



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVIII - Nº 622

Bogotá, D. C., viernes 24 de julio de 2009

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 053 DE 2009 CAMARA

*por la cual se dictan normas en relación con el ejercicio de la Profesión de Abogado, se autoriza la creación del Colegio Nacional de Abogados y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Día Nacional del Abogado.* Establécese el Día Nacional del Abogado, el cual se celebrará el siete (7) de noviembre de cada año.

Artículo 2°. *Creación del Colegio Nacional de Abogados.* Autorízase la creación del Colegio Nacional de Abogados, encargado de regular el ejercicio de la abogacía y de colaborar en la buena marcha de la Administración de Justicia, como institución de orden legal, con funciones públicas, regidas por el derecho privado, con personería jurídica, reconocida por el Estado. Su domicilio será la Capital de la República y podrá tener seccionales en las cabeceras de Distrito Judicial.

Parágrafo 1°. El Colegio Nacional de Abogados se registrará por la presente ley, por la Ley 1123 de 2007 y demás normas vigentes en lo pertinente y por los estatutos que adopte, los cuales deberán ser aprobados por el Ministerio del Interior y de Justicia.

Artículo 3°. *De las funciones públicas delegadas al Colegio Nacional y Seccionales de Abogados.* Previo cumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos en la reglamentación que expida el Gobierno Nacional, el Colegio Nacional de Abogados cumplirá las siguientes funciones públicas:

a) Regular el ejercicio de la profesión.

b) Regular, organizar y llevar el Registro Nacional de Abogados, expedir la correspondiente tarjeta profesional previa verificación de los requisitos señalados por la ley y certificar su habilitación profesional.

c) Ejercer veeduría a la Administración de Justicia.

d) Ejercer la facultad disciplinaria sobre sus colegiados, en la instancia que para tal efecto señale el Gobierno Nacional, de conformidad con las funciones públicas conferidas en la presente ley.

e) Dar testimonio de la autenticidad de firmas de funcionarios o particulares.

f) Dar fe de la correspondencia o identidad que exista entre un documento que tenga a la vista y su copia mecánica o literal.

g) Acreditar la existencia de las personas naturales y expedir la correspondiente fe de vida.

h) Crear centros de arbitraje, conciliación y amigable composición por medio de los cuales se ofrezcan los servicios propios de los métodos alternos de solución de conflictos.

i) Servir de órgano consultivo del Gobierno Nacional y en consecuencia estudiar los asuntos que este someta a su consideración y rendir los informes que le solicite sobre temas relacionados con sus actividades.

j) Efectuar el divorcio de matrimonio civil, o la cesación de los efectos civiles de los matrimonios religiosos, por mutuo acuerdo de los cónyuges, en los términos del artículo 34 de la Ley 962 de 2005, y las normas vigentes al respecto y se formalizará mediante documento que se denominará **“Escritura pública de la Colegiatura”**.

k) Las demás funciones públicas que le señale el reglamento que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. Cuando se pretenda que un documento redactado en el extranjero surta efectos en Colombia, deberá ser visado por un abogado en ejercicio en el país.

Parágrafo 2°. La delegación de funciones públicas que se hace en la presente ley al Colegio Nacional y Seccionales de Abogados, en ningún caso implicará la transferencia de dineros públicos.

Las funciones públicas, contempladas en los literales e), f), g), h) y j), podrán ser delegadas por el Colegio Nacional de Abogados a sus Seccionales.

Artículo 4°. *Tarifas Oficiales*. Las tarifas que deban cobrar el Colegio Nacional y Seccionales de Abogados serán fijadas por el Ministerio del Interior y de Justicia. En todo caso, se podrán establecer límites máximos a las tarifas si se considera conveniente.

Artículo 5°. *Ejercicio de la Abogacía a extranjeros*. Sin perjuicio de lo que establezcan los tratados internacionales de los cuales sea parte Colombia, no se permitirá el ejercicio de la profesión a los abogados extranjeros, originarios de países en los cuales no se permita el ejercicio de dicha profesión u otra equivalente a los colombianos.

Artículo 6°. *Duración Mínima de la Profesión de Abogado*. El nivel de enseñanza para adquirir el Título de Doctor en Derecho y Ciencias Políticas o Sociales, tendrá una duración mínima de cinco (5) años.

Artículo 7°. *Libertad para el Ejercicio de la Profesión*. Teniendo en cuenta que **“No hay Estado de Derecho sin Abogado libre e independiente”**, los abogados tienen el derecho de ejercer libremente la profesión y prestar sus servicios, bajo el amparo de las garantías previstas en la Constitución y en el Código de Ética que para el efecto expida el Colegio Nacional de Abogados, con las limitaciones establecidas por la ley.

En ningún caso podrá autoridad alguna ordenar la interferencia de las comunicaciones que, por cualquier medio, sostenga el abogado con motivo del ejercicio de su profesión.

Artículo 8°. *Reglamentación*. Dentro de los seis (6) siguientes a la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional expedirá el Reglamento de esta ley y a través del Ministerio del Interior y de Justicia, diseñará y expedirá los parámetros, mecanismos, instrumentos, y sistemas de información necesarios para el ejercicio de las funciones públicas que aquí se delegan.

Artículo 9°. *Vigencia*. Esta Ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Guillermo Antonio Santos Marín*, Representante a la Cámara; *Mauricio Jaramillo Martínez* (sin firma), Senador.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Me permito en esta sustentación de la iniciativa, comenzar por el artículo que **autoriza** la “Creación del Colegio Nacional de Abogados”, en el entendido de que no lo está creando, sino simplemente autorizando unas funciones públicas, como se desprende de los artículos 2° y 3° del proyecto de ley. No se pueden conferir funciones públicas a un Colegio Profesional, sin que exista, por lo menos una autorización para que dicho ente funcione y desarrolle dichas atribuciones públicas.

Es bien cierto que en repetidas sentencias la Corte Constitucional ha sentado jurisprudencia en el sentido que a la luz del artículo 38 de la Constitución Política de Colombia, el derecho de asociación tiene como sustrato la libertad de asociarse, por lo anterior la conformación de las asociaciones no puede estar determinada por la ley, como ocurre en el caso objeto de estudio. Es decir que las asociaciones no pueden tener origen en la ley, y los Colegios Profesionales no son otra cosa que una manifestación del derecho de asociación.

Así lo ha dicho la Corte Constitucional:

En la Sentencia C-226/94, dijo el alto tribunal:

*“A pesar de la eventualidad de la asunción de funciones públicas de los colegios profesionales por expreso mandato legal, no debe olvidarse que su origen parte de una iniciativa de personas particulares que ejercen una profesión y quieren asociarse. **Son los particulares y no el Estado quien determina el nacimiento de un colegio profesional, pues este es eminentemente un desarrollo del derecho de asociación contenido en el artículo 38 del Estatuto Superior y como tal, es necesario considerar que la decisión de asociarse debe partir de los elementos sociales y no de un ser extraño a ellos**”.* (Subrayas nuestras).

En esta ocasión la Corte estudió la constitucionalidad de una ley que creaba el Colegio Nacional de Bacteriología, la cual fue declarada inexecutable en atención a que:

*“Se había producido un desplazamiento arbitrario de la persona competente para realizar la creación del antecitado colegio por parte del legislador, el cual asume una función de naturaleza particular, sin encontrarse habilitado para ello y por tanto, se ha violado el artículo 38 de la Constitución. En efecto, siendo los colegios profesionales entidades no estatales –a pesar de que puedan ejercer determinadas funciones públicas–, no corresponde a la ley crear directamente tales colegios puesto que ellos son una expresión del derecho de asociación, que por esencia es social pero no estatal”.* (Subrayas nuestras).

Esto es claro, pero no así, cuando se trata de asignarles funciones públicas a los Colegios Profesionales, veamos por qué:

El artículo 26 de la Carta Política prevé que las profesiones legalmente reconocidas puedan organizarse en Colegios y que la ley puede asignarles funciones públicas, estableciendo para el efecto los debidos controles.

La jurisprudencia constitucional considera los Colegios Profesionales como una manifestación específica de la libertad de asociación que difiere de la misma, en cuanto, además del ejercicio de la libertad de juntar esfuerzos, la colegiatura permite a los profesionales del ramo, vinculados o no a la misma, contar con una organización de estructura y funcionamiento democrático que vela por su desarrollo incluso mediante el ejercicio de funciones públicas, en razón de la figura de la descentralización por colaboración a la luz del artículo 26 constitucional.

Señala la jurisprudencia:

*“Los colegios profesionales se encuentran consagrados, de manera general, en el artículo 38 constitucional, y en forma particular, en el artículo 26 de la Carta, así:*

**Artículo 38.** *Se garantiza el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.*

**Artículo 26.** *Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.*

*Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de estos deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles.* (Subrayas y resaltas fuera de texto).

