



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 160

Bogotá, D. C., jueves, 19 de abril de 2012

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se adopta el Régimen de Contratación: Selección Abreviada a las Organizaciones de Acción Comunal, en desarrollo del artículo 55 de la Ley 743 de 2002.

Bogotá, D. C., 11 de abril de 2012

Doctora

ADRIANA FRANCO CASTAÑO

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 071 de 2011 Cámara, por medio de la cual se adopta el Régimen de Contratación: Selección Abreviada a las Organizaciones de Acción Comunal, en desarrollo del artículo 55 de la Ley 743 de 2002.

Síntesis del proyecto

El proyecto de ley busca que las organizaciones de acción comunal definidas como entidades de naturaleza solidaria, según artículos 6° y 8° de la Ley 743 del 5 de junio de 2002, o Ley Comunal, puedan contratar con la Nación y las entidades territoriales regulándose por la modalidad de selección abreviada previsto en la Ley 1150 de 2007.

En este sentido el proyecto cuenta con 14 artículos que se ocupan desde el objeto, requisitos, vigilancia, controles, terminación unilateral del contrato y otros.

Trámite del proyecto

Radicado en la Secretaría de la Cámara: 23 de agosto de 2011.

Recibido en Comisión Primera: Septiembre 2 de 2011.

Publicado en la Gaceta del Congreso número 618 de 2011.

Autor: honorable Representante *Jorge Eliécer Gómez Villamizar.*

Ponente: honorable Representante *Jorge Eliécer Gómez Villamizar.*

Acumulación – competencia y asignación de ponencia

Mediante Comunicación número C.P.C.P.3.1-165-2011 del 15 de septiembre de 2011 y de conformidad con el Acta número 004 de la Mesa Directiva de la Comisión y con base a lo consagrado en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, fui designado ponente para el Proyecto de ley número 071 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se adopta el Régimen de Contratación: Selección Abreviada a las Organizaciones de Acción Comunal, en desarrollo del artículo 55 de la Ley 743 de 2002.*

El presente informe de ponencia se rinde dentro del término asignado.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Un objetivo fundamental del Estado Social de Derecho, es estimular los esfuerzos y las iniciativas de la comunidad para que en una indisoluble relación permanente Estado-Sociedad se logre la solución de las necesidades y aspiraciones de la población, en cumplimiento de los principios de la participación de todas y todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

En concordancia los recursos públicos, económicos e institucionales serán más eficientes aportando un impacto social cuando se complementa con la iniciativa y el esfuerzo de las comunidades organizadas, iniciativas que a su vez deben reflejar el querer colectivo. Esta verdad es mucho más válida para los países subdesarrollados como el nuestro, puesto que le da solución en gran parte a las necesidades básicas vitales de la población que dependen en alto porcentaje de las políticas y acciones del Estado.

Sucesivamente se podría convocar a muchos gobernantes locales que demuestran con creces los buenos resultados cuando complementan sus políticas de Gobierno con las propuestas y el trabajo de las comunidades.

Antecedentes

Este proyecto es autoría del señor *Guillermo A. Cardona Moreno*, Dignatario Confederación Nacional Comunal, quien lo ha socializado y ha sido aprobado en varios eventos comunales, en especial en los Congresos Nacionales Comunales de Montería y recientemente en el de Popayán en diciembre del año 2010.

Este proyecto fue presentado en el año 2008 al Congreso con el número 047 de Senado, pasó a Comisión y en Plenaria tuvo ponencia favorable pero no se sometió a votación por lo que se archivó.

Nuevamente se presenta con mi respaldo y demás integrantes de esta Comisión para que se le dé trámite ágil y aprobación a esta vieja ilusión y necesidad comunitaria, como es la contratación o convenios solidarios con nuestras organizaciones comunales, cuya esencia está en que el recurso público, económico e institucional se pueda complementar con el trabajo comunitario.

Objeto del proyecto

La iniciativa tiene por objeto establecer un marco jurídico para la contratación entre las entidades estatales señaladas en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993 y las organizaciones de acción comunal reguladas por la Ley 743 de 2002, con el fin de impulsar actividades y programas de interés público o comunitario, acordes con el Plan Nacional de Desarrollo o los Planes Territoriales de Desarrollo y los proyectos inscritos en los respectivos bancos de proyectos.

Justificación

En sus orígenes entre 1958 y 1975 en lo fundamental las obras de vías, educación y salud se construyeron con trabajo de las organizaciones comunales. Luego vino la época de los auxilios que debilitó esta práctica. Hoy todas las estadísticas en Colombia muestran que allí en donde el recurso público se ejecuta o complementa con el trabajo comunitario se logran los mayores resultados.

Nadie en Colombia ha hecho rendir tanto el recurso público ni con mayor transparencia como cuando se ejecuta con las comunidades. De allí la importancia del proyecto de ley.

En Colombia a partir de la Constitución Política de 1991, privilegió la ejecución de los recursos y de muchas funciones estatales con particulares y en especial a partir de la vigencia de la Ley 80 del 1993 y 1150 del 2007, Régimen de Contratación Pública con el sector privado, las comunidades y en general las organizaciones comunitarias, en especial las Juntas de Acción Comunal han sido marginadas del acceso a la ejecución de los recursos públicos por varias razones:

Porque el Decreto 300 vigente durante este período hasta el 5 de junio de 2002, sobre organizaciones de acción comunal, las definía como entidades de derecho privado y el artículo 355 de la Constitución prohibió invertir recursos públicos en entidades de derecho privado. La verdad es que por razones culturales o políticas, la mayoría de gobiernos locales a partir de la vigencia de estas normas se amparan en este impedimento para no ejecutar recursos públicos a través de las organizaciones comunales, así fuera por la vía de contratación o convenio.

Si bien a partir del artículo 355 de la Constitución Política se expidió el Decreto número 777 de 1992

y otras normas complementarias sobre contratación con entidades sin ánimo de lucro, estas normas antes que facilitar, priorizar o dar prerrogativas a estas organizaciones, estableció impedimentos.

La contratación pública con el sector privado amparada en la Ley 80 de 1993 y 1150 del 2007, ante la eliminación de muchas entidades públicas, se convirtió en la columna vertebral de la corrupción, lo que ha conducido a que la mayoría de administraciones ignoren o soslayen la posibilidad de hacer más eficientes sus recursos en su ejecución con organizaciones sin ánimo de lucro como las organizaciones de acción comunal, privilegiando la contratación con particulares.

Las evaluaciones sobre la eficiencia de la inversión pública en Colombia a partir de la vigencia de la Ley 80 no son satisfactorias y por el contrario se demuestra que es la etapa en que más ha proliferado la corrupción.

Ahora bien, en el marco del derecho de igualdad que establece el artículo 13 de la Carta, no es justo que a desiguales se trate como iguales. Esta afirmación procede por cuanto a una organización de la comunidad, cuya especialización no es la contratación, sino el servicio social, se le exigen los mismos y a veces más requisitos para acceder a un contrato o convenio con el Estado que a un contratista privado cuya principal motivación es la ganancia privada o particular.

Por eso, teniendo en cuenta:

Que por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, se define a los organismos comunales como entidades de naturaleza solidaria, artículos 6° y 8° de la Ley 743 del 5 de junio de 2002, o Ley Comunal.

Que el artículo 55 de la misma ley establece que, los contratos o convenios que celebren los organismos comunales se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias.

Que legalmente este régimen de contratación solidaria no existe por lo que las posibilidades de contratación con las organizaciones comunales queda en el vacío jurídico, lo que es violatorio del derecho a la igualdad.

Por estas razones, y siempre con la intención de ampliar la participación de la comunidad en los diferentes escenarios que los involucre a ellos, presento ante mis colegas esta iniciativa, la cual espero pueda transitar con más ayudas que obstáculos las diferentes etapas del trámite legislativo.

Comentarios de los ponentes

Este proyecto ley dentro de sus resultados esperados de un gran impacto integral en el país, una vez entre en vigencia nos va a generar un valor agregado, como son los valores de liderazgo, sentido de pertenencia, trabajo en comunidad, sostenibilidad y fuente de empleo directa que fortalecerá el tejido social.

Marco Constitucional

a) **Artículo 1°.** C. P. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general;

b) **Artículo 2°. C. P.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo;

c) **Artículo 95, C. P.** Numeral 5; Son deberes de la persona y del ciudadano:

Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. Y el Capítulo III, artículo 311 del Régimen Municipal: promueve la participación comunitaria.

Marco Legal

Artículos 6°, 8° y 55 de la Ley 743 del 5 de junio de 2002, o Ley Comunal.

Ley 80 de 1993 y Ley 1150 del 2007, Régimen de Contratación Pública.

Proposición

En cumplimiento del encargo hecho por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 071 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se adopta el Régimen de Contratación: Selección Abreviada a las Organizaciones de Acción Comunal, en desarrollo del artículo 55 de la Ley 743 de 2002.*

En virtud de lo anterior, atentamente les solicito se dé primer debate al Proyecto de ley número 071 de 2011 y se apruebe por los honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Jorge Gómez Villamizar,
Representante a la Cámara,
Coordinador Ponente.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2011 CÁMARA

por la cual se adopta el Régimen de Contratación: Selección Abreviada a las Organizaciones de Acción Comunal, en desarrollo del artículo 55 de la Ley 743 de 2002.

“El Congreso de Colombia
DECRETA:”

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer normas para la contratación entre las entidades estatales señaladas en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993 y las organizaciones de acción comunal reguladas por la Ley 743 de 2002, con el fin de impulsar actividades y programas de interés público o comunitario, acordes con el Plan Nacional de Desarrollo o los planes territoriales de desarrollo y los proyectos inscritos en los respectivos bancos de proyectos.

Artículo 2°. *Requisitos para la contratación.* La Nación y las entidades territoriales podrán contratar con los organismos de acción comunal con sujeción a los procesos de selección abreviada previstos en la Ley 1150 de 2007.

La propuesta de contrato de la organización de acción comunal deberá ser aprobada por su asamblea general. Copia del acta se anexará a la propuesta.

Artículo 3°. *Publicación.* Los contratos y convenios que celebren las entidades estatales con las organizaciones de acción comunal deberán ser publicados en el *Diario Oficial* o en la *Gaceta* de la respectiva entidad estatal.

También deberán ser publicadas las adiciones, modificaciones, suspensiones, actas de liquidación de mutuo acuerdo, actas de liquidación unilateral y la información sobre las sanciones ejecutoriadas que se profieran en el curso de la ejecución contractual o con posterioridad a esta.

No obstante, la entidad estatal podrá determinar otros mecanismos de publicidad en consideración a la naturaleza del contrato o a su cuantía, lo que hará constar en acto administrativo.

Artículo 4°. *Garantía.* La organización comunal contratista constituirá garantía única de cumplimiento de las obligaciones del contrato y de buen manejo del anticipo, cuando a ello hubiere lugar.

Sin embargo, la entidad estatal podrá determinar, en cada caso, que no habrá lugar a exigir la garantía, atendiendo a la naturaleza del contrato, la cuantía y la forma de pago, lo que hará constar en acto administrativo.

Artículo 5°. *Manejo de los recursos del contrato.* Los recursos públicos que reciban los organismos de acción comunal para la ejecución de los contratos y convenios regulados por la presente ley no ingresarán a su patrimonio y serán manejados en una cuenta especial a nombre del proyecto. Esta cuenta especial será manejada por tres (3) personas designadas por la Asamblea General de la Organización Comunal.

Los rendimientos que generen los dineros de la cuenta especial deberán ser reinvertidos en proyectos comunitarios, con observancia de los principios establecidos en la Ley 743 de 2002.

Artículo 6°. *Idoneidad del contratista.* Además de las condiciones técnicas y financieras establecidas por la entidad estatal, los miembros de la junta directiva de la organización comunal deberán acreditar en la propuesta haber recibido capacitación en contratación pública de parte de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Las organizaciones comunales interesadas en presentar propuestas de contratos a las entidades estatales no estarán obligadas a inscribirse en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio.

La existencia y representación legal de la organización de acción comunal se acreditará con certificación expedida por la respectiva entidad de control del Estado.

Las organizaciones comunales que celebren contratos con entidades estatales deberán haber sido constituidas por lo menos dos (2) años antes de la presentación de la propuesta.

El representante legal de la organización comunal declarará bajo juramento, que se entiende prestado con la firma de la propuesta y del contrato, que no está incurso en ningún tipo de inhabilidad.

