

*pero condicionada la misma a que se avale por este, antes de las plenarias, por lo que considera su inconstitucionalidad, como quiera que no tuvo el visto bueno de los Ministerios de Defensa y de Hacienda y Crédito Público, por lo que en forma objetiva estiman que tiene un impacto fiscal.*

Al respecto, consideramos que el texto de las objeciones están en contraposición con lo señalado por la honorable Corte Constitucional, cuando sobre este mismo tópico en Sentencia C-804 de 2001 declaró infundadas las objeciones Presidenciales por inconstitucionalidad del Proyecto de ley número 39/99 Cámara, acumulado 204/99 Senado, “*por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar*”, declarando en consecuencia constitucional el proyecto y al respecto señaló:

*“El legislador sustenta su decisión en la consideración de que muchas personas de escasos recursos no han podido proveerse de la Libreta Militar por incapacidad económica para el pago de la cuota de compensación militar. Dichas personas, por ese hecho, y en razón de su situación económica, verían cerradas sus oportunidades de acceso al mercado laboral, lo cual genera una situación inequitativa, que agrava sus ya difíciles condiciones.*

*Al tomar la decisión para un universo restringido, tanto por la condición socioeconómica de los destinatarios, como por la edad, -en la medida en que las consecuencias se estiman más gravosas para quienes hayan superado los 28 años- y limitada en el tiempo, considera el legislador que se avanza en la solución de una situación de falta de equidad, y que ello no puede reputarse contrario a la Constitución.*

*Considera la Corte que para el cabal cumplimiento de los postulados consagrados en el artículo 1º de la Carta Política, corresponde al Estado proveer los mecanismos para permitir el ejercicio y pleno disfrute de los derechos de los asociados, con el objetivo de favorecer la convivencia social. El proyecto de ley objetado, otorga un alivio -limitando su ejercicio en el tiempo- para aquellas personas que por su situación de pobreza absoluta y extrema se ven avocados a permanecer a la “sombra”, sin acceder a ciertas posibilidades de empleo y de educación, por no poder cancelar la suma que adeudan por concepto de la cuota de compensación militar. En realidad, se trata de una medida orien-*

tada a cumplir el mandato constitucional que le impone al Estado "... proteger aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta...". (Artículo 13 C.P.)

Para evaluar la constitucionalidad de dicho alivio es necesario tener en cuenta varios aspectos:

Las disposiciones objetadas parten de la consideración de que quienes no han pagado la contribución de compensación militar, por ese sólo hecho, enfrentan limitaciones sustanciales que afectan derechos fundamentales como el derecho al trabajo o a la educación, y por consiguiente el derecho a una vida digna. Tales limitaciones se encuentran previstas en el artículo 36 (tal como fue modificado por el artículo 111 del Decreto 2150 de 1995) de la Ley 48 de 1993. Esas restricciones, antes de ser modificadas en 1995, habían sido declaradas exequibles mediante Sentencia C-406 de 1994 (M.P. Jorge Arango Mejía), con un condicionamiento para el literal a) del anterior artículo 36, en el sentido de que la limitación allí contenida no podía interferir los actos relacionados con el Estado Civil de las Personas.

Esa consideración hace que, en el punto de partida, el análisis de esta amnistía deba hacerse desde una óptica distinta al que se aplica a aquellas, que de manera muy generalizada solían concederse a quienes evadían el pago de sus obligaciones tributarias, sin que ello, en sí mismo, les implicase limitaciones sustanciales y que claramente atentaban contra el derecho a la igualdad, como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corte.

Así, frente a la objeción relacionada con la diferencia de trato que se presentaría entre los contribuyentes cumplidos y los morosos, es preciso anotar que a estos últimos, por el hecho de no haber pagado su contribución de compensación militar, el ordenamiento les ha impuesto limitaciones sustanciales y que pueden resultar particularmente gravosas, razón por la que no puede alegarse violación del artículo 13 superior.

Por otra parte, las normas del Proyecto objetado, favorecen la aplicación del principio de la equidad vertical, puesto que alivian la carga de quienes se encuentran en condiciones económicas desventajosas, al punto que el pago de la contribución puede afectar su capacidad para la satisfacción de sus necesidades básicas, frente a quienes están en condiciones de soportar una carga tributaria más pesada en razón de su situación económica (los hombres mayores de edad de los estratos 3, 4, 5 y 6).