*Los colegios profesionales son corporaciones de ámbito sectorial cuyo sustrato es de naturaleza privada, es decir, grupos de personas particulares asociadas en atención a una finalidad común. Ellos son entonces una manifestación específica de la libertad de asociación. Pero no se puede establecer una plena identificación entre las asociaciones de profesionales y los colegios profesionales, pues la Constitución les da un tratamiento distinto. Así, esta Corporación ya había establecido:*

*“La Constitución no exige a las asociaciones de profesionales el carácter democrático que impone a los colegios, aunque este ha de ser un elemento determinante para que la ley pueda atribuirles las funciones de que habla el artículo 103. Las asociaciones pueden entonces ser democráticas o no y representar los intereses de todo el gremio profesional o solo de una parte de él. Eso dependerá de la autonomía de la propia asociación”.*

*Los colegios profesionales tienen entonces que estar dotados de una estructura interna y funcionamiento democráticos y pueden desempeñar funciones públicas por mandato legal. Ha de tomarse en consideración que el elemento nuclear de los mencionados colegios radica en la defensa de intereses privados, aunque desde luego, y sobre esta base privada, por adición, se le puedan encomendar funciones públicas, en particular la ordenación, conforme a la ley, del ejercicio de la profesión respectiva. En este sentido, pues, tales colegios profesionales configuran lo que se ha denominado la descentralización por colaboración a la administración pública, ya que estas entidades ejercen, conforme a la ley, funciones administrativas sobre sus propios miembros. Son entonces un cauce orgánico para la participación de los profesionales en las funciones públicas de carácter representativo y otras tareas de interés general”.*

Como se puede observar, existen notorios vínculos entre el Estado Social de Derecho, descentralizado, democrático y participativo, descrito en el artículo 1º de la Carta Política y la figura de la descentralización por colaboración, si se considera que el Estado que

nos rige, *“a diferencia del Estado liberal clásico, se edifica a partir de los principios de solidaridad y participación, los cuales cobran vigencia para imponer la cooperación entre los hombres a fin de lograr la efectivización de sus derechos”.*

La Corte Constitucional, en Sentencia C-1085/08, con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad de la Ley 1164 de 2007, se ha pronunciado al respecto:

**“Alcance de las funciones públicas de los Colegios Profesionales.**

**4.2.1** Señala la Corte que la Carta Política confiere al legislador amplias potestades en cuanto a la determinación del órgano o entidad encargada de ejercer competencias respecto de las profesiones legalmente establecidas, siendo posible para el efecto hacer uso de *“técnicas de asociación de sujetos privados a la realización de funciones públicas, que van desde la denominada autoadministración corporativa, hasta la incorporación a órganos administrativos, pasando por el llamado ejercicio privado de funciones públicas, las cuales ponen en evidencia que organización administrativa y funciones públicas son realidades que no se corresponden con exactitud y que junto a la ‘administración en sentido propio’ ha existido desde siempre ‘una suerte de administración impropia’, gestionada por personas y entidades de carácter esencialmente privat...”.*

Agrega la providencia que se trae a colación que la naturaleza pública de las funciones delegadas respecto del ejercicio de las profesiones legalmente reconocidas, determina, en cada caso, *“la sujeción al derecho público en mayor o menor grado y la vinculación de las personas y entidades a la Administración por un conjunto de potestades de ordenación, de dirección y control”.*

Lógicamente, como la ha dicho la Corte Constitucional: La delegación de funciones públicas en torno del ejercicio de las profesiones legalmente reconocidas a la luz del artículo 26 de la Carta Política no es absoluta, en cuanto *“hay ciertas funciones públicas, –particularmente aquellas que restringen el ejercicio de los derechos fundamentales constitucionales–, que tienen reserva de ley y por lo tanto no pueden ser delegadas”.*

Tal es el caso de lo expuesto mediante Sentencia C-606 de 1999, la Corte declaró inexecutable el literal b) del artículo 4º de la Ley 70 de 1979, por cuanto la norma trasladaba competencias reservadas al legislador a una entidad privada, para ser ejercidas según las previsiones señaladas por la misma, vulnerando los artículos 26, 29, 38 y 83 de la Carta Política.

Señala la providencia, a qué se hace mención:

*“Esto es así, porque cuando la ley autoriza a la Asociación Nacional de Topógrafos para expedir un certificado de ‘honestidad, pulcritud e idoneidad profesional’, está delegando en una entidad privada la facultad de juzgar y sancionar el comportamiento de quienes ejercen la profesión de topógrafos, con base en normas dictadas por la propia Asociación. Si bien es cierto que, tal como se estudiará adelante, la Constitución prevé el traslado de algunas funciones públicas a entidades privadas, también lo es que*

*en materia de derechos fundamentales el único órgano competente para establecer limitaciones es el Congreso de la República.*

*Pero tal certificado debe ser expedido por una autoridad cuya competencia tenga un respaldo constitucional y con base en normas legítimas que respeten los principios y garantías de la Carta y, fundamentalmente, el debido proceso.*

*La reserva de ley en materia de regulación de derechos fundamentales, como el derecho al trabajo o el derecho a escoger y ejercer profesión u oficio, constituye una de las primordiales garantías de estos derechos, frente a posibles limitaciones arbitrarias de otros poderes públicos o de particulares. Así, las materias reservadas no pueden ser objeto de transferencia, pues con ello se estaría vulnerando la reserva de ley establecida por la propia Constitución”.*

Destacó la Corte, además, que si bien a la luz del artículo 26 de la Carta Política los Colegios Profesionales organizados democráticamente pueden ejercer competencias relacionadas con el ejercicio de la profesión de que se trate, **ello requiere un marco legislativo previamente establecido que permita el ejercicio profesional sin condicionamientos y restricciones innecesarias y con sujeción a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos.**

Corresponde en consecuencia al legislador establecer las bases para que el ejercicio de las funciones públicas, confiada a los Colegios Profesionales, permita la realización de los principios y valores constitucionales relacionados con la libertad de escoger profesión u oficio y desempeñarlos con las proyecciones y garantías que el trabajo humano, como factor de realización humana, social y económica comporta.

A partir de lo expuesto es dable sostener que los particulares pueden ejercer funciones públicas, precisas y delimitadas, previa la expedición del acto administrativo y convenio correspondiente, sujetas a los controles y restricciones establecidas en la Constitución y en la ley, sin que por ello la entidad pública titular de la prestación puede sustraerse del cumplimiento de la obligación que le es propia.

En esta iniciativa se autoriza la creación del Colegio Nacional de Abogados, sin que el legislador se adentre en la organización y funciones que les son propias, con excepción de las funciones públicas que puede ejercer.

Otro aspecto que considero que generaría polémica es lo relacionado con algunas funciones públicas del “**Colegio Nacional de Abogados**”, y es lo relacionado con los literales a) y b) del artículo 3º de la iniciativa, en el entendido que las funciones de regulación del ejercicio de la profesión y el registro de los abogados inscritos, son temas que la Ley 270 de 1996 “Estatutaria de la Administración de Justicia” en sus artículos 85 y 114, los cuales confieren a la sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y a las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura el conocimiento de estos temas, por lo que se podría pensar a primera vista que “Una Ley Ordinaria estaría modificando una ley estatutaria”. Esto no es así:

La Corte Constitucional en **Sentencia C-126/06, ha establecido:**

*Si bien al actor le asiste razón en cuanto que los asuntos referentes a la Administración de Justicia han de ser tramitados por medio de leyes estatutarias, lo cierto es que no todo asunto relacionado con dicha materia ha de ser sometido al mismo. Se trata de un asunto que ha sido ampliamente discutido por este Tribunal Constitucional, pero respecto del cual la jurisprudencia ha sido uniforme y constante en señalar los parámetros que orientan el cumplimiento de la reserva de Ley Estatutaria en lo que a la Administración de Justicia se refiere. Admitir una posición contraria conduciría al absurdo de someter cualquier modificación o reforma de códigos o leyes ordinarias referentes a la Administración de Justicia al rigor del trámite propio de las leyes estatutarias, con lo cual se vaciaría de contenido la facultad propia del legislador de expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones (C. P. artículo 150-2), afectando gravemente la función legislativa y, en consecuencia la eficacia y eficiencia de la Administración de Justicia...”.*

En **Sentencia C-661/96, la Corte Constitucional ha establecido:**

*“...Por otra parte, estima la Corte reiterando la jurisprudencia sentada al revisar el Proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, que a pesar de no ser asunto sencillo establecer una diferenciación clara respecto de las materias que deben ser reguladas por leyes estatutarias y otras de carácter distinto, no todo aspecto que de una u otra forma se relacione con Administración de Justicia, debe necesariamente formar parte de una ley estatutaria. Entonces, debe tenerse como criterio diferenciador el de determinar si el tema a tratar en cada caso concreto, corresponde a principios sustanciales y procesales de la Administración de Justicia y estructura general de la misma. Para el caso *sub júdice*, estima la Corte que la asignación de competencias a las diferentes autoridades judiciales existentes en el país, es tarea propia del legislador no sujeta al trámite de una ley estatutaria, pues la competencia, como asunto propio del esquema procedimental aplicable cotidianamente, no tiene relación inmediata con principios ni con estructura general de los órganos encargados de administrar justicia, sino que es simplemente una forma de distribución de la jurisdicción, o sea, un factor de división de trabajo y especialización del conocimiento jurídico, que hace posible un mayor grado de eficiencia en términos de acceso y Administración de Justicia...”.*

La jurisprudencia ha sostenido que los criterios determinantes para identificar si una disposición que regule derechos y deberes fundamentales debió ser tramitada como ley estatutaria son los siguientes: **(i)** en primer la materia regulada pues ha de tratarse de derechos y deberes de carácter fundamental, **(ii)** que trate sobre los elementos estructurales y los principios básicos del derecho o deber en cuestión, **(iii)** que se refiera los contenidos más cercanos al núcleo esencial del derecho, **(iv)** que regule aspectos inherentes al ejercicio del derecho, **(v)** que consagre límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, **(vi)** cuando se trae de

un cuerpo normativo que pretenda regular de manera integral, estructural y completa un derecho fundamental, (vii) que aludan a la estructura general y principios reguladores pero no al desarrollo integral y detallado (viii) que la disposición se refiera a situaciones principales e importantes de los derechos.

De manera reiterada la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la reserva de ley estatutaria en materia de Administración de Justicia se aplica sólo respecto de aquellas disposiciones que (i) afectan la estructura general de la Administración de Justicia, (ii) establecen y garantizan la efectividad de los principios generales sobre el tema, o (iii) desarrollan aspectos sustanciales de esta Rama del Poder Público<sup>1</sup>.

No veo de manera alguna que al otorgarle al Colegio Nacional de Abogados, las funciones públicas de: Regular, organizar y llevar el Registro Nacional de Abogados, expedir la correspondiente tarjeta profesional previa verificación de los requisitos señalados por la ley y certificar su habilitación profesional, requiera de una ley estatutaria, para que la iniciativa no incurra en vicios de inconstitucionalidad.