Artículo 7°. *Interventoría.* La interventoría de la ejecución y cumplimiento del contrato será ejercido

por un Comité de Seguimiento conformado por un funcionario de la entidad estatal y un representante de la comunidad beneficiaria del contrato, designado por esta. Así se hará constar en el contrato.

Artículo 8°. *Ejecución del contrato.* Para la ejecución de los contratos a que se refiere esta ley se requiere la aprobación de la garantía, cuando a ello hubiere lugar, y la certificación de la disponibilidad presupuestal correspondiente, salvo que se trate de contratos con recursos de vigencias futuras, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto.

Artículo 9°. *Exclusión de relaciones laborales.* Los contratos celebrados entre las entidades públicas y las organizaciones comunales no generan relación laboral entre las primeras y las personas que vincule la organización comunal para la ejecución del contrato.

Artículo 10. *Licencias.* Cuando las actividades u obras objeto del contrato requieran licencia oficial, esta deberá estar vigente en la fecha de su celebración.

Artículo 11. *Vigilancia y control.* Además de la veeduría comunitaria que se ejerza a través de la respectiva organización y de las demás que existan, el contrato estará sujeto al control fiscal de la respectiva Contraloría.

Artículo 12. *Terminación unilateral del contrato.* La entidad estatal podrá dar por terminado unilateralmente el contrato y exigir el pago de la cláusula penal pecuniaria y las demás indemnizaciones a que hubiese lugar, con observancia del debido proceso, por incumplimiento de las obligaciones del contratista.

Artículo 13. *Aplicación de otras leyes.* En los aspectos no regulados en la presente ley se aplicarán las demás disposiciones legales sobre contratación estatal.

Artículo 14. *Vigencia y derogatoria.* Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Jorge Gómez Villamizar,
Representante a la Cámara,
Coordinador Ponente.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2011
CÁMARA, 258 DE 2011 SENADO**

por la cual se establece un proceso especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles, sanear la falsa tradición y dictar otras disposiciones.

Bogotá, D. C., abril 17 de 2012

Doctora

ADRIANA FRANCO CASTAÑO

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 150 de 2011 Cámara, 258 de 2011 Senado.

Respetada señora Presidente:

De conformidad con la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, presentamos la ponencia del proyecto de ley de la referencia.

1. Origen del proyecto

El proyecto que se presenta a consideración es de iniciativa congresional, de autoría de más de 30 parlamentarios, que incluye a casi todos los partidos con asiento en el Congreso de la República: Partido Conservador, Partido de Unidad Nacional, Partido Liberal, Cambio Radical, Partido de Integración Nacional, Partido Verde. Inició su trámite el 5 de mayo de 2011, y su estudio ha estado acompañado por cuatro Ministerios, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

También han participado en las reuniones de trabajo y estudio entidades de las que destacamos las observaciones del Departamento de Planeación Nacional, la Federación Nacional de Departamentos, el Colegio de Registradores, el IGAC, el Incoder, la OIM, y la MAPP-OEA, quienes a través de la Mesa de Formalización que lidera la Cartera de Agricultura colaboraron para armonizar el presente proyecto con las iniciativas que el Gobierno Nacional está implementando dentro del programa de formalización de la propiedad rural y el capítulo de tierras de la ley de víctimas.

En palabras del señor Presidente Juan Manuel Santos, la presente iniciativa “*es música celestial para Colombia*”.

2. Estado del arte

2.1 ¿Qué motiva el presente proyecto?

Sin duda alguna, el presente proyecto está motivado por la situación que atraviesa Colombia y la problemática que genera tanto para el Estado como para la población colombiana, la carencia de títulos de propiedad que respalden la tenencia legítima de la tierra en todo el territorio nacional.

2.1.1 Colombia rural y el desempleo

Con relación a la Colombia rural, tenemos que las tres cuartas partes de los municipios del país son predominantemente rurales y ellos corresponden al 94,4% del territorio patrio. Allí vive el 31,6% de la población colombiana; del campesino colombiano, se observa que de cada cuatro dos son pobres y uno pobre extremo¹, que el 60% del empleo rural es informal, que el 60% no tiene agua potable, que el 55% nunca ha recibido asistencia técnica y el 85% carece de alcantarillado². Este panorama se agudiza si tenemos en cuenta la magnitud del empleo informal en la Nación, según estudios del Banco de la República de la población económicamente activa, se estima en la informalidad el 62%, de estos, el 82% no reciben primas, el 67% no tienen vacaciones pagadas y el 62% no aporta a salud y pensiones.

¹ Colombia, PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2011 “Colombia Rural, Razones para la Esperanza, (en línea) 2011. Disponible en: <http://pnudcolombia.org/indh2011/>

² Gran Informe Especial de Tierras, “Los Pilares Olvidados de la Tierra”, en Revista *Semana* número 1559, 2012 páginas 68-69.

Las anteriores cifras dan cuenta de una situación que amerita intervención estatal de manera urgente, sin embargo, cuando se empiezan a ejecutar planes y programas que desarrollan políticas públicas de inversión en beneficio del campesino y del sector rural, estos chocan con una gran dificultad, y es el segundo motivo que inspira este proyecto de ley, la informalidad de la propiedad. Esto no es otra cosa que la carencia de título de propiedad sobre la tierra y presenta dos variantes, la primera, los títulos de propiedad con la llamada falsa tradición y la segunda, el altísimo índice de posesiones regulares e irregulares sobre las cuales no se ha tramitado el proceso de pertenencia que se requiere para acceder al título de propiedad.

Brevemente, hay que mencionar que el problema de la informalidad no es un problema exclusivo de Colombia, sino lamentablemente un problema latinoamericano y en general de los países en vías de desarrollo.

Para entender la magnitud de esta situación, es necesario tener presente que, según cifras dadas a conocer por el Ministro de Agricultura, la informalidad en el campo llega a un 40% de los predios rurales³. Además, entre los pequeños productores, la informalidad supera aquel 40%⁴; en lo urbano, según el Presidente del Colegio Nacional de Registradores, de los más de 25 millones de folios de matrículas inmobiliarias existentes, al 2004 se calculaba que entre un 15 a 20% de ellos presentaban falsa tradición, es decir de 3.5 a 4.5 millones de inmuebles en aquella situación irregular.

2.1.2 Mecanismos procesales actuales

Si exploramos en nuestro País las razones para ello, encontramos que los mecanismos que ha dispuesto el Estado para hacerle frente a la informalidad de la tierra se han quedado rezagados, es así como el proceso de pertenencia que es la alternativa judicial y procesal actual para otorgar título de propiedad cuando se han cumplido las exigencias legales de la prescripción, resulta tortuoso si no imposible para los pequeños campesinos y poseedores informales de inmuebles tanto en lo rural como en lo urbano. El conocimiento de estos procesos es competencia de un juez civil del circuito, y con 1102 municipios y tan solo 201 Jueces Civiles del Circuito, muchas veces ni siquiera la primera instancia del proceso de pertenencia es posible adelantarla en la misma localidad donde se encuentra el inmueble, aspecto que queda tratado de igual manera en el proyecto del Código General del Proceso. Con la segunda instancia se sigue tramitando ante los Tribunales Superiores del Distrito radicado generalmente en la capital de departamento, implicando al pequeño poseedor y campesino otra traba para conseguir el título de propiedad.

³ Restrepo Salazar Juan Camilo, Política Integral de Tierras: Un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad Agraria”, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Bogotá, D. C., 2011.

⁴ Gran Informe Especial de Tierras, este informe elaborado con el apoyo del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga, y publicado en la revista *Semana*, da a conocer cifras sobre la Colombia rural en aspectos como conflictos por tenencia de la tierra, por uso de la tierra, indica cifras de pobreza del campo según el nuevo sistema del PNUD, que nosotros también revisamos para tener la radiografía del campo colombiano.

Un ejemplo ilustra esta situación: el señor Juan Quiñones es poseedor de un inmueble ubicado en el municipio de El Charco, departamento de Nariño, para tramitar el proceso de pertenencia de su inmueble, debe trasladarse a la ciudad de Tumaco, en donde está ubicado el Juzgado Civil del Circuito con jurisdicción sobre el municipio de El Charco. En caso de instaurarse segunda instancia a la providencia del Juez de Tumaco, Juan Quiñones deberá trasladarse nuevamente, esta vez a la ciudad de Pasto, en donde se ubica el Tribunal Superior del Distrito que conocerá del recurso.

Los costos del panorama anterior, y el promedio de tiempo en el que se obtiene una sentencia de pertenencia que ronda los 3, 4 o más años, suponen a simple vista motivos adicionales por los cuales la informalidad continua presente en el territorio colombiano.

Aspectos sociológicos reforzados por el uso continuado como lo es la creencia de la carta venta como título de propiedad o la no culminación de procesos sucesorales que terminan en posesiones y, conduciendo inexorablemente a repetir el círculo vicioso en las generaciones que reciben la tierra en ese estado, son factores que juegan en contra de la política pública de formalización que se quiere y requiere el país.

3. Propósito

3.1 Formalización de la propiedad

En materia agraria, la visión del actual Gobierno en cabeza de la Cartera de Agricultura, presenta aristas, como en un triángulo equilátero, la primera de esas aristas es la restitución de tierras contemplada en la Ley 1448 de 2011 más conocida como ley de víctimas. Esta legislación especial, que se enmarca dentro de lo que se conoce como justicia transicional y su capítulo de tierras, están destinados a solucionar el problema de las víctimas de despojo.

En su segunda arista, el triángulo presenta la formalización de la propiedad rural, que es la arista donde se enmarca el presente proceso especial. Al estar destinado a los inmuebles rurales y urbanos que siendo objeto de informalidad, no están contemplados en la restitución de tierras a despojados, se garantiza plena armonía entre estas dos fórmulas para sacar el campo adelante, siendo más específicos, el hecho de existir una política de restitución a víctimas de despojo, no conlleva el dejar abandonados a millones de colombianos y predios que requieren que su situación jurídica sea resuelta también por el mismo Estado.

Como eje final, se encuentra el desarrollo rural, para lo cual la misma visión de desarrollo se está replanteando para abarcar todo tipo de agricultura que sea respetuosa con el campo mismo, enfoques de género y territorio que serán objeto de un proyecto de ley diferente que la Cartera de Agricultura está pronta a presentar.

Vistas las tres aristas que componen la política agraria del actual Gobierno, se concluye que están llamadas a complementarse y reforzarse unas a otras, dado que la formalización facilita la identificación de focos con riesgo de despojos y ayuda a prevenirlos, acompasado con una política de desarrollo rural que crea las condiciones necesarias para que el campesino progrese junto con el campo, y con ellos el país se enrute en el camino de la reconciliación y la paz.

3.1.2 Saneamiento de título que conlleva la llamada falsa tradición

Se ha incluido en el presente proyecto el saneamiento de la falsa tradición, que tiene como antecedente la Ley 1182 de 2008 que creó un proceso para tal fin, ahora, se recoge la experiencia de dicha ley y se la articula a la visión de formalización que el Gobierno Nacional está implantando como política pública en materia agraria. Los resultados de esta ley han sido altamente favorables.

Un ejemplo ilustra la situación: el doctor Henry Armando González Calvache, cuenta que en el lapso de 40 meses desde la entrada en vigencia de la Ley 1182 en julio de 2008 hasta marzo de 2012, en representación de ciudadanos del sector rural de Nariño, ha logrado obtener 1148 sentencias de saneamiento de títulos con falsa tradición. Agrega que las consultas sobre titulación de posesión y falsa tradición se presentan en proporciones de 50% para cada una.

3.1.3 Titulación de la posesión

Entre posesión y propiedad hay diferencias de fondo y de forma. Al propietario y al poseedor corresponden los derechos tradicionales de usar, gozar y disponer de las cosas, pero mientras al primero la ley le adiciona la titularidad que puede ostentar ante y contra los demás para perseguir su derecho y hacerlo valer preferentemente, al segundo se le cercenan algunas prerrogativas que, teniéndolas, se le abriría campo para acceder a varios actos de la vida normal de los negocios.

Pero lo más importante es que se convierte en verdadero propietario y se hace acreedor a uno de los derechos fundamentales previstos en nuestra Carta Política.

El derecho de propiedad tradicionalmente ha sido concebido como un derecho subjetivo o como una función social. Caracterizadas corrientes del pensamiento se ubican en una u otra posición dependiendo de los fines que ellas otorguen a la propiedad sobre los bienes y dependiendo también de la orientación filosófica, política y jurídica que defienden.