En este caso, el legislador, a posteriori, después de establecida la contribución con carácter general, hace una valoración desde la perspectiva del criterio subjetivo que hace parte del principio de generalidad de los tributos, para concluir que ciertos destinatarios de la norma no están en capacidad económica de hacer la contribución, y que el ordenamiento vigente les impone, por consiguiente, un gravamen desproporcionado, no solo en razón de la cuantía del mismo, sino también por las consecuencias que se derivan del no pago, y decide, en consecuencia y en armonía con la equidad tributaria, exonerarlos total o parcialmente de tal pago. En consecuencia, esta Corte procederá a declarar infundadas las objeciones presidenciales".

Como bien lo ha resaltado el Alto Colegiado Constitucional, si bien es cierto que esta población no cuenta con el dinero para cubrir el costo de la cuota de compensación militar, menos podrían pagar las onerosas multas los remisos.

El legislador tiene la investidura legal para que a posteriori haga una valoración sobre la problemática social de aquellos con-

ciudadanos que no tienen una capacidad económica para hacer una contribución y fuera de eso pagar una multa de 1 a 10 salarios mínimos, cuando es de conocimiento que la Ley 48 de 1993 en el momento de su promulgación, expresamente confió la administración de su definición por vía reglamentaria al Gobierno Nacional-Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional-Dirección de Reclutamiento y Movilización, a efectos de reglamentar en forma unilateral el cobro de la Cuota de Compensación Militar y las multas. De ahí la falla en el procedimiento del cobro y las onerosas multas impuestas por el Ejecutivo.

## 2. Sobre el procedimiento e impacto fiscal:

El segundo aspecto sobre el cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003 y bajo los parámetros de las Sentencias C-892 de 2002 y C-579 de 2001, en el sentido de que el proyecto no se está situando bajo los requisitos de una Ley Orgánica, al estimar que es materia de presupuesto, rentabilidad y transferencia fiscal, pues era necesario que se estableciera claramente en la exposición de motivos el impacto fiscal del mismo.

En cuanto a estas observaciones expresamos las inconsistencias que se han presentado por parte del Ministerio de Hacienda ante la Corte Constitucional, en momento que fue demandado el artículo 22 de la Ley 48 de 1993, hizo saber que los recaudos respecto de la Cuota de Compensación Militar, que estimaron en \$53.6 mil millones, eran destinados a la adquisición y mantenimiento de equipos y material de guerra y construcción de vivienda fiscal para los miembros de la Fuerza Pública, lo que pierde credibilidad ante lo manifestado por el Ministro de Defensa ante la Comisión Segunda del Senado, al informar que:

"Los recursos recaudados por concepto de la Cuota de Compensación Militar ingresan a un fondo-cuenta denominado Fondo de Defensa Nacional, el cual es administrado por el Ministerio de Defensa Nacional.

En general, los recursos son utilizados para atender las emergencias operacionales, las recompensas y el fortalecimiento del bienestar de los miembros de la Fuerza Pública, en casos especiales".

Lo que corrobora la premisa de la Corte Constitucional en el sentido de señalar que dichos recursos no tenían una destinación específica. Además se infiere que la ejecución de los mismos al interior del Ministerio de Defensa tampoco tiene un control fiscal y plan de ejecución seria y concreta.

Lo que nos permite colegir que el recaudo que venía haciendo el Ministerio de Defensa por el cobro de la cuota de compensación militar, no tiene un soporte de ejecución presupuestal, por lo tanto el proyecto está presentado dentro de los factores de legalidad de una ley ordinaria, teniendo en cuenta que las multas para los remisos se encuentra establecida en el artículo 42 de la Ley 48 de 1993, tema relacionado con el Servicio Militar Obligatorio y el Decreto 2048 de 1993, siendo de competencia de las Comisiones Segundas del Congreso de la República.