También hay que resaltar, que en la iniciativa, se le confieren al Colegio Nacional de Abogados y a sus Seccionales, algunas funciones, que también le han sido habilitadas a los notarios públicos y a los centros de conciliación, como: (i) dar testimonio de la autenticidad de firmas de funcionarios o particulares (ii) dar fe de la correspondencia o identidad que exista entre un documento que tenga a la vista y su copia mecánica o literal (iii) acreditar la existencia de las personas naturales y expedir la correspondiente fe de vida (iv) crear centros de arbitraje, conciliación y amigable composición por medio de los cuales se ofrezcan los servicios propios de los métodos alternos de solución de conflictos.

El legislador es libre de conferir estas funciones a los particulares, veamos su fundamento:

El artículo 116 de la Carta preceptúa:

(...)

**Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.**

Así mismo, la Carta Política permite extender transitoriamente la potestad de administrar justicia a los particulares en calidad de conciliadores o árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad.

En este mandato está el origen de los denominados mecanismos alternos de resolución de conflictos, en virtud de los cuales los ciudadanos son investidos ocasionalmente por la ley de la función de impartir justicia, en condición de árbitros o conciliadores.

Tal como lo ha reconocido la jurisprudencia, esta facultad es esencialmente ocasional o transitoria y es además de carácter voluntario o espontáneo, por cuanto al tenor de la norma superior en comento son las partes quienes habilitan al particular para resolver su controversia.

Ahora, el notario público es la persona natural que presta el servicio de notariado, el cual es considerado un servicio público. El notario público está investido por la ley de la capacidad de dar fe público sobre los actos y documentos que conozca en ejercicio de su función. Por la naturaleza de sus actividades, el notario público además de prestar un servicio público, cumple también una función pública, la cual es propia del Estado pero que ha sido delegada por este en cabeza del notario público.

El notariado es un servicio público que se presta por los notarios e implica el ejercicio de la fe pública o notarial (Ley 588 del 2000, artículo 1°). El notariado es un servicio público e implica el ejercicio de la fe notarial. La fe pública o notarial otorga plena autenticidad a las declaraciones emitidas ante el notario y a lo expresado por este respecto de los hechos percibidos en el ejercicio de sus funciones, en los casos y con los requisitos que la ley establece. (Decreto 2148 de 1983, artículo 1°).

**Sobre la fe notarial.** La Ley 29 de 1973 se refirió a la fe notarial en los siguientes términos: "(...) La fe pública o notarial otorga plena autenticidad a las declaraciones emitidas ante el notario y a lo que este exprese respecto de los hechos percibidos por él en el ejercicio de sus funciones, en los casos y con los requisitos que la ley establece".

El notario legitima y autentica los actos en los que interviene, revistiéndolos de fe pública, misma que le ha sido depositada por el Estado y que se manifiesta cuando el fedatario deja constancia de un hecho, suceso, situación, acto o contrato jurídico.

En virtud de esa fe pública, se presumen ciertas las manifestaciones del notario que consten en los documentos e instrumentos y demás documentos autorizados por él.

"La función fedante, como se denomina la facultad del notario de dar fe, es una atribución de interés general propia del Estado, que aquel ejerce en su nombre por asignación constitucional, en desarrollo de la cooperación que el sector privado ofrece al sector público en virtud del fenómeno de la descentralización por colaboración" (Corte constitucional, Sentencia C-1508 de 2000).

**La actividad notarial como servicio público.** Según se deduce del contenido del artículo 131 de la Constitución, la actividad notarial es un servicio público en razón de que constituye una labor destinada a satisfacer, de manera continua y obligatoria, una necesidad de interés general, como es la función fedante, sometida a un régimen jurídico especial, bien ella se preste por el Estado o por los particulares. Los servicios públicos, según nuestro ordenamiento jurídico, son inherentes a la finalidad social del Estado, en virtud de lo cual asume este la responsabilidad de asegurar su prestación eficiente. Vistos desde esta perspectiva, debe admitirse que la prestación de los servicios públicos hace parte y se traduce como expresión del Estado Social de Derecho.

Como es sabido, el régimen de los servicios públicos limita en buena medida el ejercicio de determinadas libertades individuales, especialmente de aquellas que tienen que ver con su prestación, lo cual se explica justamente por el interés general que ellos

<sup>1</sup> Sentencia C-319/06.

representan. De aquí porque, la actividad notarial, como ejercicio de un servicio público, esté sometida a un régimen jurídico preciso y exigente establecido por la ley y sometido, además, al control y vigilancia que ejerce el Estado en virtud de las potestades que le reconoce, entre otros, los artículos 365 y 131 de la Constitución, cuya finalidad es la de “asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”.

La Corte sobre este aspecto, ha señalado:

“El artículo 131 de la Carta Política instituye la función notarial como un servicio público en el que se advierte una de las modalidades de la aludida descentralización por colaboración, ya que la prestación de ese servicio y de las funciones inherentes a él ha sido encomendada, de manera permanente, a particulares, en lo cual la Corte no ha hallado motivos de inconstitucionalidad”.

“Ahora bien, las atribuciones de las que han sido investidos los notarios implican su sometimiento al régimen jurídico fijado por el legislador y aparejan el control y la vigilancia que ejerce el Estado, encargado por el Estatuto Fundamental de asegurar la eficiente prestación de los servicios públicos, de promover el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y de garantizar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares (artículos 365, 366 y 2° de la C. P.)”. (Corte constitucional, Sentencia C-1508 de 2000).

De tal forma que, el Colegio Nacional de Abogados y sus Seccionales, pueden en igualdad de condiciones y competencia, estar habilitados para ejercer esas facultades sin que para ello se predique usurpación de funciones, pues lo que realmente debe el estado evitar es la creación de monopolios “**amparados en la descentralización por colaboración**”, que a la postre resultan en manos de unos pocos para abonar favores políticos.

Llegó la hora de reivindicar la importancia social de la abogacía, como dice el doctor Marco Gerardo Monroy Cabra.

“...Sea esta la oportunidad de resaltar la importancia de la profesión de la abogacía para la sociedad, para las instituciones, y para la realización de los valores y principios del Estado Social de Derecho consagrado en nuestra Carta Magna, así como las virtudes que tiene que tener el abogado como buscador permanente de la justicia.

Al abogado se le confía lo más digno que tiene la persona como la libertad, el honor, los bienes, lo cual implica que debe tener una vida pública y privada acorde con la dignidad que ostenta su profesión.

El abogado como lo dice José Campillo Sainz<sup>1</sup> “se mueve en mundo de relaciones y significaciones morales. Habitualmente todo asunto en que interviene, implica una determinación moral. Trata con la prepotencia, la ambición, las pasiones, los instintos y las debilidades de la naturaleza humana. Por eso se dice que bajo el puente de nuestra profesión pasan todas las miserias del mundo”.

(...)

Ya es hora de rechazar las sátiras y burlas que se profieren contra la abogacía no solo en reuniones so-

ciales sino en libros que compilan refranes e historias que lo único que sirven es para resquebrajar la dignidad que tiene el derecho cuya misión es luchar por el perfeccionamiento del derecho y la aplicación de la justicia.

Lo que requiere la profesión de abogado, no es únicamente un Código Disciplinario, lógico que se necesita, pero también debe tener una función social, como todas las profesiones liberales. Los artículos 1° y 2° del Decreto 196 de 1971 señalan esta idea, así:

Artículo 1°. “La abogacía tiene como función social la de colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país, y en la realización de una recta y cumplida Administración de Justicia”.

Artículo 2°. “La principal misión del abogado es defender en justicia los derechos de la sociedad y de los particulares. También es misión suya asesorar, patrocinar y asistir a las personas en la ordenación y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas”.

Lo anterior indica que la abogacía no es, como muchos piensan, un medio fácil para enriquecerse sin importar los medios utilizados, ni es tampoco defender cualquier causa, así sea injusta, si los honorarios son importantes, ni tampoco el abogado es un hombre diestro en el manejo de la ley que puede defender a un mismo tiempo lo blanco y lo negro. José María Martínez Val (*Abogada y Abogados*, Bosch, Casa Editorial S.A., Barcelona, 1981 p. 99) ha dicho que la abogacía “es una institución servida por profesionales libres e independientes, y consagrada a la justicia, al consejo, a la concordia y a la defensa de intereses públicos y privados, mediante la aplicación de la ciencia y de la técnica jurídicas”.

La misión del abogado es servir a la justicia y no pleitear, como comúnmente se dice. La misión del abogado es dar luz y verdad, y no complicar los problemas y las soluciones. El abogado busca la declaración y realización del derecho. El abogado es un luchador por la justicia y debe tener, además de la rectitud de conciencia, profesionalidad, independencia, libertad y ser un Defensor de los Derechos Humanos.

En épocas de crisis, cuando no se analiza si la causa es justa o injusta sino el monto de los honorarios, es necesario restaurar el prístimo sentido de la abogacía como defensa de los pobres, de los necesitados y de todos aquellos a quienes se les ha conculcado su derecho. Las leyes griegas de Dracón y Solón ordenaban aspersiones con agua lustral, para purificar el areópago después de cada sesión. La *Lex Cincia* (204 a. de J.C.) y Augusto tuvieron que sancionar desviaciones de la pura tradición honoraria romana, para vencer codicias abogadiles. Y esto es precisamente lo que se hace necesario hoy, para que el abogado vuelva a ser hombre de honor y para que exista un repudio social de las prácticas inmorales o ilícitas, utilizadas para ganar procesos.

Tema preocupante es el relacionado con algunas universidades, que no es necesario mencionar en esta exposición, donde se disminuyen las materias de enseñanza del derecho, y otorgan el título **en dos años y medio**, es necesario restringir esta práctica, puesto que la carrera no debe convertirse en un acto

mercantilista en aras del desprestigio de la profesión, dejando de lado la lógica, la sistemática y los principios normativos de la ciencia jurídica.

*Guillermo Antonio Santos Marín*, Representante a la Cámara; *Mauricio Jaramillo Martínez*, (sin firma) Senador.