La Constitución de 1886 otorgó a la propiedad el atributo de derecho individual con las limitaciones que le imponían las leyes y el derecho ajeno. Es decir, el titular del derecho podía ponerlo en práctica arbitrariamente como decía el Código Civil, pero respetando siempre las condiciones legales y los intereses de los otros asociados haciendo eco al axioma según el cual mi derecho termina donde empieza el de los demás.

La Reforma Constitucional de 1936 adicionó al derecho de propiedad la función social, la cual permite entenderlo como un derecho subjetivo sí, pero con vocación de servicio social bajo el supuesto de que el propietario, no solamente tiene los límites emanados de la ley y del derecho de los asociados, sino que debe desarrollar sus derechos como si se tratara de un funcionario público, esto es, con miras a hacer efectivos los fines de la organización estatal. Este fue el sentido que le dio el orientador de la reforma mencionada, el ilustre profesor, político y maestro Darío Echandía.

La Constitución de 1991, en primer lugar, ratificó la función social de la propiedad sumándole la función ecológica y, en segundo, estableció el derecho de acceso a la propiedad con miras a hacer efectivo

el proceso de su democratización. Tanto la función ecológica como la democratización de la propiedad en casi 22 años de vigencia de la Constitución Política permanecen como materias pendientes, esto es, el Estado no ha creado los suficientes instrumentos para convertir esos anhelos y programas en auténtica realidad.

4. Ventajas de la formalización de la propiedad

Entre las ventajas que presenta el Saneamiento de Títulos que conllevan la llamada falsa tradición y la titulación de la posesión material de bienes inmuebles, es que, convierte a Colombia en un país de propietarios, entendiendo por tal figura jurídica, el paso de la informalidad o irregularidad a la formalidad.

El derecho de propiedad, elevado a la categoría de fundamental por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es inherente al trabajo y a las actividades que día a día realizan mujeres y hombres en nuestra sociedad, pues ambos se materializan en la adquisición de bienes y en su conservación para satisfacer necesidades presentes y futuras

En el marco de la filosofía del artículo 64 de la Constitución Política, este proyecto de ley, podría tornarse en principal instrumento de democratización de la propiedad, pues bien se ha dicho que ahora está democratizada la pobreza, en tanto quienes ostentan posesión de hecho sobre un inmueble estarían llamados a convertirse en propietarios o titulares del mismo con transparente reconocimiento estatal. Y como tales, estar legitimados para hacer valer su derecho a plenitud en una pluralidad de opciones.

Cabe anotar entre ellas las siguientes:

- Libre disposición
- Arraigo y dedicación al cultivo del campo para convertirlo en despensa esencial de la economía nacional.
- Vender en el justo precio
- Posibilidad de ofrecer el inmueble en garantía
- Derecho a crédito
- Derecho a subsidio
- Acceso a los servicios públicos

5. Ilustración adicional

Para poder comprender la magnitud del potencial de crecimiento económico y social que se encuentra en la propiedad informal, acudimos al Maestro y tratadista Hernando de Soto, quien en su obra “El Misterio del Capital” registra los datos que a continuación se extractan por vía de información:

“Calculamos que el valor de los inmuebles en posesión, mas no en propiedad legal, de los pobres de los países del Tercer Mundo y de los que salen del comunismo suma no menos de US\$9.3 millones de millones.

Esta es una cifra que vale la pena ponderar. US\$9.3 millones de millones duplica el circulante total de la moneda de los Estados Unidos. Es casi el valor total de las compañías en lista de las principales bolsas de valores en los 20 países más desarrollados del mundo: Nueva York más Tokio, Londres, Frankfurt, Toronto, París, Milán y una docena más. Es más de 20 veces el total de la inversión directa extranjera en el Tercer Mundo y en lo que fue el mundo comunista en el decenio previo a 1989, 46 veces todos los préstamos del Banco Mundial en las tres últimas décadas y 93 veces la ayuda para el

*desarrollo dada por todos los países avanzados al Tercer Mundo desde entonces*⁵.

6. Explicación del texto

6.1 Recuento Legislativo

Durante su curso por Senado, y ya para su segundo debate, se radicó por parte de los ponentes el informe con un pliego de modificaciones que introdujo varios cambios en relación con el proyecto inicial, entre los que se destacan: i) el título del proyecto que pasó de “*por la cual se establece un proceso especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles y se dictan otras disposiciones*”, a “*por la cual se establece un proceso especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles, sanear la falsa tradición y dictar otras disposiciones*”, este cambio se realizó para incluir dentro de la órbita del proyecto el mecanismo del saneamiento de la falsa tradición que regula actualmente la Ley 1182 pues se consagra su derogatoria; ii) se eliminó el capítulo referente a la conciliación prejudicial, ya que el atribuirle efectos de título registrable al acta de conciliación equipararía erróneamente los efectos *inter partes* producto natural de la conciliación, con los efectos *erga omnes* predicables de una sentencia que titula propiedad; iii) se resolvieron observaciones presentadas por diferentes ministerios, y una vez debatido fue aprobado en su totalidad por la Plenaria del Senado.

El proyecto aprobado en aquel debate, contiene 3 capítulos y 24 artículos que se sintetizan a continuación:

Capítulo I: Se incluyen las disposiciones generales, integradas por el objeto, los sujetos del derecho, los poseedores de inmuebles rurales, los poseedores de inmuebles urbanos, el proceso especial y los requisitos para acceder a él.

Capítulo II: Los temas de este capítulo son, la determinación de los asuntos objeto de este proceso especial, el juez competente, los poderes especiales del juez, los requisitos de la demanda, sus anexos, la información previa a la admisión de la demanda, y una vez admitida, el contenido del auto admisorio, la audiencia, la oposición, la sentencia, sus recursos y los honorarios, en fin, se regula las fases del proceso y el contenido de los autos pronunciados por el juez, los recursos que proceden contra la resolución y las causales de nulidad que pueden invocarse eventualmente contra el fallo. Finalmente se dispone el registro del título y la fijación de los honorarios de apoderados y perito agrario.

Capítulo III: Este capítulo regular la actuación del Ministerio Público, así como la exigencia del derecho de postulación a través de abogado en el proceso, se determina la vigencia y efecto general e inmediato de la ley.

En la presente ponencia para primer debate ante la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, los ponentes presentamos un pliego de modificaciones al texto aprobado en Plenaria de Senado y que pasamos a explicar de la siguiente manera:

7. Explicación del pliego de modificaciones propuesto para primer debate en Cámara de Representantes

7.1 Respecto del título

No se formulan cambios al aprobado en la Plenaria de Senado, pues se haya ajustado al contenido del articulado en desarrollo del principio de unidad de materia que rige el proceso legislativo colombiano.

7.2 Respecto al articulado

Se continúa con la estructura del proyecto en tres capítulos, pero se introducen unos ajustes de forma y fondo que se pasan a exponer:

7.2.1 Del Capítulo I: Disposiciones Generales

Se continúan integrando en este capítulo aquellas disposiciones de carácter general que regulan el objeto, los sujetos del derecho y las definiciones que por medio de este proyecto se tipifican. Asimismo, se describen los principios rectores del proceso especial, como también los requisitos para aplicar el nuevo proceso, previendo en forma de exclusión qué bienes inmuebles quedan fuera del ámbito material de la ley. Se ha variado el tiempo necesario para la prescripción en lo rural remitiéndola nuevamente a las normas civiles de prescripción ordinaria y extraordinaria, se ha eliminado el inciso final del artículo 3° por crear una limitación inconveniente a la sumatoria de posesiones que ya regula el Código Civil, se elimina así mismo el inciso 2° del artículo 6° por inconveniente y se le agrega un numeral adicional; se procede a hacer precisiones de orden jurídico y gramatical en los artículos 2°, 3°, 4° y 6°; se mantiene la misma distribución de los artículos aprobados por la Plenaria de Senado.

7.2.2 Del Capítulo II: Proceso especial de titulación de la posesión material sobre inmuebles urbanos y rurales

En el segundo capítulo del pliego de modificaciones prevemos, los asuntos que podrán ser tramitados por medio del proceso especial que se propone con una nueva redacción en su forma para obtener mayor claridad, se permite la demanda a indeterminados, se remite la notificación al Código de Procedimiento Civil, se precisan las prerrogativas especiales con las que cuenta el juez competente. Para facilitar el trámite, que es uno de los objetivos de esta ley, se ha investido al juez competente de poderes especiales para hacer efectivos los principios que inspiran el proceso especial. De igual manera, este capítulo contempla los requisitos de la demanda, los anexos y también la serie de garantías que se pretenden establecer para lograr la titulación por medio de un proceso fácil y ágil ajuntando su texto a los cambios introducidos.

Enseguida el capítulo regula las fases del proceso, se adiciona un artículo que recoge lo pertinente al desarrollo de la audiencia y el contenido de los autos pronunciados por el juez, los recursos que proceden contra la resolución y las causales de nulidad que pueden invocarse eventualmente contra el fallo, así como el juez que las conocerá. Finalmente se dispone el registro del título y la fijación de los honorarios de apoderados y perito agrario. Se procede a hacer precisiones de orden jurídico y gramatical en los ar-

5 De Soto Hernando, el Misterio del Capital: “Por qué el Capitalismo Triunfa en Occidente y Fracasa en el Resto del Mundo”, Bogotá, D. C., Editorial Planeta, 2004, página 73.

tículos 7° a 16, 18 a 20. La estructura del articulado se modifica con relación a lo aprobado en Plenaria de Senado y queda de la siguiente manera:

Artículo 7°. Asuntos.

Artículo 8°. Juez competente.

Artículo 9°. Poderes especiales del juez.

Artículo 10. Requisitos de la demanda.

Artículo 11. Anexos.

Artículo 12. Información previa a la calificación de la demanda.

Artículo 13. Calificación de la demanda.

Artículo 14. Contenido del auto admisorio de la demanda.

Artículo 15. Audiencia.

Artículo 16. Desarrollo de la Audiencia

Artículo 17. Oposición.

Artículo 18. Sentencia.

Artículo 19. Recursos.

Artículo 20. Causales de nulidad.

Artículo 21. Honorarios.

7.2.3 Capítulo III: Otras disposiciones

Este capítulo recoge las disposiciones que pretenden regular la actuación del Ministerio Público que ha sido redactada para darle coherencia jurídica y gramatical, así como la exigencia del derecho de postulación a través de abogado en el proceso eliminando la posibilidad de representación judicial por parte del Incoder; se ha adicionado un artículo nuevo inspirado en disposiciones de la Ley 1182 que establece la forma en que se liquidaran los derechos de registro para este proceso especial. La vigencia y efecto general e inmediato de la ley no sufren modificaciones a lo aprobado por la Plenaria de Senado. La estructura del articulado queda de la siguiente forma:

Artículo 22. Ministerio Público.

Artículo 23. Asistencia Jurídica.

Artículo 24. Derechos de Registro.

Artículo 25. Efecto general e inmediato de la ley.

Artículo 26. Vigencia

8. Novedades del proyecto

Destacamos las siguientes características del proyecto con el pliego de modificaciones que se propone:

El proceso crea un instrumento moderno, actual y eficaz para la titulación de la posesión material de inmuebles tanto por prescripción ordinaria como extraordinaria y el saneamiento de títulos que conlleven la falsa tradición.

Responde a nuevas técnicas procesales donde priman la celeridad, la publicidad y la oralidad.

Se prevén todas las etapas necesarias para proferir una decisión judicial con vocación de permanencia.

El proceso garantiza el conocimiento público y el respeto por terceros que quieran oponerse a la prosperidad de las pretensiones del demandante, garantizando con ello el respeto por el debido proceso.

9. Proposición

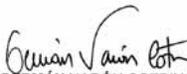
Por las anteriores consideraciones y con base en lo dispuesto por la Constitución Política y la ley, proponemos a los honorables Representantes dar primer

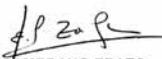
debate al Proyecto de ley número 150 de 2011 Cámara, 258 de 2011 Senado con el pliego de modificaciones que se adjunta.

Atentamente:


GUILLERMO RIVERA FLOREZ
Ponente coordinador

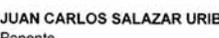

OSCAR FERNANDO BRAVO
Ponente coordinador


GERMÁN VARÓN COTRINO
Ponente


BERNER ZAMBRANO ERAZO
Ponente


HERMANDÓ ALFONSO PRADA G.
Ponente


CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Ponente


JUAN CARLOS SALAZAR URIBE
Ponente


JOSÉ RODOLFO PÉREZ SUÁREZ
Ponente

TEXTO PROYECTO DE LEY NÚMERO 150 DE 2011 CÁMARA, 258 DE 2011 SENADO PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES

por la cual se establece un proceso especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles, sanear la falsa tradición en predios con antecedente de propiedad privada y dictar otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es establecer un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles, urbanos o rurales, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición en predios con antecedente de propiedad privada, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles.