Factores legales que tuvo en cuenta la honorable Corte Constitucional para que en Sentencia C-621 del 14 de agosto de 2007, declaró inexecutable la expresión "El Gobierno determinará su valor y las condiciones de liquidación y recaudo", contenido en el artículo 22 de la Ley 48 de 1993, cuando señaló:

En época reciente la Ley 694 de 2001, "por la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar" concedió un beneficio a los mayores de 28 años, pertenecientes a los estratos 1 y 2, que no hubieran solucionado su situación militar

y, al analizar las objeciones que en su debido momento presentó el Presidente de la República, la Corte consideró que la disposición se orientaba “a un grupo de individuos sobre los cuales pesa una obligación tributaria insoluta, cual es la de cancelar la cuota de compensación militar”, motivo por el cual no se trataba “de una técnica desgravatoria ex ante”, sino de la “condonación de una obligación tributaria preexistente, ya consolidada”, es decir, de una amnistía tributaria que brindaba a sus beneficiarios la oportunidad de “definir su situación fiscal en concordancia con la determinación de su situación militar”<sup>1</sup>.

Dado que, de conformidad con lo visto, el legislador se encuentra revestido de su facultad de configuración para determinar las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar, la Corte considera de importancia atender los criterios adoptados por él, tal como lo hizo cuando decidió sobre las objeciones presentadas por el Presidente en contra del proyecto que luego se convirtió en la Ley 694 de 2001, al reconocer el carácter tributario de la cuota de compensación militar que el Congreso de la República ya había contemplado en los textos objetados, en los que, expresamente, se refirió a una contribución<sup>2</sup>.

Al respecto conviene puntualizar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución, la Corte Constitucional ha entendido que el legislador tiene facultad para producir una regulación completa del sistema y del método, pero que también puede proporcionar una regulación suficientemente clara y precisa, sin llegar hasta la descripción detallada y rigurosa de los factores y procedimientos conducentes a fijar la tarifa de las contribuciones especiales.

De acuerdo con la Corte, esta última opción impide desatender las exigencias del principio de legalidad, por cuanto, tratándose del sistema y del método de las contribuciones especiales, el Congreso de la República puede expedir una regulación clara y precisa para facilitar la actuación del reglamento y que sea, además, suficiente e impida que una excesiva indeterminación deje en poder de las autoridades administrativas la regulación plena de los aludidos elementos, en contradicción con el principio de legalidad “que se concreta en la predeterminación del tributo y la representación popular”<sup>3</sup>.

Supuesto que, en razón de lo reseñado en el párrafo anterior, la definición tanto de la base gravable como de la tarifa de la cuota de compensación militar admitiera cierto margen de concreción al reglamento, lo cierto es que nada se dice al respecto en el artículo 22 de la Ley 48 de 1993 y, por lo mismo, tampoco se fijó un núcleo esencial de regulación en la materia. En consecuencia, la fijación de la base gravable y de la tarifa fue confiada en su totalidad a la regulación reglamentaria, con nítida violación de la reserva de ley, porque el artículo cuestionado ni siquiera establece parámetros que, a partir de él, hagan determinables los elementos faltantes.

La estricta definición legal que la Constitución exige no se cumple en este caso y la inconstitucionalidad resulta palmaria, y a tal punto que aún si se admitiera que no estamos frente a un tributo, sino a otro tipo de obligación, la contrariedad con la Carta también se configuraría, porque de acuerdo con los artículos 114 y 120, numerales 1 y 2 de la Constitución, del principio de legalidad en su sentido más amplio se deriva que sólo la ley puede imponer limitaciones o gravámenes a las personas, que, según lo reiterado al inicio de este acápite, el reglamento no puede ser

fuerza autónoma de obligaciones o limitaciones para las personas y que, por consiguiente, la potestad reglamentaria sólo puede cumplirse sobre la base de la previa configuración legal de una regulación básica o materialidad legislativa<sup>4</sup>.