#### CAMARA DE REPRESENTANTES

##### SECRETARIA GENERAL

El día 22 de julio del año 2009 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 053 con su correspondiente exposición de motivos por honorable Representante *Guillermo A. Santos Marín*.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

\* \* \*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 054 DE 2009 CAMARA

*por la cual se adicionan los artículos 9º, 196, 201, 258, 259 y 260 de la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** Agréguese como nuevo inciso a los artículos 196 y 201 de la Ley 5ª de 1992, el siguiente:

**“La ley de sanción y promulgación deberá indicar el nombre del autor o autores del proyecto de ley que le haya dado origen”.**

**Artículo 2º.** El artículo 9º de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

**Artículo 9º. Sede del Congreso.** El Congreso tiene su sede en la capital de la República **y podrá trasladarla en los términos del artículo 140 de la Constitución Política.**

**Los recintos del Congreso y de sus Cámaras son inviolables. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso a los mismos, salvo con autorización del Presidente del Congreso. En caso de autorización, dicho cuerpo estará bajo el mando de este.**

**El Presidente del Congreso, de cada una de las Cámaras o de la Comisión Permanente, en su caso, podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar la inviolabilidad de los recintos.**

**Parágrafo. Ninguna autoridad podrá ejecutar mandatos judiciales o administrativos sobre los bienes nacionales destinados al servicio del Congreso o de sus Cámaras, ni sobre las personas o bienes de los congresistas en el interior de los recintos.**

**Artículo 3º.** El artículo 258 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

**Artículo 258. Solicitud de informes por los Congresistas.** Los Senadores y Representantes pueden solicitar cualquier informe a los funcionarios autorizados para expedirlo, en ejercicio del control que corresponde adelantar al Congreso. En los cinco (5) días siguientes deberá procederse a su cumplimiento; **su omisión constituye falta gravísima de conformidad con el artículo 48 numeral 2 de la Ley 734 de 2002.**

**Artículo 4º.** El artículo 259 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

**Artículo 259. Incumplimiento en los informes.** El no presentarse oportunamente, en los términos establecidos, los informes obligatorios o los que se soliciten, acarrea consecuencias **de conformidad con lo dispuesto en el artículo anterior. En tratándose de Ministros del Despacho, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos se aplicarán las disposiciones especiales de control político o se podrá proponer la moción de censura, cuando se incumplan en una legislatura más de tres (3) solicitudes de informes.**

**Artículo 5º.** El artículo 260 de la Ley 5ª de 1992, quedará así:

**Artículo 260. Solicitud de documentos.** Cuando las Cámaras legislativas o sus Comisiones necesiten para el despacho de los negocios que estuvieren atendiendo, documentos existentes en algún Ministerio o en otra oficina o archivo público, el Presidente así lo manifestará a la respectiva autoridad quien dispondrá su envío oportuno, a más tardar en los diez (10) días siguientes, **so pena de incurrir en las sanciones previstas en los artículos anteriores.**

**Artículo 6º. Vigencia.** Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Guillermo Antonio Santos Marín*, Representante a la Cámara; *Mauricio Jaramillo Martínez* (sin firma), Senador.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

En nuestro ordenamiento constitucional tanto el Poder Ejecutivo, representado por el Presidente de la República, como el Poder Legislativo, representado por ambas Cámaras del Congreso Nacional, tienen la calidad de colegisladores.

Es así como el artículo 154 de la Constitución establece que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. Por su parte el artículo 196 dispone que aprobado un proyecto por ambas Cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley.

En este punto cabe hacer presente que la doctrina ha señalado que la acepción para la palabra promulgación aplicable en la especie es aquella consistente en “*el acto por el cual el Jefe de Estado atestigua o certifica al cuerpo social la existencia de la ley y ordena su ejecución*”. (Alessandri, Somarriva, Vodanovic. “*Derecho Civil. Parte Preliminar y Parte General. Tomo Primero*”. Quinta Edición. Editorial Ediar Cono Sur. 1990. Pág. 150).

Es así como la promulgación constituye una verdadera partida de nacimiento de la ley, según lo expresado por Arturo Alessandri Rodríguez citando a Baudry Lacantinerie, toda vez que le da “*existencia cierta, auténtica, incontestables y la revista de la fuerza coercitiva de que antes carecía*”. (Baudry La-

cantinerie, “*Précis de Droit Civil*”. Tomo I, párrafo 32; citado por Alessandri Somarriva Vodanovic, obr. cit., Pág. 151).

No obstante que muchas leyes tienen como antecedentes mensajes o iniciativas del Ejecutivo, lo que además se justifica en el amplio número de materias de iniciativa exclusiva de ley que le concede la Constitución al Presidente de la República, su contenido sustantivo se define a partir de la discusión parlamentaria, a lo que se deben sumar las innumerables iniciativas que Representantes y Senadores presentamos año tras año, generalmente a partir de su percepción sobre las necesidades de las personas a quienes representamos y con quienes en la mayoría de los casos mantenemos un contacto habitual.

En tal sentido no parece razonable que tanto en el caso de leyes que tienen su origen en el ejecutivo como aquellas de origen congresional, en el acto de promulgación no se haga referencia a sus autores, llevando sólo la designación y firma del Presidente de la República a quien le corresponda la respectiva sanción y generalmente además de la de aquellos Ministros de Estado a quienes les correspondan liderar en ese momento las carteras pertinentes.

Lo anterior no ayuda a una debida transparencia en el proceso legislativo, toda vez que pueden ser presentados como logros de un Gobierno ciertas leyes que tiene un origen parlamentario o que derivan de un mensaje iniciativa de un Presidente anterior. Lo señalado no le permite a los ciudadanos conocer, y por tanto evaluar debidamente, cuál es el verdadero aporte de los parlamentarios y los Presidentes de la República, y además en el caso de las mociones constituye una forma de no valorar debidamente a quienes han impulsado iniciativas en un contexto claramente desventajoso, toda vez que como bien es sabido le corresponde al Ejecutivo definir las urgencias legislativas, con lo cual se hace en extremo difícil lograr que una moción se transforme en ley sin el apoyo del Gobierno. Es así como propongo que en la sanción y promulgación de la ley, se refiera al origen de la misma, plasmando en ella los nombres del autor o autores y en esta forma reconociendo a quienes han estado impulsando la iniciativa que le ha dado origen, para que de esta forma se dé cumplimiento a lo contemplado en el artículo 133 de la Carta Política.

#### Sustento Constitucional

Esta iniciativa en nada contraría el texto constitucional, puesto que ella guarda silencio en cuanto a lo que se pretende con el proyecto de ley, es así que en los artículos constitucionales que textualmente transcribo, se dice:

**Artículo 157.** Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

**Artículo 166.** El Gobierno dispone del término de seis días\* para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez días, cuando el proyecto contenga de veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Si transcurridos los indicados términos, el Gobierno no hubiere devuelto el proyecto con objeciones, el Presidente deberá sancionarlo y promulgarlo.

Si las Cámaras entran en receso dentro de dichos términos, el Presidente tendrá el deber de publicar el proyecto sancionado u objetado dentro de aquellos plazos.

**Artículo 167.** El proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate.

El Presidente sancionará sin poder presentar objeciones el proyecto que, reconsiderado, fuere aprobado por la mitad más uno de los miembros de una y otra Cámara.

Exceptúase el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En tal evento, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Constitucional para que ella, dentro de los seis días siguientes decida sobre su exequibilidad. El fallo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si lo declara inexecutable, se archivará el proyecto.

(...)

**Artículo 169.** El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula:

“El Congreso de Colombia,  
DECRETA”.

**Artículo 200.** Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso:

1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución.

(...)

**Artículo 201.** Sanción por el Presidente del Congreso. Si el Presidente de la República no cumpliera el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso.

#### Adición a los artículos 258, 259 y 260 de la Ley 5ª de 1992.

En lo atinente a la adición de los artículos 258 (SOLICITUD DE INFORMES POR LOS CONGRESISTAS), 259 (INCUMPLIMIENTO EN LOS INFORMES) y 260 (SOLICITUD DE DOCUMENTOS) de la Ley 5ª de 1992, es preciso manifestar que ya la Corte Constitucional en Sentencia C-386 de 1996, se había pronunciado al respecto, cuando se declaró inexecutable las siguientes expresiones de los artículos 258 y 259 antes anotados:

“Su omisión obligará la designación de un agente especial de la Procuraduría General de la Nación a fin de que se proceda de conformidad y sin perjuicio de lo dispuesto en el siguiente artículo” (artículo 258) “que pueden llegar a calificarse por las Cámaras respectivas como de mala conducta por parte del funcionario responsable” (artículo 259).

En su momento la Corte Constitucional expresó:

“...El actor considera que la segunda parte del artículo 258 desconoce la autonomía orgánica de la Procuraduría, pues ordena que en caso de que una

autoridad omite el cumplimiento de una solicitud de un informe de un congresista, entonces tal situación comporta automáticamente la designación de un agente especial de la Procuraduría. La Corte coincide con el actor, pues en numerosas ocasiones esta Corporación ha señalado que la Procuraduría es un ente autónomo de control, que cuenta entonces con la posibilidad de manejar de manera independiente las competencias que la Constitución le asigna. Por consiguiente corresponde al Procurador determinar si, en ejercicio de su poder preferente, nombra o no un agente especial para conocer de una determinada conducta que pueda constituir falta disciplinaria, o si para tal efecto se funda en los funcionarios que ordinariamente cumplen tal labor. Por ende viola esa autonomía que la norma impugnada obligue al Procurador a nombrar un agente especial para que investigue aquellos casos en que una autoridad incumple una solicitud de informe efectuada por un Congresista, por lo cual la expresión correspondiente será declarada inexecutable...”.