Parágrafo. El saneamiento de la falsa tradición previsto en esta ley no procederá frente a terrenos baldíos, tampoco operará cuando el folio matriz se encuentre abierto con fundamento en una falsa tradición, una sentencia de pertenencia declarada frente a personas indeterminadas o sobre bienes de propiedad pública, o algún título precario que no acredite dominio frente al Estado.

Artículo 2°. *Sujetos del derecho.* Podrá otorgarse título de propiedad a quien o quienes demuestren posesión material sobre bien inmueble, urbano o rural, que cumpla los requisitos establecidos en la presente ley y con arreglo a las normas agrarias.

Quien tenga título o títulos registrados a su nombre con inscripción de títulos que conlleven la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena, la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio de conformidad con lo dispuesto

en el inciso final del artículo 7° del Decreto-ley 1250 de 1970, podrán sanearlos, siempre y cuando la falsa tradición cuente con antecedente de propiedad privada y cumplan los requisitos previstos en esta ley.

Parágrafo. Si accede al proceso especial previsto en la presente ley, uno de los cónyuges o compañeros permanentes con sociedad patrimonial legalmente declarada o reconocida, el juez expedirá el fallo a favor de ambos cónyuges o compañeros permanentes.

Artículo 3°. *Poseedores de inmuebles rurales.* Quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso especial establecido en la presente ley, deberá demostrar posesión material pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco (5) años para posesiones regulares y diez (10) años para posesiones irregulares, sobre un predio cuya extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o por quien cumpla las respectivas funciones..

Para efectos de la presente ley, se entenderá por posesión material sobre un inmueble rural, la explotación económica, la vivienda rural y la conservación ambiental.

Artículo 4°. *Poseedores de inmuebles urbanos.* Quien pretenda obtener título de propiedad de un inmueble urbano bajo el proceso especial establecido en la presente ley, deberá demostrar posesión regular o irregular por los términos establecidos en la ley para la prescripción ordinaria o extraordinaria sobre bienes inmuebles urbanos cuyo avalúo catastral no supere los doscientos cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (250 smmlv).

En el evento de que el bien objeto del proceso no cuente con avalúo catastral, se tendrá en cuenta su valor comercial, el cual será indicado por el demandante en la demanda y no deberá ser superior a doscientos cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (250 smmlv).

Parágrafo. La declaración de pertenencia y el saneamiento de la falsa tradición de la vivienda de interés social se regirán por las normas sustanciales para la prescripción establecidas en el artículo 51 de la Ley 9ª de 1989.

Artículo 5°. *Proceso especial.* Los asuntos objeto de esta ley se tramitarán por el proceso oral aquí previsto y se guiarán por los principios de concentración de la prueba, impulso oficioso, publicidad, contradicción y prevalencia del derecho sustancial. En lo no regulado en esta ley, se aplicarán las disposiciones previstas en el Código General del proceso para el proceso verbal.

Artículo 6°. *Requisitos.* Para la aplicación del proceso especial de que trata esta ley se requiere:

1. Que los bienes inmuebles no sean de uso público, baldíos, fiscales patrimoniales o que tengan el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, conforme a la Constitución Política y a la ley, en especial los señalados en los artículos 63, 72, 102 y 332 de la Constitución Política y, en general, aquellos bienes cuya posesión, ocupación o transferencia, según el caso, estén prohibidas o restringidas por normas constitucionales o legales.

2. Que el demandante posea o haya poseído materialmente el inmueble en forma pública, pacífica e

ininterrumpida, y por los términos establecidos en la presente ley.

3. Que sobre el inmueble no se adelante proceso de restitución de que trata la Ley 1448 de 2011 y el Decreto número 4829 de 2011, o cualquier otro proceso judicial o administrativo tendiente a la reparación o restablecimiento a víctimas de despojo o abandono forzado de tierras; que; no se encuentre incluido en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente de la Ley 387 de 1997.

La resolución de inicio del estudio formal previsto en el Decreto número 4829 de 2011, suspende el trámite del proceso de qué trata la presente ley hasta tanto se decida la inclusión o no del predio en el Registro Único de Tierras Despojadas o Abandonadas Forzosamente. Si iniciado el proceso especial de que trata la presente ley, el inmueble es incluido en el Registro, o vinculado a los procedimientos previstos en el inciso anterior, el juez remitirá inmediatamente el caso, con toda la información existente sobre el mismo, a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

4. Que el inmueble objeto del proceso no se encuentre ubicado en las áreas o zonas que se señalan a continuación:

a) 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 adopte oficialmente la Administración Municipal, Distrital o el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en cualquier momento;

b) Las zonas o áreas protegidas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2ª de 1959 y el Decreto número 2372 de 2010 y demás normas que sustituyan o modifiquen;

c) Áreas de resguardo indígena o de propiedad colectiva de las comunidades negras u otros grupos étnicos;

d) Zonas de cantera que hayan sufrido grave deterioro físico, hasta tanto se adelante un manejo especial de recomposición geomorfológica de su suelo que las habilite para el desarrollo urbano.

5. Que las construcciones no se encuentren, total o parcialmente, en terrenos afectados por obra pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989.

6. Que el inmueble no se encuentre sometido a 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 u otras minorías étnicas, o delimitación de sabanas o playones comunales conforme a la legislación agraria y aquellos que están dentro del régimen de propiedad parcelaria establecido en la Ley 160 de 1994 y las normas que la modifiquen o sustituyan.

7. Que el inmueble no se encuentre ubicado en zonas declaradas de inminente riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, en los términos de la Ley 387 de 1997, sus reglamentos y demás normas que la adicionen o modifiquen, o en similares zonas urbanas, salvo que el poseedor que acuda

a este proceso se encuentre identificado dentro del informe de derechos sobre inmuebles y territorios a los que se refiere el Decreto reglamentario número 2007 de 2001.

8. Que no esté destinado a actividades ilícitas.

Parágrafo. Cuando la persona se encuentre en cualquiera de las situaciones descritas en el numeral 4, será incluida en los programas especiales de reubicación que deberá diseñar la administración municipal o distrital, de conformidad con la política nacional para estos fines.

CAPÍTULO II

Proceso especial para la titulación de la posesión material sobre inmuebles urbanos y rurales, y saneamiento de títulos con falsa tradición

Artículo 7°. *Asuntos*. Se tramitarán y decidirán mediante este proceso especial los siguientes asuntos:

- a) Prescripción agraria;
- b) Prescripciones, ordinaria y extraordinaria, sobre inmuebles rurales y urbanos reguladas por el Código Civil o el Código general del proceso;
- c) El saneamiento de la falsa tradición.

Artículo 8°. *Juez competente*. Para conocer el proceso especial de que trata esta ley, será competente en primera instancia, el Juez Civil Municipal o Promiscuo Municipal del lugar donde se hallen ubicados los bienes, y si estos comprenden distintas divisiones territoriales, el de cualquiera de ellas a elección del demandante y a prevención.

Cuando concurren varios poseedores sobre un mismo inmueble de mayor extensión, estos podrán acumular sus pretensiones en una sola demanda.

Artículo 9°. *Poderes especiales del juez*. Para garantizar el cumplimiento del objeto, la finalidad y los principios del presente proceso, el Juez tendrá los siguientes poderes especiales:

1. Acceder en forma permanente, ágil y oportuna a los registros y bases de datos de que trata el artículo 13 de esta ley, con el fin de verificar la situación del inmueble objeto del presente proceso o para suplir cualquier deficiencia de la demanda, sus anexos o requisitos.

2. Decidir el fondo de lo controvertido y probado, siempre que esté relacionado con el objeto de la *litis*.

3. Desechar actuaciones y diligencias inútiles y rechazar solicitudes, incidentes y pruebas improcedentes o inconducentes, recursos que no estén legalmente autorizados y todo medio de carácter dilatorio.

4. Precaver, cuando tome medidas con relación a un inmueble, riesgos consiguientes de paralización de la explotación del mismo y de daños y pérdidas de cosechas o de otros bienes agrarios.

5. Utilizar todos los mecanismos para garantizar que no se desvirtúen los fines y principios establecidos en esta ley, en especial, lo atinente a la igualdad real de las partes ante la justicia, la tutela judicial de los derechos de la parte más débil, la gratuidad de la justicia, la simplicidad en los trámites, la celeridad de los procesos, la oficiosidad, la inmediatez, la sana crítica, la concentración de la prueba y el debido proceso.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo es aplicable a los Jueces Civiles del Circuito dentro de procesos especiales que conozcan con ocasión al objeto de la presente ley.

6. Verificar que el inmueble no esté destinado a actividad ilícita, ni se encuentre sometido al proceso de restitución de que trata la Ley 1448 de 2011.

Artículo 10. *Requisitos de la demanda*. La demanda deberá cumplir con los requisitos generales previstos en el Código general del proceso.

Adicionalmente, el demandante deberá manifestar en la demanda que:

a) El bien sometido a este proceso no se encuentra en las circunstancias de exclusión previstas en los numerales 1, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 6° de la presente ley;

b) La existencia o no, de vínculo matrimonial o de unión marital de hecho, y si esta última presenta sociedad patrimonial legalmente declarada o reconocida. De existir alguna de las circunstancias anteriores, se deberá allegar prueba del estado civil del demandante, la identificación completa y datos de ubicación del cónyuge o compañero(a) permanente. Esto con el fin de que el juez expida el fallo a favor de la pareja.

Las declaraciones hechas por el demandante de los literales a) y b) de este artículo se entenderán realizadas bajo la gravedad de juramento.

Artículo 11. *Anexos*. Además de los anexos previstos en el Código general del proceso, a la demanda deberán adjuntarse los siguientes documentos:

a) Certificado de Tradición y Libertad del Inmueble o Folio de Matrícula Inmobiliaria en donde consten las personas inscritas como titulares de derechos reales sujetos a registro. El certificado de que no existen o no se encontraron titulares de derechos reales sobre el predio objeto de este proceso especial, es ineficaz para el lleno de este requisito cuando se pretenda sanear un título de propiedad que conlleve la llamada falsa tradición. Si la pretensión es titular la posesión, deberá adjuntarse certificado de tradición y libertad o folio de matrícula inmobiliaria o certificado de que no existen o no se encontraron titulares de derechos reales sobre el inmueble. Cuando el inmueble haga parte de otro de mayor extensión, deberá acompañarse el certificado que corresponda a este, y cuando el inmueble involucre distintos inmuebles, deberá acompañarse el certificado de todos los inmuebles involucrados;

b) Los medios probatorios con que pretenda probar su posesión o la falsa tradición y las características de esta, entre otros, los documentos públicos o privados en los que conste la relación jurídica del demandante con el inmueble, constancias de pago de impuestos, servicios públicos, contribuciones, valorizaciones, actas de colindancias o cualquier otro medio probatorio que permita establecer la destinación del inmueble a vivienda, explotación económica o conservación ambiental, y el tiempo de permanencia en el inmueble, sin perjuicio de las demás oportunidades probatorias a que tenga derecho;

c) Plano certificado por la autoridad catastral competente que deberá contener: localización del inmueble, cabida, linderos con sus respectivas medidas, nombre completo e identificación de colindantes, destinación económica, vigencia de la informa-

ción, dirección del inmueble o nombre con el que se conoce el inmueble rural en la región. En caso de que la autoridad competente no certifique el plano en el término establecido en el párrafo de este artículo, el demandante probará que solicitó la certificación, manifestará que no tuvo respuesta su petición y aportará al proceso el plano respectivo;

d) Prueba del estado civil conforme a lo dispuesto en el literal b) del artículo 10 de esta ley.

Parágrafo. Las entidades competentes para expedir los certificados o documentos públicos de que trata este artículo, tendrán un término perentorio de quince (15) días hábiles para hacerlo, so pena de que el funcionario renuente incurra en falta grave. Basta la copia simple de estos documentos, los originales se expedirán en papel común y no se exigirá vigencia de los mismos.

Artículo 12. *Información previa a la calificación de la demanda.* Salvo que el demandante aporte la información o documentos con la demanda, el juez, en el término de diez (10) días contados a partir del día de la presentación de la misma, consultará el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y el Plan de Desarrollo del respectivo municipio, los informes de inmuebles de los Comités Locales de Atención Integral a la Población Desplazada o en riesgo de desplazamiento, la información administrada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la autoridad catastral correspondiente y el Registro de Tierras Despojadas y abandonadas forzosamente.