Fundamentos de hecho y de derecho, que nos permiten señalar que el proyecto está soportado en legalidad y que en ningún momento el Estado a través del Ministerio de Hacienda, quien no recauda esta contribución y el Ministerio de Defensa que ejecuta estos recaudos para atender las emergencias operacionales, las recompensas y el fortalecimiento del bienestar de los miembros de la Fuerza Pública, en casos especiales, no tiene un impacto fiscal, máxime que en el presupuesto nacional para el 2008 se le asignó a esa Cartera \$18.37. Billones, para cubrir en su totalidad todos los gastos de funcionamiento e inversión de todas aquellas unidades ejecutoras que componen el sector central del Ministerio de Defensa (presupuesto de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional), más los recursos que se apropian para los establecimientos públicos, y el Documento Conpes 3460 soportó la reasignación presupuestal en 7.54 billones de pesos, expresados en pesos constantes de 2006, para ser ejecutados entre 2007 y 2010, como de la estrategia de ejecución mediante vigencias futuras.

Por lo tanto, se puede señalar que presuntamente los recaudos por concepto de multas de los ciudadanos mayores de 25 años, que van a definir su situación militar, no van a afectar ni el presupuesto nacional, ni el funcionamiento del Ministerio de Defensa Nacional, pues son dineros de dudoso recaudo.

Al contrario, la ley va a permitir que estos ciudadanos legalicen su situación militar y con ello se descongestionará la Dirección de Reclutamiento a través de sus Distritos Militares con injerencia en la congestión judicial de la Justicia Penal Militar, en lo que tiene que ver con los delitos de Deserción, pues se va a disminuir el costo para dispensar justicia en procesos que se van a investigar en ausencia de procesados, mal incorporados.

Aunado a lo anterior, con la aprobación de este proyecto, el Estado va a engrosar esta población al sistema laboral por mecanismos legales y de esta manera darle la oportunidad de una vida digna y que puedan cotizar los servicios médicos y prestacionales, máxime cuando la política del Gobierno incluye también la resocialización de los desmovilizados y pretender incluir en la política social a la población más vulnerable, es decir, los más pobres, ello en concordancia con lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, en el inciso tercero: “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

Criterios de equidad y de progresividad que está teniendo en cuenta el Congreso de la República, en atención a circunstancias socioeconómicas que buscan con el proyecto de ley un estímulo, para que la población de remisos mayores de 25 años de edad, puedan resolver su situación militar con un tratamiento especial en el cobro de las multas y de la expedición de la libreta militar.

Por las anteriores consideraciones y en atención a la falta de precisión de los criterios sostenidos por el Gobierno Nacional, sobre la inconstitucionalidad y en vista de la fortaleza de los argumentos en los que se sustenta el proyecto de ley, solicitamos a las plenarias de la Corporación declarar infundadas las Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 18 de 2006 Senado, 207

<sup>1</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-804 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>2</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-804 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>3</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-243 de 2005. M. P. Alvaro Tafur Galvis.

<sup>4</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-690 de 2003. M. P. Rodrigo Escobar Gil.

de 2007 Cámara, por la cual se establecen rebajas en las sanciones para los remisos del servicio militar obligatorio, insistiendo en su aprobación conforme al texto conciliado por el Senado y la Cámara de Representantes.

El Representante a la Cámara,

*Gloria Stella Díaz Ortiz.*

El Senador de la República,

*Manuel Virgüez P.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 647 - Martes 11 de diciembre de 2007  
CAMARA DE REPRESENTANTES

**PONENCIAS**

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 170 de 2007 Cámara, por la cual se crea el contrato de primer empleo ..... 1

Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 187 de 2007 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los noventa y seis (96) años de vida jurídica del municipio de Aracataca, departamento del Magdalena, y se dictan otras disposiciones ..... 5

**TEXTO DEFINITIVO**

Texto definitivo plenaria al Proyecto de ley número 246 de 2007 Cámara, 102 de 2006 Senado, por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble ..... 7

**ACTAS DE CONCILIACION**

Acta de conciliación y texto conciliado al Proyecto de ley número 196 de 2006 Cámara, 108 de 2007 Senado, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad del Cauca 180 años..... 9

Informe de conciliación y texto conciliado al Proyecto de ley número 068 de 2006 Senado, 219 de 2007 Cámara, por medio de la cual se asignan unas funciones a los notarios ..... 10

**INFORMES SOBRE LAS OBJECIONES PRESIDENCIALES**

Informe sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 207 de 2007 Cámara, 18 de 2006 Senado, por la cual se establecen rebajas en las sanciones para los remisos del servicio militar obligatorio..... 13