“...Según el actor, el artículo 259 viola el principio de predeterminación de las faltas disciplinarias, pues señala que la no presentación oportuna de los informes solicitados por las Cámaras ‘acarrea consecuencias que pueden llegar a calificarse por las Cámaras respectivas como de mala conducta por parte del funcionario responsable’. La Corte coincide con el actor pues esta Corporación ha señalado que el derecho disciplinario es una modalidad de derecho sancionatorio, por lo cual los principios del derecho penal se aplican, *mutatis mutandi*, en este campo, pues la particular consagración de garantías sustanciales y procesales a favor de la persona investigada se realiza en aras del respeto de los derechos fundamentales del individuo en comento, y para controlar la potestad sancionadora del Estado. Ahora bien, uno de los principios esenciales en materia sancionatoria es el de la tipicidad, según el cual las faltas disciplinarias no sólo deben estar descritas en norma previa sino que, además, la sanción debe estar predeterminada. En este caso este requisito no se cumple por cuanto la calificación como mala conducta de un determinado comportamiento de un funcionario no viene predeterminada por la ley sino que está sujeta a la discreción de las Cámaras, que *ex post facto* pueden calificar la conducta del funcionario de mala conducta. Nótese en efecto que la norma no define la omisión como mala conducta sino que simplemente señala que esta puede ser calificada como tal por las Cámaras. De esa manera no sólo se violan los principios de legalidad e igualdad en el campo disciplinario sino que el Congreso se atribuye funciones disciplinarias de otros órganos, pues no le corresponde a ese cuerpo representativo calificar disciplinariamente la conducta concreta de un servidor público que no le está jerárquicamente subordinado sino que su atribución es la de definir, de manera general, la ley disciplinaria. Por ello la Corte declarará inexecutable la atribución de las Cámaras de calificar en concreto la conducta de un determinado funcionario como de mala conducta.

Por contrario, la Corte encuentra que el inciso 2° se ajusta a la Carta pues simplemente señala que en relación con los “Ministros del Despacho se aplica-

rán las disposiciones especiales de control político”, lo cual es una consecuencia natural del artículo 135 de la Carta que atribuye control político a las Cámaras sobre estos funcionarios del Gobierno.

**En lo atinente, a la modificación del artículo 9° de la Ley 5ª de 1992, es preciso anotar:**

No se puede desconocer que el **parlamento** es el órgano constitucional de un Estado con Sistema Parlamentario compuesto por los representantes elegidos por el pueblo que tiene atribuida la misión principal de expresar la voluntad de este, elaborando y aprobando normas jurídicas de carácter general e interviniendo en la integración y funcionamiento de otras instituciones del Estado. Su misión es la misma que la del Congreso, pero este último tiene más definida la separación de poderes legislativo y ejecutivo y es propio del sistema presidencial.

El Parlamento, en su lucha histórica contra los Monarcas absolutos por la consecución del poder efectivo y el control del Estado, fue ganando una serie de privilegios y garantías que procuraban ofrecer un marco seguro de ejercicio de sus funciones.

Actualmente estos privilegios y garantías se dividen en dos clases, según tengan un carácter colectivo o individual, es decir, según se prediquen del Parlamento y sus Cámaras o de cada uno de los miembros que lo integran. En ambos casos tienen un carácter institucional, es decir, no constituyen ventaja injusta frente al resto de individuos de la sociedad, sino que tienen por fin evitar que el Parlamento vea perturbada su libertad de acción.

El Parlamento tiene reconocidas en el sistema democrático las siguientes garantías: inviolabilidad, autonomía reglamentaria, autonomía presupuestaria y autonomía funcional.

*La inviolabilidad es una inmunidad absoluta del Parlamento por la cual no puede ser jurídicamente atacado o allanado, es decir, ninguna autoridad o individuo puede interferir en él, por la vía del derecho o de los hechos. La inviolabilidad incluye el privilegio específico de inmunidad de sede, es decir, ninguna autoridad puede penetrar en el recinto donde el Parlamento reside o ejerce sus funciones sin su autorización.*

La autonomía reglamentaria comprende la potestad del Parlamento, y en su caso de cada una de sus Cámaras, para establecer sus propias normas de funcionamiento, con carácter general o individual. Esto implica la proscripción de que cualquier autoridad ajena al Parlamento intervenga en el establecimiento de sus normas internas.

La autonomía presupuestaria proporciona al Parlamento la libertad de acción en la práctica, dado que consiste en el hecho de que sólo el Parlamento aprueba sus presupuestos y los pone en práctica y ordena la apropiación de fondos públicos para fines parlamentarios.

La autonomía funcional atribuye al Parlamento la exclusividad en el ejercicio de sus funciones de administración interna, de ejecución de sus normas reglamentarias y de disciplina parlamentaria; sólo los Presidentes y los demás funcionarios competentes de las Cámaras parlamentarias, elegidos por estas,

pueden ejercer dichas funciones. Toda otra autoridad del Estado tiene prohibido intervenir o arrogarse sus funciones.

La inviolabilidad del recinto del parlamento está instituida en muchas constituciones democráticas del mundo, por ejemplo:

#### **LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

**Artículo 5°.** El recinto del Congreso es inviolable. Toda fuerza pública está impedida de tener acceso al mismo, salvo con permiso del Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, según corresponda, bajo cuyo mando quedará en este caso.

El Presidente del Congreso o de la Comisión Permanente, en su caso, podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para salvaguardar la inmunidad constitucional de los Diputados y la inviolabilidad del recinto parlamentario.

Cuando sin mediar autorización se hiciera presente la fuerza pública, el Presidente podrá decretar la suspensión de la sesión hasta que dicha fuerza hubiere abandonado el recinto.

**Artículo 6°.** Ninguna autoridad podrá ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes del Poder Legislativo, ni sobre las personas o bienes de los Diputados en el interior del recinto parlamentario.

#### **REGLAMENTO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS-MEXICO**

**Artículo 7°.** El Congreso del Estado tendrá su residencia en la Capital del Estado y sesionará en el Palacio Legislativo.

Podrá cambiar su residencia en los términos del artículo 22 de la Constitución Local.

Vinculación. El párrafo 2° remite al artículo 22 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

**Artículo 8°.** El Recinto Oficial gozará de inmunidad y en consecuencia es inviolable. Los elementos pertenecientes a cualquier fuerza pública tendrán acceso solo con la autorización del Presidente del Congreso. En caso de autorización, dicho cuerpo estará bajo el mando de este.

**Artículo 9°.** Ninguna autoridad podrá ejecutar resoluciones administrativas o judiciales, sobre los bienes del Congreso ni sobre las personas o bienes de los Diputados en el interior del recinto.

#### **LEY ORGANICA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA**

**Artículo 9°.** El Recinto del Congreso es inviolable. Su Presidente cuidará de salvaguardar el fuero constitucional de los Diputados y la inviolabilidad del Palacio Legislativo.

El Presidente estará facultado para solicitar el auxilio de la fuerza pública, la que estará a sus órdenes y podrá situarse en el interior del Recinto, y así garantizar lo prescrito en el presente artículo.

Ninguna persona podrá portar armas en el interior del Palacio Legislativo, con excepción de lo preceptuado en el párrafo anterior.

**Artículo 10.** Ninguna autoridad podrá ejecutar mandamientos judiciales o administrativos sobre los bienes del Congreso, ni de las personas o bienes de los Diputados, en el interior del Recinto Parlamentario.

La inmunidad parlamentaria tiene su origen en el Derecho Constitucional inglés y francés; la libertad de palabra y el "Freedom from arrest" (excepción de prisión por deudas) vienen del primero, y la inmunidad en los procesos penales del segundo. Su fundamento se explica en la lucha de los representantes del Parlamento con el Rey en el caso de Inglaterra y la lucha de los Diputados de la Asamblea Nacional Constituyente de 1789 y la Corte en Francia.

Actualmente se explica en la independencia funcional de los Poderes del Estado y se puede definir como los derechos, prerrogativas e inmunidades que el Derecho Constitucional ha reconocido en favor de las Asambleas Legislativas con el propósito de preservar la libre expresión de su voluntad y facilitar el cabal cumplimiento de sus deberes. Por lo tanto, su fundamento es funcional y no personal, protege la función que desempeña el sujeto y no al sujeto mismo<sup>1</sup>.

Esta garantía es reconocida en la gran mayoría de los países del mundo, independientemente de la orientación ideológica del régimen imperante, y con una mayor o menor amplitud en su contenido.

La doctrina los clasifica en colectivos y personales, advirtiendo que los primeros se refieren a las cámaras consideradas como órganos del poder público y los segundos a los legisladores considerados individualmente<sup>2</sup>.

Todo lo anterior tiene como fundamento, reiteramos, la protección a la independencia y autonomía del parlamento que es condición necesaria para garantizar el cumplimiento, sin mediatizaciones de ningún género, de su importante función legislativa, tanto al órgano como a sus miembros.

*Guillermo Antonio Santos Marín*, Representante a la Cámara; *Mauricio Jaramillo Martínez* (sin firma), Senador.

#### **CAMARA DE REPRESENTANTES**

##### **SECRETARIA GENERAL**

El día 22 de julio del año 2009 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 054 con su correspondiente exposición de motivos por honorable Representante *Guillermo A. Santos Marín*.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

<sup>1</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica, Tomo VI, 1956, Pág.

<sup>2</sup> Así, Segundo Linares Quintana; C.M. Bidegain; L.S. Cushing; R. Bielsa; citados por Enciclopedia Jurídica Omeba, op. cit. Tomo XIV, págs. 935-937. También Juan A. González Calderón, Derecho Constitucional Argentino, Historia, Teoría y Jurisprudencia de la Constitución, Tomo II, 2 Edición, Buenos Aires, 1933, pág. 475. Biscaretti Di Ruffia Paulo. Derecho Constitucional, Editorial Tecno S.A. Madrid, 1965, pág. 379; Bidhart Campos Germen, El Derecho Constitucional del Poder, Tomo I. Editorial Ediar 1967, págs. 269-270.

**PROYECTO DE LEY NUMERO 055 DE 2009**  
**CAMARA**

*por la cual se dictan normas tendientes al enriquecimiento nutricional de la leche de ganado vacuno y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objetivo.* Las disposiciones de la presente ley se aplican a la leche de ganado vacuno procesada fluida o en polvo que se utilice para el consumo humano en el país, sea esta de producción nacional, donada o importada.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley se entenderá por:

**Fortificación o enriquecimiento:** Adición de uno o más nutrientes esenciales a un alimento, con el fin de prevenir o corregir una deficiencia demostrada de uno o más nutrientes en la población o en grupos específicos de la población.