Esta información debe ser suministrada por las entidades competentes en la forma y términos previstos en el párrafo del artículo anterior, y sin costo alguno.

En aquellas áreas donde se implemente el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural que lidera el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se levantarán los respectivos informes técnico-jurídicos, planos y actas de colindancias, las cuales serán valoradas por el juez como prueba suficiente de la identificación, ubicación, situación jurídica, social, económica, uso y destinación del inmueble a formalizar.

Artículo 13. *Calificación de la demanda.* Recibida la demanda y la información a que se refiere el artículo anterior, el juez procederá a resolver sobre su admisión, inadmisión o rechazo. Rechazará la demanda cuando encuentre que el inmueble objeto de este proceso especial esté en alguna de las circunstancias de exclusión previstas en los numerales 1, 3, 4, 5, 6 y 7 del artículo 6° de esta ley, o cuando la demanda se dirija contra indeterminados si se trata de saneamiento de título con la llamada falsa tradición. Procederá a su inadmisión en aquellos eventos en los cuales la demanda no sea subsanable por la actividad oficiosa del juez, y dará cinco (5) días para que el demandante la subsane. En los demás casos procederá a su admisión.

Artículo 14. *Contenido del auto admisorio de la demanda.* En el auto admisorio de la demanda, se ordenará lo siguiente:

1. Como medida cautelar oficiosa, la inscripción de la demanda en el Folio de Matrícula Inmobiliaria para el caso del saneamiento de título que conlleve

la llamada falsa tradición, si la pretensión es la titulación de la posesión, se procederá a decretar la medida cautelar solo si existe folio de matrícula inmobiliaria del predio objeto de posesión.

2. La notificación personal del auto admisorio de la demanda al titular o titulares de derechos reales principales que aparezcan en el certificado expedido por el registrador o folio de matrícula inmobiliaria, quienes contarán con el término de diez (5) días para contestar la demanda.

La notificación anterior se hará de conformidad con lo establecido en los artículos 315, 318 y 320 del Código de Procedimiento Civil.

3. El emplazamiento a los demandados que en el término de cinco (5) días a partir de la comunicación, no concurren al despacho para su notificación personal. Este emplazamiento se hará por aviso que se publicará por el medio que el juez considere más expedito por un término de diez (10) días continuos. Vencido este término se entenderá surtida la notificación sin que proceda nombramiento de curador *ad litem*. Si las personas citadas no concurren, se atenderán a los resultados del proceso.

4. La comunicación inmediata, por el medio más expedito, al respectivo Personero Municipal.

5. Si la pretensión es titular posesión, y no existen titulares de derechos reales principales inscritos, se procederá a la notificación de los interesados emplazándolos de la siguiente manera:

El emplazamiento se surtirá mediante la inclusión de las palabras “llamamiento a terceros interesados”, el nombre del demandante, la naturaleza del proceso, la providencia que se da a conocer y el juzgado que los requiere, en un listado que se publicará por una sola vez, en un medio escrito de amplia circulación nacional o en cualquier otro medio masivo de comunicación, a criterio del juez. El juez deberá indicar, el nombre de al menos dos medios de comunicación de amplia circulación nacional que deban utilizarse.

Ordenado el emplazamiento, la parte interesada dispondrá su publicación a través de uno de los medios expresamente señalados por el juez.

Si el juez ordena la publicación en un medio escrito esta se hará el día domingo; en los demás casos, podrá hacerse cualquier día entre las seis de la mañana y las once de la noche.

El interesado allegará al proceso copia informal de la página respectiva donde se hubiere publicado el listado y si la publicación se hubiere realizado en un medio diferente del escrito, allegará constancia sobre su emisión o transmisión, suscrita por el administrador o funcionario de la emisora.

El emplazamiento se entenderá surtido transcurridos quince (15) días después de la publicación del listado. Si no comparecen terceros interesados, no procederá designación de curador *ad litem*, se tendrán por notificados y se atenderán a los resultados del proceso.

Artículo 15. *Audiencia.* Cumplido el trámite precedente y vencido el término de traslado de la demanda, el juez dentro de los tres (3) días siguientes al vencimiento del término de traslado, fijará fecha y hora para realizar audiencia pública. Dicha audiencia se realizará dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria del auto anterior.

Una vez constituido el juzgado en audiencia pública, se aplicarán las siguientes reglas:

1. El juez escuchará las pretensiones, excepciones, posiciones y argumentos de las partes.

2. Hará todas las preguntas que estime convenientes a quienes participen en la audiencia, examinará los documentos aportados por las partes y solicitará los conceptos técnicos que considere pertinentes y conducentes para definir el objeto de la *litis*.

3. Si de lo alegado en la audiencia o de los documentos y testimonios aportados por las partes surgen dudas sobre la identificación plena del inmueble, su ubicación exacta, su uso o destinación a actividades ilícitas, el juez suspenderá la audiencia y ordenará una visita de inspección al inmueble. Para ello se apoyará en los peritos agrarios del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), que certificará tales situaciones. Esta diligencia se llevará a cabo dentro de los diez (10) días siguientes a la suspensión de la audiencia, vencidos los cuales se reanudará y se oír el concepto técnico.

4. Cuando el inmueble se encuentre en un área declarada de formalización por el Programa Nacional de Formalización, el juez se abstendrá de ordenar la diligencia de inspección al inmueble y validará dentro del proceso los respectivos informes técnico-jurídicos. El informe incluirá la identificación técnica del inmueble mediante plano, actas de colindancia, construcción social y documental sobre la situación de tenencia del inmueble, condiciones de uso, explotación o conservación, condiciones respecto a zonas no viables para el saneamiento, y actas de colindancias como prueba de la identificación, ubicación, situación jurídica, social, económica, uso y destinación del inmueble a titular.

Parágrafo 1°. Cuando se practique inspección judicial al inmueble y se encuentre acreditada la destinación del inmueble a actividades ilícitas, el juez negará las pretensiones de la demanda y compulsará copias a las autoridades competentes para que se tomen las medidas penales pertinentes.

Parágrafo 2°. Si en la visita de inspección al inmueble se encuentran discrepancias sobre la identificación o ubicación del inmueble con respecto a la información de los documentos aportados por las partes, los técnicos dejarán constancia de ello en el acta de la visita y procederán a la actualización de la información y de los planos en las respectivas bases de datos. Una vez hechas las correcciones necesarias se presentará el concepto técnico al juez competente.

Parágrafo 3°. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) conformará un registro de peritos agrarios con agrimensores, topógrafos, agrónomos, técnicos o tecnólogos, para efectos de la visita de inspección al inmueble.

5. El juez ordenará las pruebas de oficio, cuando las aportadas no suministren los elementos de juicio suficientes para titular la posesión. En aras del principio de celeridad, el juez se abstendrá de ordenar peritajes o inspección judicial sobre el inmueble, salvo que sea estrictamente necesario para definir el objeto del proceso.

6. Valorar como prueba dentro del proceso la información recaudada como resultado de Procedi-

mientos de Formalización Masiva que ejecute el Gobierno Nacional, previo traslado a las partes.

Artículo 16. *Oposición*. La oposición se presentará oralmente en la audiencia o durante la visita de inspección al predio de que trata la presente ley, si la hubiere. Quien se pretenda oponer a la demanda y no se presentó a la audiencia, deberá justificarlo dentro de los tres días siguientes a esta, caso en el cual, el juez dentro de los cinco días siguientes a la justificación, practicará nueva audiencia para valorar las pruebas aportadas por el opositor y pronunciarse sobre la oposición.

Parágrafo. Las personas que hayan sido víctimas de despojo, usurpación o abandono forzado en los términos de la Ley 1448 de 2011, y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, podrán oponerse en cualquier momento del proceso.

Artículo 17. *Sentencia*. Si en la audiencia se determina la identificación y ubicación plena del inmueble, así como la posesión material que alega el demandante, y los demandados no hubiesen presentado excepciones u oposiciones a las pretensiones de la demanda, o estas hubieren fracasado, el juez proferirá inmediatamente sentencia de primera instancia de titulación de la posesión material sobre el inmueble, o saneamiento de la llamada falsa tradición, la cual notificará en estrados.

La sentencia que resuelva en forma definitiva el proceso, será remitida por el juez a la oficina de registro de instrumentos públicos para su inscripción en el registro.

Artículo 18. *Recursos*. Contra la providencia que decida el asunto procederá el recurso de apelación ante el juez del circuito correspondiente.

La apelación de la sentencia se sustentará y concederá o negará en la misma audiencia. Concedido el recurso en el efecto suspensivo, el juez enviará inmediatamente el expediente al Juzgado Civil del Circuito que corresponda, quien tendrá un término de cinco (5) días contados a partir del recibo del expediente, para desatar el recurso. El juez de primera instancia citará a una nueva audiencia de conformidad con el auto de obediencia a lo resuelto por el superior.

Artículo 19. *Causales de Nulidad*. La persona que haya sido víctima de despojo, usurpación o abandono forzado en los términos de la Ley 1448 de 2011, que no pudo oponerse en el proceso especial de que trata esta ley, o la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, podrán solicitar en cualquier tiempo la nulidad de la sentencia ejecutoriada, ante los jueces civiles del circuito especializados en restitución de tierras, tendiente a demostrar que la posesión del bien cuyo título se otorgó tuvo origen en alguna de esas circunstancias. Si lo demuestra, se declarará la nulidad de la mencionada providencia mediante auto susceptible del recurso de apelación.

Declarada la nulidad, el juez de restitución iniciará el respectivo proceso, de conformidad con lo establecido en la Ley 1448 de 2011.

Esta nulidad también podrá proponerse ante el superior jerárquico del juez que conoció el proceso

cuando a través de la sentencia se haya otorgado título sobre un bien del cual, según esta misma ley, no se podía adelantar el proceso especial.

En los mismos términos también es nula la sentencia que haya prescrito un terreno baldío o bienes fiscales patrimoniales, y la respectiva acción podrá ser ejercida en cualquier tiempo por el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder) o el Ministerio Público ante el superior jerárquico del juez que emitió la decisión.

Artículo 20. *Honorarios.* Los honorarios de los apoderados serán fijados por el juez en el mismo texto de la sentencia y no podrán exceder de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv). Los honorarios del perito agrario, si hubiere lugar a su intervención, serán de un salario mínimo legal mensual vigente (1 smlmv).

CAPÍTULO III

Otras disposiciones

Artículo 21. *Ministerio Público* En el proceso especial de que trata la presente ley, el Ministerio Público actuará como garante del interés general, para prevenir la consolidación de despojos, la desaparición de pruebas o la ocurrencia de hechos y circunstancias ilegítimas que se puedan dar en este proceso. En primera instancia el Ministerio Público será ejercido por el personero municipal del lugar donde se tramite el proceso, los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios, actuarán en la segunda instancia.

La Procuraduría General de la Nación, en cooperación con el Gobierno Nacional, capacitará a los Personeros Municipales y a los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios.

Artículo 22. *Asistencia jurídica.* El Estado a través de la Defensoría del Pueblo, prestará asesoría jurídica y representación judicial gratuita a los demandantes de estos procesos.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y los Consultorios Jurídicos de las Universidades legalmente reconocidas prestarán asesoría jurídica para el correcto ejercicio de las acciones acá previstas.

Artículo 23. *Gastos de Notariado y Registro.* Los gastos de Notariado y Registro de los títulos expedidos en el marco de la ejecución de programas especiales de formalización de la propiedad urbana o rural, se liquidarán como acto sin cuantía.

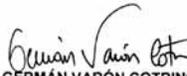
Las Asambleas Departamentales podrán establecer la tarifa más baja del impuesto de registro, y establecer periodos de amnistías en el pago de sanciones moratorias por el no pago de este impuesto, en favor de los beneficiarios de dichos programas, con el fin de incentivar la cultura del registro y la formalización de la propiedad en sus territorios.

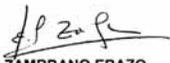
Artículo 24. *Efecto general e inmediato de la ley.* Todo aquel que a la entrada en vigencia de esta ley haya cumplido los requisitos previstos, podrá acogerse al proceso aquí establecido para titular su posesión o para sanear el título.

Artículo 25. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga el artículo 12 de la Ley 200 de 1936, reformado por el artículo 4° de la Ley 4° de 1973, el Decreto-ley 508 de 1974 y la Ley 1182 de 2008.