**Certificado de conformidad:** Documento emitido por laboratorio autorizado, certificando que la leche de vaca cumple con los niveles de fortificación señalados en el reglamento que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

**Garantía y control de calidad:** Conjunto de planes y acciones sistemáticas requeridas, para proveer la confianza necesaria de que el producto o servicio, cumplirá los requerimientos dados para la calidad.

**Leche de vaca:** Es el producto de la secreción normal de la glándula mamaria de animales bovinos sanos, obtenida mediante ordeño. Se excluyen la leche condensada, evaporada y las leches modificadas para alimentación de niños lactantes.

**Monitoreo:** Determinación cuantitativa o semi-cuantitativa de hierro en muestras individuales de cada marca de leche de vaca existentes en el lugar.

**Vigilancia:** Determinación cuantitativa de hierro en muestras de leche de vaca recolectadas en hogares con fines de investigación epidemiológica.

**Inspección:** Examen de la leche de vaca o de los sistemas de control de las materias primas alimenticias, su elaboración y distribución, en el que se incluyan ensayos durante el proceso y pruebas del producto terminado con el fin de determinar si los productos se ajustan a los requisitos establecidos.

Artículo 3°. *Fortificación de la leche de ganado vacuno.* La leche de ganado vacuno procesada que se comercialice en el país para el consumo humano directo deberá estar fortificada, al menos con hierro en forma absorbible, vitamina A y ácido fólico en forma homogénea.

Artículo 4°. *Niveles Mínimos de Fortificación.* Los niveles de fortificación mínimos de la leche de vaca procesada en una porción de 250 ml de leche fluida o su equivalente para leche en polvo reconstituida serán los que el Gobierno Nacional establezca en el reglamento correspondiente. De todas formas la garantía de calidad o control interno de la leche fortificada con los niveles que se establezcan, son de responsabilidad de los industriales y de los importadores de leche.

Artículo 5°. *Desalmacenaje.* Para autorizar el desalmacenaje de la leche de vaca importada, el importador deberá demostrar en el certificado de calidad del país de origen o certificado de análisis realizado en un laboratorio acreditado, que el producto cumple con la fortificación establecida en la presente ley, para cada partida de importaciones. Para la leche producida en el país se establecerá un sistema de control a nivel de producción a través del Ministerio de la Protección Social o la entidad que este delegue.

Parágrafo. El Ministerio de la Protección Social se reserva el derecho de confirmar, mediante muestreo o análisis de muestras en el mercado o en las bodegas del productor o importador, el cumplimiento de la leche de ganado vacuno importada con los niveles de fortificación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 6°. *Decomiso.* En caso de establecerse que un lote de leche de ganado vacuno producida en el país o importada no esté debidamente fortificada, se procederá al decomiso de la cantidad total siguiendo los procedimientos establecidos por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de la Protección Social.

Artículo 7°. *Fiscalización y Monitoreo.* La fiscalización y el monitoreo de la calidad de la fortificación de la leche de vaca procesada en fábricas, sitios de expendio y otros son responsabilidad del Ministerio de la Protección Social, a través del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - Invima, quienes además diseñarán y establecerán un sistema de control de calidad para la leche de vaca fortificada.

Parágrafo. El Ministerio de la Protección Social, a través del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - Invima, deberá verificar los niveles de vitaminas y minerales en la premezcla y en la leche de vaca procesada, mediante análisis cuantitativos eventuales y establecerá los criterios técnicos de los procedimientos y técnicas de laboratorio para el análisis de las muestras de leche fortificada.

Artículo 8°. *Comercialización de la leche de ganado vacuno.* El etiquetado de la leche de ganado vacuno procesada se ajustará a lo estipulado en la Norma General de Etiquetado de los Alimentos Pre-ensados y deberá especificar que se trata de un producto fortificado con la frase “**Leche de Vaca Fortificada**” o “**Leche de Vaca Enriquecida**”, deberá indicar la cantidad de micronutrientes agregados según el reglamento que expida el Gobierno Nacional. El etiquetado nutricional y la publicidad serán controlados por el Ministerio de la Protección Social a través del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - Invima.

Artículo 9°. *Modificación de los Niveles de Fortificación.* El Ministerio de la Protección Social, podrá modificar los niveles de fortificación o los tipos de fortificante, acorde con el perfil epidemiológico de las deficiencias de micronutrientes en el país y con los avances de los conocimientos científicos y tecnológicos sobre el tema. De igual forma coordinará con

los demás entes públicos involucrados en la materia todas las acciones necesarias para asegurar la cabal aplicación y cumplimiento de la presente ley.

Artículo 10. *Programa Vaso de Leche Escolar*. El Gobierno Nacional, creará el Programa “Vaso de Leche Escolar”, con el objeto de dotar de complemento nutricional a la población Escolar, comprendida entre los 3 a 11 años de edad, matriculados en las instituciones escolares públicas del país, el cual consistirá en una provisión diaria por parte del Estado y en coordinación con las entidades territoriales, de 250 cc de leche o alimento equivalente sin costo alguno.

Parágrafo 1°. El Programa será financiado con recursos del Presupuesto General de la Nación, presupuestos de las Entidades Territoriales, con cooperación internacional y donaciones del sector privado.

Parágrafo 2°. El Ministerio de la Protección Social, tendrá a su cargo el desarrollo, ejecución y vigilancia del Programa “Vaso de Leche Escolar” y coadyuvará al desarrollo del mismo, las Secretarías de Educación y Salud de los entes territoriales y podrán hacer convenios con el sector privado para la implementación de este programa.

Artículo 11. *Plan de reconversión para la comercialización de leche cruda y leche cruda enfriada para consumo humano directo*. El Gobierno Nacional promoverá en el término de dos (2) años un Plan de Reconversión Agroindustrial destinado a la comercialización de leche cruda y leche cruda enfriada para consumo humano directo, a través de la creación de un “Fondo de Fomento a la Producción Lechera”, que cofinanciará directamente con el fin de impulsar el desarrollo lechero de los pequeños y medianos productores.

Parágrafo 1°. Para dar cumplimiento a lo prescrito en este artículo el Gobierno Nacional deberá apoyar y promover las diferentes formas asociativas del país con especial énfasis en la constitución de los fondos destinados a financiar la conversión industrial para el sector y a elevar los niveles de productividad, con mecanismos de seguimiento y monitoreo que garanticen la producción higiénica de leche para consumo humano directo.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional Cofinanciará en un 50% los proyectos agroindustriales lecheros de pequeños y medianos productores o de las asociaciones que estos conformen.

Transitorio 1. El Gobierno Nacional, a partir de la fecha de publicación del reglamento que se expida, **otorgará** un plazo de tres (3) meses a efecto de que los productores e importadores cumplan con las disposiciones establecidas.

Transitorio 2. Suspéndase la vigencia del Decreto 2338 de 2006, por el término de un (1) año, contados a partir de la publicación de la presente ley, término en el cual el Gobierno Nacional dará cumplimiento a lo contemplado en el artículo 11.

Artículo 12. *Vigencia*. La presente ley rige sesenta (60) días siguientes de la fecha de su publicación, término en que el Gobierno Nacional deberá expedir su reglamentación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Guillermo Antonio Santos Marín,*  
Representante a la Cámara.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### Consideraciones preliminares:

1°. Que es función esencial del Estado velar por la protección de la salud de la población colombiana.

2°. Que el hierro es un nutriente indispensable para el desarrollo físico y mental del ser humano.

3°. Que la leche de ganado vacuno constituye un alimento básico en la dieta de la población colombiana.

4°. Que los estudios realizados por el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas – PAM, y el ICBF mostraron altos índices de desnutrición en la población infantil, y por supuesto las anemias nutricionales constituyen un problema de salud pública.

5°. Que todo productor, fabricante o comerciante de alimentos debe cumplir con las disposiciones que el Gobierno Nacional decreta, ordenando el enriquecimiento o equiparación de determinados alimentos, a fin de suplir la ausencia o insuficiencia de nutrientes en la alimentación habitual de la población.

### Leches fortificadas con hierro

**El enriquecimiento de los alimentos como la leche es uno de los métodos más eficaces para prevenir la carencia de hierro en la población.**

La falta de hierro es la carencia nutricional más generalizada en todo el mundo y la principal causa de anemia en el bebé lactante, el niño pequeño, el adolescente y la mujer en edad fértil y embarazada. Casi la mitad de los individuos en estos grupos poblacionales padecen anemia en los países menos desarrollados del sureste asiático y África, el 25% en América Latina y el 10% en los países industrializados de Europa. Estos datos se reflejan en el informe ‘Deficiencia de hierro: desnutrición oculta en América Latina’, dirigido por Fernando E. Viteri, uno de los principales investigadores mundiales en nutrición y anemia ferropénica.

Se estima que la reserva orgánica de hierro en el momento del **nacimiento dura sólo hasta los 4 meses de edad** en los lactantes de término y hasta los 6 meses si reciben exclusivamente leche materna. Una vez agotados los depósitos de hierro, los bebés dependen de la dieta para garantizar sus requerimientos. Si su alimentación es inadecuada o insuficiente en este mineral, la probabilidad de que padezcan anemia ferropénica es elevada.

Diversos organismos de salud pública, como la Organización Mundial de la Salud (OMS), sugieren distintas vías para prevenir la falta de hierro: modificaciones de la dieta, enriquecimiento de alimentos, complementación con medicamentos y, en países tropicales, control de parásitos intestinales hematófagos (que se alimentan de sangre). En diversos países en vías de desarrollo, para solventar el problema de la anemia infantil, se llevan décadas trabajando en el enriquecimiento con hierro de la leche como alimento universalmente aceptado por la población.

### Fortificación de alimentos

La fortificación de los alimentos es uno de los métodos probados más eficientes para prevenir la carencia de hierro en la población, pero exige la se-

lección adecuada tanto del alimento a fortificar como del compuesto de hierro empleado en la fortificación del mismo (más o menos absorbible).