GUILLERMO RIVERA FLOREZ
Ponente coordinador


OSCAR FERNANDO BRAVO
Ponente coordinador

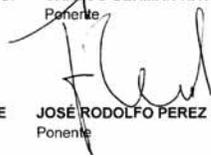

GERMÁN VARÓN COTRINO
Ponente


BERNER ZAMBRANO ERAZO
Ponente


HERMANDO ALFONSO PRADA G.
Ponente


CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO
Ponente


JUAN CARLOS SALAZAR URIBE
Ponente


JOSÉ RODOLFO PÉREZ SUÁREZ
Ponente

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 162 DE 2011 CÁMARA, 134 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003 y la Ley 1250 de 2008 y se dictan otras disposiciones.

1. Antecedentes del proyecto

Este proyecto de iniciativa parlamentaria fue presentado a consideración del honorable Senado de la República el pasado 30 de agosto de 2010 por el honorable Senador Camilo Sánchez Ortega.

El día 1° de junio de 2011 fue considerado el informe de ponencia para primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República; texto presentado por los honorables Senadores Ponentes Eduardo Carlos Merlano, Mauricio Ernesto Ospina Gómez y Guillermo Antonio Santos Marín.

Frente a este proyecto de ley, se presentaron dos informes de ponencia, uno pidiendo el archivo; y otro posterior reconsiderando la decisión de archivo y radicando una nueva ponencia, la cual solicitó el debate del mismo.

En la citada sesión ordinaria, el honorable Senador Guillermo Antonio Santos Marín aclaró que apoyaba la ponencia positiva con los arreglos y modificaciones presentadas.

Finalmente se puso a consideración de la Comisión Séptima de Senado la proposición del informe de ponencia positiva, el cual fue votado favorablemente por todos los honorables Senadores presentes en la sesión.

El día 5 de diciembre de 2011, fue aprobado por la Plenaria del honorable Senado de la República el texto publicado en la *Gaceta del Congreso* número 946 del 7 de diciembre de ese mismo año.

2. Objeto del proyecto de ley

De conformidad con lo propuesto en el articulado de esta iniciativa parlamentaria, se busca modificar el artículo 13, literal a) de la Ley 100 de 1993, modificado a su vez por el artículo 2° de la Ley 797 de 2003; y modificar el párrafo adicionado por el artículo 2° de la Ley 1250 de 2008, al artículo 19 de la

Ley 100 de 1993, modificado a su vez por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003.

Ello con el fin de establecer la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones, en forma obligatoria para todos los trabajadores dependientes, e independientes que devenguen más de un salario mínimo mensual vigente.

Finalmente se establece la voluntariedad de afiliación y cotización al Sistema General de Pensiones, para quienes devenguen menos de un (1) smmv.

3. Marco jurídico y constitucional

El presente proyecto de ley cumple con los preceptos constitucionales de competencia y unidad de materia contemplados en los artículos 154 y 158 de la C. P.

Al respecto, los artículos 150, 154 y 158 de la C. P., se refieren a la cláusula general de competencia por parte del Congreso de la República de interpretar, reformar y derogar las leyes; la facultad que tienen los miembros de las Cámaras Legislativas de presentar proyectos de ley y/o actos legislativos; y al principio de unidad de materia que deben contemplar todos los proyectos de ley para su debate y final aprobación por parte de la Rama Legislativa.

Por su parte, la Ley 5ª de 1992, o Reglamento del Congreso, con relación a la iniciativa legislativa, estipula en su artículo 140, numeral 1, lo siguiente:

“Artículo 140. *Iniciativa legislativa.* Modificado por el artículo 3° de la Ley 974 de 2005. Pueden presentar proyectos de ley:

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

Con relación al estudio de unidad de materia contemplado en el artículo 158 de la C. P., como uno de los requisitos previos de valoración constitucional del presente proyecto, es importante destacar que además de la jurisprudencia que existe al respecto, el Ministerio de la Protección Social en Concepto Jurídico número 00126387 del 9 de mayo de 2011, se pronunció sobre esta materia con relación al proyecto de ley *sub examine* así: “Frente a la unidad de materia como requisito material del examen de constitucionalidad previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, se encuentra que la totalidad de previsiones contentivas del proyecto de ley en estudio, cuentan con una conexidad razonable y objetiva, por lo que puede decirse que cumple con los requisitos generales de coherencia y lógica jurídica. Igualmente sucede con el título del proyecto de ley, que se refiere al núcleo temático de la misma, cumpliendo entonces con el requisito de unidad temática referido al título de la disposición normativa”.

El artículo 13, literal a), de la Ley 100 de 1993, modificado a su vez por el artículo 2° de la Ley 797 de 2003, dice lo siguiente:

“Artículo 13. *Características del Sistema General de Pensiones.* El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características:

a) La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes”.

Al respecto, la Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-259 de 2009, siendo M. P. Mauricio González Cuervo; al referirse a la exequibilidad o no del citado literal a), por considerar que el legislador omitió regular la situación de cotización obligatoria

de pensiones, de aquellos trabajadores independientes sin capacidad de pago, es decir, aquellos que devenguen menos de un salario mínimo mensual vigente; dijo lo siguiente:

“4.2 La modificación establecida recientemente en el párrafo del artículo 2° de la Ley 1250 de 2008, que dispone que las personas cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual no estarán obligadas a cotizar para el Sistema General de Pensiones –durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de tal ley–, resuelve la queja del actor respecto de la obligación de cotizar para el sistema pensional por quien dispone tan solo de ingresos correspondientes a menos de un salario mínimo legal. Reza la norma en mención:

“LEY 1250 DE 2008

(noviembre 27)

por la cual se adiciona un inciso al artículo 204 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 10 de la Ley 1122 de 2007 y un párrafo al artículo 19 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 2°. Al artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003, adiciónese un párrafo del siguiente tenor:

Parágrafo. Las personas a las que se refiere el presente artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno Nacional, no estarán obligadas a cotizar para el Sistema General de Pensiones durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de la presente ley. No obstante de lo dispuesto en este párrafo, quienes voluntariamente decidan cotizar al sistema general de pensiones podrán hacerlo.

Durante este lapso, el Gobierno Nacional evaluará los resultados de la aplicación del presente párrafo y presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección “Económica” para la vejez de esta franja poblacional.

4.3 Para que la discusión constitucional planteada por el demandante tuviese lugar, sería indispensable que la aludida omisión legislativa relativa fuera efectivamente predicable de las normas acusadas. Para la Sala es claro que la incorporación al sistema normativo de la disposición citada, hace desaparecer el vacío legislativo que el demandante erigió en omisión relativa del legislador. Esto se sustenta, además, en los propios argumentos del demandante, quien asevera que no es la afiliación obligatoria en pensiones lo que genera la inconstitucionalidad sino el que el legislador haya omitido exceptuar de tal carga a los trabajadores independientes sin capacidad de pago”.

En el presente proyecto de Ley, también se ve subsanada esta observación de la Honorable Corte Constitucional, al quedar incluido en este documento la modificación del párrafo adicionado por el artículo 2° de la Ley 1250 de 2008, al artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003, así:

“Parágrafo. Las personas a las que se refiere el presente artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno Nacional, no estarán obligadas a cotizar para el Sistema General de Pensiones, no obstante de lo dispuesto en este parágrafo, quienes voluntariamente decidan cotizar al Sistema General de Pensiones podrán hacerlo.

El Gobierno Nacional presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección económica para la vejez de esta franja poblacional”.

Con relación a la obligatoriedad que tienen los trabajadores independientes, a la que alude el artículo 1° del presente proyecto de ley, bien vale la pena aclarar que estos aportes al Sistema General de Pensiones sólo se entenderán obligatorios, en el evento que el trabajador perciba un ingreso efectivo que le permita realizar las cotizaciones a pensiones.

Sobre el particular, la Honorable Corte Constitucional se pronunció en Sentencia C-1089 de 2003, siendo Magistrado Ponente Álvaro Tafur Galvis, y en ella sentenció lo siguiente:

“4.5 Aparte de lo expuesto, cabe recordar que la Corte en la Sentencia C-1089 de 2003 declaró la constitucionalidad condicionada del mencionado artículo 3° de la Ley 797 de 2003, partiendo de la base de que el trabajador independiente tenga fuente de ingresos que le permitan la cotización al sistema. Sobre el particular señaló la providencia en cita:

“Para el caso de los trabajadores independientes necesariamente ha de entenderse que la obligatoriedad de los aportes a que aluden las expresiones acusadas por el actor surge de la percepción de un ingreso que permita efectuarlo, y que la exigencia de cotizar a partir de un ingreso base (...) Resultaría en efecto contrario al principio de igualdad que se pudieran entender dichas normas en el sentido de poder exigir a los trabajadores independientes la cotización al sistema independientemente de que perciban o no ingresos, mientras que para quienes tienen una vinculación laboral o un contrato de prestación de servicios dicha cotización resulta obligatoria solamente en tanto dure la vigencia de la relación laboral y del contrato de prestación de servicios. Una interpretación en este sentido daría razón al actor en cuanto a la inequidad que se generaría para los trabajadores independientes que se verían obligados a contribuir al sistema sin que su participación en el mismo guardara relación alguna con la realidad de sus ingresos, mientras que dicha exigencia no se plantearía para quienes tienen una vinculación laboral o un contrato de prestación de servicios”.

Se desprende de lo anterior, que si el trabajador independiente deja de percibir recursos no se le puede obligar a realizar las cotizaciones pensionales, pues no se cumple la condición de tener “un ingreso efectivo que le permita realizar las cotizaciones a pensiones”. Como tampoco se cumple la anterior regla, cuando teniendo el trabajador independiente determinado ingreso, no pueda cotizar al sistema pensional sin vulnerar el límite de su mínimo vital. En la misma sentencia se estableció, además, que la existencia o no de ingresos en cabeza de los trabajadores independientes debe examinarse tanto desde la

perspectiva del principio de buena fe, como desde la obligación que tiene el Estado de asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales de los particulares y la sostenibilidad del sistema de seguridad social en pensiones. Así, no existe ninguna desigualdad de trato derivada de una conducta omisiva del legislador frente a los trabajadores independientes que carezcan de ingresos efectivos para efectuar la cotización al Régimen Pensional. (Sentencia C-259 de 2009).

Otro de los aspectos legales que ha causado cierta inquietud frente a este proyecto de ley, es lo relativo a si se viola el principio de universalidad y solidaridad en el Sistema de Seguridad Social, al excluirse de la obligación de afiliación y cotización al Sistema, de todos aquellos trabajadores independientes que devenguen menos de un salario mínimo mensual vigente.

Con relación a esto último, la Honorable Corte Constitucional en varias Sentencias ha manifestado lo siguiente:

“No resulta contrario al espíritu de la Carta Política el numeral 1 del artículo 15 acusado, pues el legislador se encuentra habilitado constitucionalmente para establecer distintos grupos de trabajadores a quienes se les garantiza su derecho pensional, diferenciando para ello su vinculación laboral: así, el primero está conformado por personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos, para quienes la afiliación al Sistema General de Pensiones será obligatoria, mas no así la selección del régimen solidario ni el régimen de pensiones, que será de libre y voluntaria escogencia del trabajador; el segundo por su parte, está constituido por los trabajadores independientes, quienes podrán optar por afiliarse al régimen, si así lo estiman”. (Sentencia C-126 de 1995, siendo M. P. Hernando Herrera Vergara, unificada en Sentencia C-711 de 1998, siendo M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

4. Impacto Fiscal

Frente al estudio de impacto fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronunció para este proyecto mediante Concepto Jurídico UJ-0665111 del 4 de mayo de 2011, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 265 del 13 de mayo de ese mismo año; y allí manifestó que esta iniciativa “... no generaría costos adicionales inmediatos para la Nación, en el entendido que la consecuencia directa para las personas afiliadas que no coticen al Sistema General de Pensiones es que no tendrían derecho al disfrute de una pensión...”; subsidiario a esto, del análisis del texto aprobado por la Plenaria del honorable Senado, se colige que este proyecto no genera ningún tipo de impacto fiscal ya que no ordena gasto alguno al Gobierno Nacional.

Al respecto, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 estipula, con relación a las normas que contengan un impacto fiscal para el Estado, que:

“Artículo 7°. *Análisis del impacto fiscal de las normas.* En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponen-

cias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”. (Subraya fuera de texto).

La Honorable Corte Constitucional, en Sentencia C-502 de 2007, Expediente PE-028, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, se pronunció respecto de los estudios de impacto fiscal que deben incluirse en los proyectos de ley que decretan gasto público así:

“El artículo 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explice cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Las normas contenidas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país. De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado artículo 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada”.

Con relación al estudio de impacto fiscal de esta iniciativa parlamentaria, la Corte Constitucional se ha pronunciado, entre otras, en sentencias como las: C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-685 de 1996, C-197 de 2001, C-1250 de 2001, C-1113 de 2004, C-500 de 2005, C-729 de 2005 y C-290 de 2009; en donde desarrollan, entre otros temas, el principio de anualidad, el principio de legalidad del gasto público y la forma como el Gobierno puede hacer las inclusiones necesarias en el Presupuesto General de la Nación, en lo que tiene que ver con la constitucionalidad y la competencia legislativa para declarar un gasto público.

Este Tribunal Constitucional, mediante Sentencia C-985 de 2006, se pronunció sobre la iniciativa que tienen los congresistas en materia de gasto, así:

“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 estos casos ha dicho la Corporación que la Ley Orgánica del Presupuesto 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...”.

Además, la misma Corporación, en Sentencia C-290 de 2009, al respecto dijo:

“La Corte observa que en el artículo objetado nada hay que permita asimilar sus enunciados a una orden dotada de carácter imperativo y de conformidad con la cual se pretenda privar al Gobierno Nacional de la facultad de decidir si incorpora o no el gasto autorizado dentro del presupuesto, pues, al contrario de lo que sostiene el ejecutivo, en los términos utilizados por el legislador no se avizora presión alguna sobre el gasto público, sino el respeto del ámbito competencial que corresponde al Gobierno, al cual se le reconoce la posibilidad de considerar la incorporación de las partidas presupuestales y de hacerlo de acuerdo con los recursos disponibles y con los lineamientos del marco fiscal de mediano plazo. No se configura, pues, por el aspecto que se acaba de examinar, motivo de inconstitucionalidad que conduzca a la invalidación del artículo objetado”.

Así las cosas, el hecho que esta iniciativa no establezca una obligación por parte del Estado de reconocer algún tipo de pensión a quienes no coticen al Sistema General de Pensiones; y además, que lo contenido en el artículo 2°, al modificar el párrafo adicionado por el artículo 2° de la Ley 1250 de 2008, al artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado a su vez por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003; solo faculta al Gobierno Nacional para presentar a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección económica para la vejez de esta franja poblacional; consideramos que este proyecto de ley.

5. Justificación del proyecto

5.1 Principales argumentos de la exposición de motivos

A partir del 1° de julio de 2008 aproximadamente unos 680 mil trabajadores independientes trataron de cumplir con la obligación de aportar a la innovadora Planilla Única de Liquidación de Aportes (PILA), reglamentada a través de la Resolución número 2145 del 22 de junio de 2006 del Ministerio de la Protección Social, motivada en la necesidad de “*remediar la evasión y elusión de aportes, por parte de empresas y trabajadores independientes, consolidando en un sólo formato la información de aportes a la seguridad social y a la parafiscalidad, con el propósito plausible de conocer quiénes no cotizan, quiénes sí y por qué monto y cuáles son los reales beneficiarios del sistema de seguridad social*”. Sin embargo, lo que se logró fue que alrededor de un millón de personas, trabajadores independientes, no pudieron efectuar el pago correspondiente a su seguridad social, lo que conlleva a sacarlos del sistema de salud

colombiano, aun cuando el objetivo primordial de la PILA, debía ser el aseguramiento la prestación de los servicios de salud, permitiendo eventualmente el mantener un proceso paralelo en condiciones similares a las que ejecutaban antes de la operabilidad de la planilla. Los argumentos principales para que los trabajadores independientes no cumplieran con el pago de aportes a la PILA, fue el de no recibir ingresos suficientes para aportar también a pensiones, inconveniente que ciertamente, en principio se resolvió permitiendo a independientes de salario mínimo cotizar solo a salud, para lo cual se expidió la Resolución número 2377 de 2008.

- Con la implementación de la Planilla Única Integrada de Liquidación de Aportes “PILA” fueron violados los derechos a la salud, la vida y la igualdad, ya que el Ministerio de la Protección se extralimitó al imponer una carga adicional a los trabajadores independientes con el cumplimiento de la presentación de la planilla, obligándolos sin discriminación alguna a cotizar pensión, cuyo valor es de \$60.000 adicionales para poder acceder a la salud. Sin embargo, semanas más tardes trataron de remediar el error con la posibilidad de acceder a la categoría de independientes que devengan menos del salario mínimo mensual.

- Por otra parte, se advirtió que su aplicación reduciría notablemente el ingreso de un trabajador independiente con salario mínimo que tendría que destinar 131.500 pesos en aportes a salud y pensiones. Las centrales obreras manifestaron que el aporte resultaba muy alto y lo que produciría era su evasión y elusión, con lo cual muchos colombianos quedaron por fuera del Sistema de Seguridad Social.

5.2 Justificaciones durante el trámite parlamentario

- Informe de primer debate: Se propuso dar ponencia negativa al Proyecto de ley número 134 de 2010 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 797 de 2003*, y se disponga su archivo. *Eduardo Carlos Merlano Morales, Mauricio Ernesto Ospina Gómez y Guillermo Antonio Santos Marín*, Ponentes, Senadores de la República. Esto atendiendo la siguientes consideraciones: “Esta iniciativa elimina de la afiliación al Sistema General de Pensiones a aquellas personas naturales que se encuentran vinculadas mediante contrato de prestación de servicios, tanto con el Estado como en el sector privado, lo cual representa un gran número de personas vinculadas actualmente al sistema.

De aprobarse esta modificación, se fomentaría la evasión al Sistema de Seguridad Social en Pensiones, debido a que las personas naturales que tienen dos Órdenes de Prestación de Servicios (OPS), por diferentes valores, se les brinda la posibilidad de escoger la orden de prestación de servicios de mínimo valor para cotizar al sistema, y pagando ese aporte, no sería necesario cotizar por la segunda orden de prestación de servicios que dado el caso sería por un valor superior, pues sólo se debe demostrar que se realizó el primer pago.

Esta situación va en contravía del principio de solidaridad, que establece que aquel que tenga mayores ingresos tendrá que aportar una contribución acorde con sus ingresos al sostenimiento del régimen pensional. Las personas naturales tienen hoy en día la obligación de cotizar al régimen pensional el 40% del valor del contrato”.

- Informe de segundo debate: Posteriormente los honorables Senadores *Eduardo Carlos Merlano Morales y Mauricio Ernesto Ospina Gómez*, reconsideraron la decisión de archivo y radicaron nueva ponencia, en la cual piden que la iniciativa se debata, en consecuencia, hubo un informe de ponencia sustitutivo, que fue el último que se radicó y que en consecuencia fue votado antes que la ponencia que pide archivo.

La cotización al Régimen de Pensiones es obligatoria para los trabajadores dependientes e independientes, tal como lo establece el literal a) del artículo 2° de la Ley 797 de 2003, que modificó la Ley 100 de 1993, al establecer lo siguiente:

“**Artículo 2°.** Se modifican los literales a), e), i), del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y se adiciona dicho artículo con los literales l), m), n), o) y p), todos los cuales quedarán así:

Artículo 13. *Características del Sistema General de Pensiones.*

a) **La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes; (...)**”

Sin embargo, el parágrafo del artículo 2° de la Ley 1250 de 2008, dispone que las personas cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual no estarán obligadas a cotizar para el Sistema General de Pensiones – durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de esta ley, tal como se expresa a continuación:

Artículo 2°. Al artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003, adiciónese un parágrafo del siguiente tenor:

“**Parágrafo.** Las personas a las que se refiere el presente artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno Nacional, no estarán obligadas a cotizar para el Sistema General de Pensiones durante los próximos 3 años a partir de la vigencia de la presente ley. No obstante de lo dispuesto en este parágrafo, quienes voluntariamente decidan cotizar al Sistema General de Pensiones podrán hacerlo.

Durante este lapso, el Gobierno Nacional evaluará los resultados de la aplicación del presente parágrafo y presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección ‘Económica’ para la vejez de esta franja poblacional”. (Negrilla y subrayado adicionado).

De esta norma se desprende que el legislador consideró que aquellos trabajadores independientes con ingresos igual o inferior al salario mínimo legal no estarían obligados a cotizar al Sistema General de Pensiones, atendiendo la imposibilidad de muchos de estos trabajadores para cotizar al sistema sin que se le vulnera su mínimo vital, es por ello que la Corte Constitucional en **Sentencia C-259 de 2009** expresó lo siguiente: “si el trabajador independiente deja de percibir recursos no se le puede obligar a realizar las cotizaciones pensionales, pues no se cumple la condición de tener un ingreso efectivo que le permita realizar las cotizaciones a pensiones. Como tampoco se cumple la anterior regla, cuando teniendo el trabajador independiente determinado ingreso, no pueda cotizar al sistema pensional sin vulnerar el límite de su mínimo vital. En la misma sentencia se estableció, además, que la existencia o no de ingresos en cabeza

de los trabajadores independientes debe examinarse tanto desde la perspectiva del principio de buena fe, como desde la obligación que tiene el Estado de asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales de los particulares y la sostenibilidad del sistema de seguridad social en pensiones. Así, no existe ninguna desigualdad de trato derivada de una conducta omisiva del legislador frente a los trabajadores independientes que carezcan de ingresos efectivos para efectuar la cotización al régimen pensional”.

Sin embargo, esta excepción a la obligación de contribuir al Régimen de Seguridad Social, en consideración al principio de solidaridad que ilustra dicho régimen y que está establecido en este párrafo, se aplicaría durante tres años, creándose la obligación a cargo del Gobierno Nacional de evaluar los resultados de la aplicación del párrafo citado y de presentar a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables *para facilitar el acceso a esquemas de protección ‘económica’ para la vejez de esta franja poblacional*.

De todo ello, se desprende que la intención del legislador es proteger a esta parte de la población de pocos recursos, para lo cual resultaría indispensable no solo que se exonere a esta población de estas cotizaciones, durante un tiempo, la cual a largo plazo se constituye en una verdadera desprotección, al no poder esta acceder a una pensión de vejez. Sino que es indispensable que el Gobierno tome las medidas necesarias para que esta población pueda contribuir al Régimen pensional y así ofrecer una efectiva protección a esta población.

Por todo ello, y teniendo en cuenta que gran parte de trabajadores independientes no pueden cotizar al Sistema de Seguridad Social, en las áreas de salud y pensión, se hace indispensable que en casos especiales como lo plantea el articulado que se propone, es decir, trabajadores que devenguen más de un salario mínimo legal mensual vigente, sean los que estén obligados a cotizar en el Régimen de Pensión, en la PILA, y con ello garantizar que si puedan acceder al Sistema en Salud, quienes devenguen igual o menos que un smlmv.

6. Cuadro comparativo de textos presentados y aprobados en Senado

AUTOR	PRIMER DEBATE SENADO	SEGUNDO DEBATE SENADO
<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 2° de la Ley 797 de 2003 literal a), el cual quedará de la siguiente forma: “Artículo 13. <i>Características del Sistema General de Pensiones.</i> La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes e independientes, que devenguen más de dos salarios mínimos mensuales”.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 13, literal a) de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 2° de la Ley 797 de 2003, el cual quedará de la siguiente forma: Artículo 13. Características del Sistema General de Pensiones. El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características: a) La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes <u>sin importar el ingreso que perciban y para aquellos</u> trabajadores independientes, que devenguen más de <u>un</u> salario mínimo legal mensual vigente.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 13, literal a) de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 2° de la Ley 797 de 2003, el cual quedará de la siguiente forma: Artículo 13. <i>Características del Sistema General de Pensiones.</i> El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características: a) La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes sin importar el ingreso que perciban y para aquellos trabajadores independientes, que devenguen más de un salario mínimo legal mensual vigente.</p>
<p>Artículo 2°. Adicionar al inciso 1° del numeral 1 del artículo 15 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3° de la Ley 797 de 2003, el cual quedará así: “Artículo 15. <i>Afiliados.</i> Serán afiliados al Sistema General de Pensiones: 1. “En forma obligatoria. Todas aquellas personas vinculadas mediante contrato de trabajo o como servidores públicos. Así mismo, las personas naturales que presten directamente servicios al Estado o a las entidades o empresas del sector privado, bajo la modalidad de servicios que adopten, los trabajadores independientes y los grupos de población que por sus características o condiciones socioeconómicas sean elegidos para ser beneficiarios de subsidios a través del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con las disponibilidades presupuestales. <i>Las personas naturales que estén afiliadas a salud y a pensión que deseen celebrar contratos privados o públicos deben probar que sus aportes están al día y de esta forma no es necesario volver a efectuar los respectivos aportes</i>”.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el párrafo adicionado por el artículo 2° de la Ley 1250 de 2008, al artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003, que quedará así: “Párrafo. Las personas a las que se refiere el presente artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno Nacional, no estarán obligadas a cotizar para el Sistema General de Pensiones, no obstante de lo dispuesto en este párrafo, quienes voluntariamente decidan cotizar al Sistema General de Pensiones podrán hacerlo. El Gobierno Nacional presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección “Económica” para la vejez de esta franja poblacional”.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el párrafo adicionado por el artículo 2° de la Ley 1250 de 2008, al artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6° de la Ley 797 de 2003. Que quedará así: Párrafo. Las personas a las que se refiere el presente artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno Nacional, no estarán obligadas a cotizar para el Sistema General de Pensiones, no obstante de lo dispuesto en este párrafo, quienes voluntariamente decidan cotizar al Sistema General de Pensiones podrán hacerlo. El Gobierno Nacional presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección económica para la vejez de esta franja poblacional.</p>
<p>Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga todas las normas que le sean contrarias.</p>

Proposición

Bajo las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, es que nos permitimos rendir informe de **ponencia favorable** para primer debate en la honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, y respetuosamente sugerimos a los y las honorables Representantes, que se apruebe la siguiente proposición:

Dese primer debate en Cámara al Proyecto de ley número 162 de 2011 Cámara, 134 de 2010 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003 y la Ley 1250 de 2008 y se dictan otras disposiciones*; sin ninguna modificación al texto radicado.