Los alimentos contienen compuestos químicos que compiten con la absorción y el aprovechamiento del hierro en el organismo. Así pues, si el alimento-vecor contiene inhibidores de la absorción (fitatos, oxalatos, polifenoles o calcio, entre otros), el hierro añadido será absorbido levemente, y tendrá un escaso impacto sobre el estado nutricional de quien lo consume. Por tanto, la eficacia y el éxito de la fortificación dependen enormemente de que el hierro añadido se encuentre en una forma absorbible y, a su vez, protegido de los principales inhibidores. Además, la fortificación no debe producir modificaciones en las características organolépticas del producto (sabor, aroma y textura). De otra manera, el alimento será rechazado y no cumplirá el fin para el que ha sido diseñado.

El sulfato ferroso, además de ser el compuesto más barato, es ideal para fortificar líquidos porque es soluble en agua.

#### Absorción del hierro de la leche

La leche se considera un alimento (vehículo) consumido amplia y constantemente por los individuos con mayor riesgo de padecer anemia. Numerosos estudios han contrastado el diferente grado de absorción orgánica del hierro de la leche humana respecto a la de vaca. Aunque la leche humana se caracteriza por su bajo contenido de hierro (<1 mg/l), su absorción es muy eficiente, de alrededor de un 50% frente al 10% de la leche de vaca. Los argumentos que explican esta diferencia se centran en que la leche humana tiene una menor concentración de inhibidores de la absorción de hierro (caseína y calcio) y un mayor acumulo de promotores de la absorción (ácido ascórbico y lactosa). Esto ha servido a la industria para asemejar al máximo la composición química de las fórmulas lácteas enriquecidas respecto a la humana.

En diversos programas de intervención nutricional para prevenir la anemia ferropénica en niños y mujeres embarazadas, llevados a cabo en varios países de América Latina, se han empleado leches fortificadas en sulfato ferroso. La elección de este compuesto se debe a que, al ser soluble en agua, es el ideal para fortificar líquidos. Además, es el compuesto más barato, motivo por el que se emplea habitualmente en la fortificación de fórmulas infantiles, pasta o harina de trigo que se almacenan pocos meses.

El sulfato ferroso se disuelve instantáneamente en el estómago y, una vez disuelto, la absorción del hierro dependerá del contenido en sustancias inhibidoras o favorecedoras en la comida, así como del estado nutricional en hierro del individuo. El ácido ascórbico o un estado nutricional deficiente aumentarán la absorción.

Se ha comprobado cómo la absorción del hierro de leches enriquecidas con sulfato ferroso en concentraciones de 10 a 15 mg/l de hierro es del 3-4%. Con la adición de ácido ascórbico (vitamina C) en una relación de 2:1 con respecto al hierro, la absor-

ción se incrementa entre 3 y 4 veces más, llegando a ser del 11-12%, con lo que se resuelve más rápido la deficiencia nutricional.

Por ejemplo, el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC) de Chile proporciona gratis 2 kilos de leche en polvo entera fortificada mensuales a los lactantes menores de 18 meses y 1 kilo al mes a las mujeres embarazadas.

Este Programa de distribución gratuita de alimentos a la población infantil menor de 6 años y a las embarazadas tiene como objetivos mantener un óptimo estado nutricional de las embarazadas, así como asegurar una lactancia materna exitosa y un crecimiento y desarrollo normal del futuro bebé.

Uno de los objetivos del programa es erradicar la anemia ferropénica infantil. Por este motivo se suministra leche enriquecida en hierro desde hace más de tres décadas. La eficacia de esta leche se probó durante el período 1972-1975 en una intervención en el terreno. 278 niños recibieron leche enriquecida a partir de los 3 meses, y 232 niños recibieron leche sin enriquecer. Al año, la prevalencia de anemia fue del 7% en el grupo de niños que había consumido leche enriquecida, frente al 35,3% del grupo control. La escasa biodisponibilidad del hierro añadido (3-4%) fue un punto para mejorar. Desde entonces el PNAC ha estado investigando la mejor fórmula para el enriquecimiento de la leche en polvo.

Entre 1995 y 1996 se elaboró una leche en polvo entera enriquecida con 10 mg de hierro (sulfato ferroso), 70 mg de ácido ascórbico, 5 mg de cinc y 0,5 mg de cobre por 100 g. La biodisponibilidad de hierro en esta leche fue del 12%. El lactante que recibiera 2 kilos mensuales de este producto absorbería diariamente 0,8 mg de hierro, cantidad que garantiza el 83% de la recomendación de la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Desde 1998, el PNAC emplea esta leche enriquecida. Los resultados preliminares de la eficacia de esta intervención nutricional han puesto de manifiesto una reducción del 66% de la prevalencia de la anemia en los lactantes.

En Colombia, algunas leches, como la "ENTERA", sometida a procesos de enfriamiento, filtración, estandarización, pasteurización, homogeneización, supuestamente, se encuentra enriquecida con vitaminas A, D3, B1, B2 y Niacina. Contiene carbohidratos, proteínas y calcio. Materia grasa mínima 3.0%

La LECHE SEMIDESCREMADA, sometida a proceso de enfriamiento, filtración, estandarización, pasteurización, homogeneización, supuestamente se encuentra enriquecida con vitaminas A, D3, B1, B2 y Niacina. Contiene carbohidratos, proteínas y calcio. Materia grasa mínima 1.5%.

#### Composición de la leche de diferentes especies (por cada 100 gramos)

| Nutriente     | Vaca | Búfalo | Humano |
|---------------|------|--------|--------|
| Agua, g       | 88,0 | 84,0   | 87,5   |
| Energía, kcal | 61,0 | 97,0   | 70,0   |
| Proteína, g   | 3,2  | 3,7    | 1,0    |
| Grasa, g      | 3,4  | 6,9    | 4,4    |
| Lactosa, g    | 4,7  | 5,2    | 6,9    |
| Minerales, g  | 0,72 | 0,79   | 0,20   |

### Desnutrición en Colombia vista por la Unicef

**Por:** Luz Enidia Largo Arteaga, - Periodista el-pulso@elhospital.org.co

“Las disparidades nutricionales en Colombia con respecto de otros países de América Latina y el Caribe”, preparado por la oficina de Unicef de la región de América Latina y el Caribe, muestra la situación específica de las disparidades sociales y geográficas dentro de cada país y así presenta una visión regional.

El documento dado a conocer a El Pulso por la Oficial de Nutrición de la Oficina de Unicef Colombia, Nora Corredor, considera que la desnutrición y la inseguridad alimentaria aparecen con lamentables consecuencias para niños y niñas en América Latina y particularmente en países como Colombia, en donde el grave fenómeno del desplazamiento y el incremento de la pobreza están afectando notoriamente la calidad de vida de la población.

El estudio pone de manifiesto que más del 60% de los niños y niñas menores de 5 años de los países de la región, es decir, cerca de 37 millones, están desnutridos. En Colombia, 13.5% de los niños y niñas menores de 5 años sufren de desnutrición crónica y 6.7% de desnutrición global. El problema es aún más grave en los dos primeros años de vida, en los que se concentra el mayor porcentaje de desnutrición, con alto riesgo de mortalidad o de un inicio de vida de baja calidad. El estudio sobre “Vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de la población desplazada por la violencia en Colombia”, realizado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA), encontró que el 23% de las niñas y niños desplazados está en riesgo de desnutrición, y de estos, los de mayor riesgo son los que están entre 12 y 23 meses de edad.

Si bien en Colombia las encuestas de demografía y salud han mostrado un notorio mejoramiento en los indicadores de desnutrición crónica o aguda en niños de corta edad entre 1990 y 2000, es necesario entender que los indicadores de desnutrición presentan grandes disparidades geográficas entre regiones y por área rural y urbana. Los promedios nacionales tienden a ocultar las disparidades extremas. En la crisis social que enfrenta el país, hay muchos niños y niñas que habitan en regiones de alta prevalencia de desnutrición y que al estar ocultos bajo los promedios nacionales, se encuentran en alto riesgo de enfermar o morir por causas asociadas a la desnutrición.

Luego de mostrar cuadros y gráficos comparativos de 12 países de América Latina y el Caribe en los cuales se analizan cuatro tipos de disparidades: geográficas en desnutrición crónica (retraso del crecimiento o stunting), geográficas en desnutrición global (bajo peso para la edad), urbano-rurales en la desnutrición crónica y de género en la desnutrición crónica, el estudio concluye que existen grandes disparidades entre estos países así como al interior de cada país, además de que la desnutrición crónica en niños y niñas en prácticamente todos esos países es abrumadora.

Pero a pesar de la lamentable desnutrición que padece la niñez colombiana, lo único que faltaba, la expedición del Decreto 2838 de 2006, que entró a regir el 24 de agosto de 2008, donde se obliga a los pequeños expendedores de leche cruda al menudeo, es decir, hay que llegar agachados y resignados ante las pasteurizadoras para que compren al precio que les de la gana pagar. ¿Será que en cada pueblo, vereda o municipio del país hay plantas procesadoras para que el Gobierno manipule al sector lechero con este descaro de entregarlo maniatado? claro, como los productos derivados de la leche no tienen control de precios y la leche se puede ahora manipular en el precio, ya que la sobreoferta, por lógica elemental baja los precios de compra a las buenas o a las malas. Qué tal la manipulación de un producto esencial. Qué tristeza.

Me parece importante, aportar a esta exposición de motivos, la inconformidad, que ya comienza a levantarse en el campesinado colombiano:

#### Leche cruda, en el ojo del huracán



**Por:** Ricardo Gutiérrez Zapata

*Aproximadamente cinco mil campesinos de ocho departamentos del país cambiaron ayer sus azadones por pancartas y sus campos por las calles de Bogotá.*

La razón es que se reunieron para protestar por las medidas del Gobierno que buscan prohibir la venta de leche sin pasteurizar en todo el país.

Este fue el caso de María Helena Bustamante, una campesina de 64 años que transformó totalmente su rutina con el fin de participar en la marcha, la cual se inició a eso de las 12:30 del día en la Plaza de Toros, tomó la carrera séptima y concluyó en la sede del Ministerio de Agricultura, ubicada sobre la Avenida Jiménez entre las carreras 7ª y 8ª, en pleno centro de Bogotá.

María Helena confiesa que a esa hora de la jornada debería estar dándole agua a las cinco vacas que posee en un pequeño pedazo de tierra que tiene en Tunja y con las que obtiene unas 15 botellas diarias de leche.

“Ni lo quiera Dios, porque me quedo sin la ayuda para sostener la casa donde vivimos siete personas”, enfatiza María Elena al preguntársele qué va a pasar cuando entre a regir la ley que impedirá la comercialización de leche cruda en el país.

En un comienzo, los ministerios de Agricultura y Protección Social decidieron, mediante el Decreto 2838 de 2006, que la prohibición regiría a partir del próximo domingo 24 de agosto, pero ante la presión de diferentes sectores, el Gobierno se encuentra ultimando detalles para la expedición de un nuevo decreto que modifique los plazos.

De acuerdo con el Ministro de la Protección Social, Diego Palacio Betancourt, los nuevos plazos se ampliaron hasta en cuatro años y medio. “Hay que reconocer que Colombia es un país con una gran diversidad, con enormes diferencias regionales y locales en el mercado de este tipo de productos y eso hay que tenerlo presente”, afirmó Palacio.

A pesar de la ampliación, los productores y comercializadores de leche sin pasteurizar se manifestaron en contra de la medida, por lo que ayer su principal arenga era: “La leche cruda no mata, el hambre sí”.

De acuerdo con Javier Mozo González, un comercializador de leche cruda que participó ayer en la manifestación, la medida va en contra de los pobres, que pueden comprar un litro de su producto por \$900, mientras que la pasteurizada puede costar hasta el doble.

En el Decreto 2838 se otorgaba un plazo de dos años a los productores y comercializadores para que adoptaran un plan de reconversión. Al 25 de julio de este año se habían presentado 4.747 planes, de los cuales se aprobaron 2.819. Mientras tanto, María Helena seguirá rogando para “poder seguir vendiendo la lechita”.

#### **Excedentes de leche serán donados a niños pobres (según el Ministro de Agricultura)**

Como el señor Ministro de Agricultura ha manifestado por los medios escritos y hablados del país, que con el fin de evitar que cada día se sigan perdiendo litros y litros de leche, por la sobreoferta del líquido, el Gobierno Nacional comprará los excedentes de leche para brindarlo a los niños más pobres del país.

Al contrario de lo que se pensaba hasta ahora, el exceso de leche se convertirá en un beneficio más que un problema, indicó el Ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias.

Bienvenida sea la idea, pero eso sí plasmémoslo en el texto de una ley, con un programa definido como el que se propone en la iniciativa, para que no quede solo en simple retórica.

Estoy de acuerdo en las palabras textuales del Ministro:

“Esto no puede ser algo malo. Vamos convertirlo en algo muy positivo para que los niños más necesitados puedan tener leche barata, o regalada y el Gobierno compre parte de esa leche”, indicó Arias.

De todas formas, dejo a disposición de mis colegas, esta iniciativa con el fin de que sea debatida y aprobada para bien del país.

*Guillermo Antonio Santos Marín,*  
Representante a la Cámara.

#### **CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL**

El día 22 de julio del año 2009 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 055 con su correspondiente exposición de motivos por honorable Representante *Guillermo A. Santos Marín*.

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

\* \* \*

#### **PROYECTO DE LEY NUMERO 056 DE 2009 CAMARA**

*por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998 - Acciones Populares y de Grupo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Deróguense los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

*Fabio Valencia Cossio,*

Ministro del Interior y de Justicia.

#### **EXPOSICION DE MOTIVOS**

Actualmente en Colombia, la presentación de acciones populares, ha tenido un aumento considerable, que según nuestro análisis, está justificado en el interés de los accionantes para obtener el incentivo económico reconocido por la Ley 472 de 1998 para las personas que mueven el aparato jurisdiccional en procura de defender los intereses de la comunidad.

El loable interés del legislador de premiar a los ciudadanos responsables que defiendan los intereses colectivos, ha perdido en la actualidad su razón de ser, toda vez que se ha convertido en un negocio de unos cuantos, que se han dedicado a viajar a lo largo y ancho del territorio nacional presentando acciones populares, buscando unos reconocimientos desmedidos en detrimento del erario público y especialmente de los entes territoriales.

La razón de ser de dichas acciones, está orientada a proteger los derechos colectivos como el ambiente sano o el espacio público y la moral administrativa, cuya consecución y protección le ataña a todos los ciudadanos, sin necesidades de recurrir a premios para que se ejerza su defensa y protección, que van en detrimento de las finanzas de los presupuestos públicos.

En los últimos años hemos visto cómo los alcaldes municipales se han visto obligados a enfrentar un sinnúmero de acciones populares que en vez de coadyuvar al bienestar de la comunidad entorpecen las actividades propias de las administraciones locales.

Así mismo, los presupuestos de las administraciones públicas se ven menoscabados con los fallos de estas acciones y es tal el volumen de estas y el valor de los fallos que en algunos casos los mandatarios locales se ven abocados al traslado de los recursos del plan de desarrollo para cumplir con lo mandado por los jueces a través de esta figura.

Es por esto que el presente proyecto pretende derogar los siguientes artículos de la Ley 472 de 1998:

*“Artículo 39. Incentivos. El demandante de una acción popular tendrá derecho a recibir un incentivo que el juez fijará entre diez (10) y ciento cincuenta (150) salarios mínimos mensuales. Cuando el actor sea una entidad pública, el incentivo se destinará al Fondo de Defensa de Intereses Colectivos”...*

*“Artículo 40. Incentivo económico en acciones populares sobre moral administrativa. En las acciones populares que se generen en la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, el demandante o demandantes tendrán derecho a recibir el quince por ciento (15%) del valor que recupere la entidad pública en razón a la acción popular.*

*Para los fines de este artículo y cuando se trate de sobrecostos o de otras irregularidades provenientes de la contratación, responderá patrimonialmente el representante legal del respectivo organismo o entidad contratante y contratista, en forma solidaria con quienes concurren al hecho, hasta la recuperación total de lo pagado en exceso.*

*Para hacer viable esta acción, en materia probatoria los ciudadanos tendrán derecho a solicitar y obtener que se les expida copia auténtica de los documentos referidos a la contratación, en cualquier momento. No habrá reserva sobre tales documentos”.*

Es deber de todo ciudadano velar por la preservación y conservación de los intereses públicos y comunes, acudiendo a las autoridades correspondientes para garantizar su efectividad y vigencia, por lo que pagar por conseguir su protección no solo se contrapone con el deber ciudadano, sino que además favorece solo a unos pocos, toda vez que no cualquier ciudadano está en capacidad de presentar una demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y afrontar el correspondiente proceso, pues dada su rigurosidad y procedimiento solamente personas con cierta formación profesional acudirán a su ejercicio, y que en la práctica conlleva a que se conformen grupos especializados en la interposición de tales acciones muchas veces con temas recurrentes y reiterativos, que en modo alguno justifican el reconocimiento del incentivo correspondiente.

Es por esto que en las alcaldías municipales manifiestan que las acciones populares dejaron de ser un mecanismo para proteger los derechos colectivos y se convirtieron en un negocio rentable para unos pocos que sin pertenecer a las entidades territoriales y conocer sus problemáticas, van por ahí tomando fotos e instaurando recursos con el solo objeto de beneficiarse económicamente.

Un caso que ha afectado a nuestros municipios es el de las acciones populares para el establecimiento de los cuerpos de bomberos oficiales que desconoce la realidad local de la existencia de cuerpos voluntarios de bomberos, caso sucedido reiteradamente en los departamentos de Cundinamarca y Antioquia en donde se encuentra una coincidencia en los accionantes que solo tienen interés en los reconocimientos

económicos y no en el buen desarrollo de la administración pública esto sucedido durante los años 2007 y 2008.

Además, para estos incentivos no se establecieron parámetros indicativos de procedencia y el modo de cuantificarlos, a pesar de los esfuerzos jurisprudenciales para que se defina este punto, lo cierto es que no ha sido posible unificarse en torno a los casos en que se es procedente y en cuáles no.

Se debe anotar igualmente que si bien la Corte Constitucional en Sentencia C-459/04 consideró que no era ilegítimo prever tales recompensas individuales para quienes protejan judicialmente el interés colectivo, en este caso se propone su eliminación por razones de conveniencia y de interés general.

Por otra parte, en principios las Acciones Populares carecen de contenido subjetivo, es decir, que las mismas no persiguen un resarcimiento pecuniario, pues se actúa en defensa del interés público y aunque la ley prevé una recompensa, este no es el fin primordial para el cual se instituyó tan importante herramienta jurídica.

Por lo anterior presentamos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,

*Fabio Valencia Cossio,*

Ministro del Interior y de Justicia.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 22 de julio del año 2009 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 056 con su correspondiente exposición de motivos por Ministro del Interior, doctor *Fabio Valencia C.*

El Secretario General,

*Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 622 - Viernes 24 de julio de 2009

CAMARA DE REPRESENTANTES **Págs.**

**PROYECTOS DE LEY**

|  |    |
|--|----|
| Proyecto de ley número 053 de 2009 Cámara, por la cual se dictan normas en relación con el ejercicio de la Profesión de Abogado, se autoriza la creación del Colegio Nacional de Abogados y se dictan otras disposiciones..... | 1  |
| Proyecto de ley número 054 de 2009 Cámara, por la cual se adicionan los artículos 9º, 196, 201, 258, 259 y 260 de la Ley 5ª de 1992y se dictan otras disposiciones.....  | 7  |
| Proyecto de ley número 055 de 2009 Cámara, por la cual se dictan normas tendientes al enriquecimiento nutricional de la leche de ganado vacuno y se dictan otras disposiciones.....  | 11 |
| Proyecto de ley número 056 de 2009 Cámara, por medio de la cual se derogan algunos artículos de la Ley 472 de 1998 - Acciones Populares y de Grupo.....  | 15 |