De los honorables Representantes,

Gloria Stella Díaz Ortiz, Víctor Raúl Yepes Flórez, Rafael Romero Piñeros, Representantes a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 162 DE 2011 CÁMARA, 134 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se modifica la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003 y la Ley 1250 de 2008 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el artículo 13, literal a) de la Ley 100 de 1993 modificado por el artículo 2º de la Ley 797 de 2003, el cual quedará de la siguiente forma:

Artículo 13. Característica del Sistema General de Pensiones. El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características:

a) La afiliación es obligatoria para todos los trabajadores dependientes sin importar el ingreso que perciban y para aquellos trabajadores independientes, que devenguen más de un salario mínimo legal mensual vigente.

Artículo 2º. Modifíquese el párrafo adicionado por el artículo 2º de la Ley 1250 de 2008, al artículo 19 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 6º de la Ley 797 de 2003.

Que quedará así:

Parágrafo. Las personas a las que se refiere el presente artículo, cuyos ingresos mensuales sean inferiores o iguales a un (1) salario mínimo legal mensual vigente, que registren dicho ingreso conforme al procedimiento que para el efecto determine el Gobierno Nacional, no estarán obligadas a cotizar para el Sistema General de Pensiones, no obstante de lo dispuesto en este párrafo, quienes voluntariamente decidan cotizar al Sistema General de Pensiones podrán hacerlo.

El Gobierno Nacional presentará a consideración del Congreso las iniciativas que considere viables para facilitar el acceso a esquemas de protección económica para la vejez de esta franja poblacional.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las normas que le sean contrarias”.

De los honorables Representantes,

Gloria Stella Díaz Ortiz, Víctor Raúl Yepes Flórez, Rafael Romero Piñeros, Representantes a la Cámara.

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se dictan medidas para prevenir la hipertensión arterial y el consumo excesivo de sal y sodio en la población colombiana.

Bogotá, D. C., abril 11 de 2012

Doctora

YOLANDA DUQUE

Vicepresidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 196 de 2012 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para prevenir la hipertensión arterial y el consumo excesivo de sal y sodio en la población colombiana.

Respetada Vicepresidente:

En cumplimiento a la designación realizada por la honorable Mesa Directiva y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Representantes el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 196 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se dictan medidas para prevenir la hipertensión arterial y el consumo excesivo de sal y sodio en la población colombiana.*

1. Contenido del proyecto

Con el propósito de contribuir al esfuerzo nacional de la lucha contra la mortalidad y morbilidad por enfermedades no transmisibles, en este caso específico la hipertensión arterial; el presente proyecto de ley aborda concretamente la solución más costo-efectiva según diversos estudios científicos¹.

Muchos estudios epidemiológicos han demostrado que el consumo elevado de sal se asocia a mayor riesgo de padecer hipertensión². La Hipertensión Arterial es una enfermedad multicausal, sin embargo, en el presente proyecto de ley se hará énfasis en la reducción de la ingesta de sodio en la dieta de los colombianos.

Para ello, se contará con un proceso concertado entre todos los actores que participan de este proceso, pues debe tenerse en cuenta la disponibilidad tecnológica y científica para alcanzar las metas que se proponen en el presente proyecto de ley.

Es importante resaltar que las enfermedades no transmisibles como la hipertensión arterial “constituyen una pesada carga para los sistemas de salud”³, es por ello que es indispensable que se tomen medidas preventivas con el objetivo de garantizar un desarrollo económico que incluya una visión integral del crecimiento y el bienestar humano.

El desarrollo científico debe ser la base de las decisiones de las políticas públicas que el Gobierno

¹ Grupo de Cooperación Intersalt, 1988.

² Reducción del consumo de sal en la población, Informe de un foro en una reunión técnica de la OMS, Organización Mundial de la Salud, Disponible en http://www.paho.org/spanish/ad/dpc/nc/salt_mtg.htm

³ Estrategia Mundial sobre Régimen Alimentario, Actividad Física y Salud, Organización Mundial de las Naciones Unidas, Disponible en: http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_spanish_web.pdf

Nacional establezca en desarrollo de la presente iniciativa legislativa, pues cualquier cambio en la nutrición de los colombianos debe haber sido probado por una fuerte base investigativa.

Teniendo en cuenta que “la sal se recomienda como vehículo preferido para el fortalecimiento con yodo”⁴.

La calidad de vida de los colombianos se garantiza teniendo en cuenta varios factores y articulando los aportes que desde la ciencia económica, política, social y ambiental, se puedan aportar.

La Sentencia T-175 de 2002⁵, la Corte Constitucional afirmó que es indispensable manejar una noción de vida y salud más amplia que la ordinaria -de salud-vida-muerte, y que corresponde a la que la jurisprudencia ha relacionado con el concepto de dignidad humana, al punto de sostener que la noción de Vida “supone un derecho constitucional fundamental no entendido como una mera existencia, sino como una existencia digna con las condiciones suficientes para desarrollar, en la medida de lo posible, todas las facultades de que puede gozar la persona humana; así mismo, un derecho a la integridad personal en todo el sentido de la expresión que, como prolongación del anterior y manifestación directa del principio de la dignidad humana, impone tanto el respeto por la no violencia física y moral, como el derecho al máximo trato razonable y la mínima afectación posible del cuerpo y del espíritu”.

Por otro lado, la Corte también ha “entendido que los derechos a la vida y a la integridad física deben interpretarse de manera omnicomprendensiva, es decir, conforme al principio de dignidad humana, teniendo en cuenta los componentes de calidad de vida y condiciones de subsistencia del individuo, lo cual permite que en algunos casos su protección involucre necesariamente la protección del derecho a la salud”⁶.

La importancia de la Hipertensión Arterial como problema de salud pública radica en su rol causal de morbimortalidad cardiovascular. Es uno de los cuatro factores de riesgo mayores modificables para las enfermedades cardiovasculares, junto a la diabetes (aproximadamente el 60% de los DM tipo 2 son hipertensos) y el tabaquismo. Es el de mayor importancia para la enfermedad coronaria y el de mayor peso para la enfermedad cerebrovascular.

Se estima que aproximadamente un 50% de la población hipertensa no conoce su condición, por lo tanto, no se controla la enfermedad. Es por ello que en el presente proyecto de ley en el artículo 30, se establece la obligación de hacer monitoreo de la población.

En una revisión sistemática realizada en Suecia (Lindholm LH et ál. 2004), se establece que un 60% de los hipertensos son leves (140-159/90-99 mmHg); un 30% sufre HTA moderada (160-179/100-109 mmHg) y un 10% son hipertensos se-

veros (>180/>110 mmHg), sobre una población de 1,8 millones de hipertensos⁷.

En la población adulta la hipertensión arterial (HA) es una patología frecuente, describiéndose en la mayoría de los países de Sudamérica una prevalencia que varía entre 8 y 30%. Estas cifras son similares a las reportadas en el resto del mundo, lo que demuestra que el problema de la HA es común globalmente, afectando eso sí a algunas poblaciones más que a otras. Por otro lado, la carga de enfermedad atribuible a la HA a nivel global es considerable, estimándose que causa 7,1 millones de muertes prematuras, siendo responsable del 4,5% de la carga de enfermedad en el mundo y del 45% de las patologías cardiovasculares⁸.

¿Qué es la Presión Arterial? (PA)

Cada vez que late, el corazón impulsa la sangre, que transporta oxígeno y nutrientes, a través de los kilómetros de arterias y venas del organismo. La presión arterial es la fuerza ejercida por la sangre contra las paredes de las arterias. Todo el mundo ha de tener cierto grado de presión arterial para que la sangre llegue a los órganos y músculos del organismo.

¿Cómo se mide la presión Arterial?

La presión arterial se expresa mediante un par de valores: 120/80 o “120 sobre 80”. Que es el valor más frecuentemente encontrado en población sana. Esto es así porque la presión que la sangre ejerce sobre las arterias no es siempre la misma. Se alcanza la máxima presión cuando el corazón bombea. Entre latidos, cuando el corazón está en reposo, la presión desciende a su nivel más bajo.

Tanto la presión máxima como la mínima son importantes, y por eso la medición tiene siempre dos componentes. Los médicos llaman “presión sistólica” a la cifra más alta, y “presión diastólica” a la más baja. La presión arterial sana normal es inferior a 130/85 y se mide en milímetros de mercurio (mmHg). Se considera ya definitivamente anormal el tener estos valores constantemente en una medida igual o mayor a 140/90 y así es como se define a la hipertensión arterial.

Cuando la presión arterial sube demasiado y se mantiene así, con el tiempo puede lesionar las arterias y los delicados órganos internos del organismo: riñones, corazón, cerebro o partes del ojo. La hipertensión arterial también obliga al corazón a trabajar más, lo que puede terminar por modificarlo. En consecuencia la hipertensión finalmente lo que provoca es una reducción en los años de vida o en la esperanza de vida como de unos 10 a 15 años.

Los jóvenes también pueden tener hipertensión arterial. Aunque muchos casos de hipertensión no se diagnostican hasta después de los 60 años, la mayoría se desarrollan antes de los 45. (Hipertensión = presión arterial alta).

La presión arterial alta (el término médico es “hipertensión”) ejerce parte de su efecto perjudicial haciendo que el revestimiento de las arterias, que suele ser liso como un cristal, se vuelva áspero. Cuando esto ocurre, es más fácil que las grasas y el colesterol se depositen en ellas, lo cual, si la arteria se obstruye, puede ocasionar un infarto.

⁴ Reducción del consumo de sal en la población, Informe de un foro en una reunión técnica de la OMS, Organización Mundial de la Salud, Disponible en http://www.paho.org/spanish/ad/dpc/nc/salt_mfg.htm
Doctor Bruno de Benoist, Coordinador de la Unidad de Micronutrientes, Departamento de Nutrición para la Salud y el Desarrollo, OMS, Ginebra.

⁵ M. P. Rodrigo Escobar Gil.

⁶ Sentencia T-499 de 2005, Magistrado Ponente: Doctor Rodrigo Escobar Gil.

⁷ http://www.redsalud.gov.cl/temas_salud/temacardiovascular.html

⁸ http://www.redsalud.gov.cl/temas_salud/temacardiovascular.html

Por otro lado, la raza humana está genéticamente programada para consumir menos de 1 g de sal al día, pero en la mayoría de los países la dieta contiene entre 6 y 12 g al día⁹.

En el objeto del presente proyecto en su artículo segundo, se establece claramente la necesidad de contribuir no sólo a la reducción sino también a la prevención de morbilidad y mortalidad por causa de hipertensión arterial, causada principalmente por la inadecuada ingesta de sodio y cloruro de sodio.

Sodio, Sal y Cloruro de Sodio

Para efectos descriptivos es indispensable reconocer que la mayor fuente de sodio es el cloruro de sodio o una ración común de sal, del cual el sodio constituye el 40%.

Sin embargo, todos los alimentos contienen sodio en forma natural, siendo más predominante la concentración en alimentos de origen animal que vegetal. Aproximadamente 3 gramos de sodio están contenidos en los alimentos que se consumen diariamente, sin la adición de cloruro de sodio o sal común.

El requerimiento de sodio es de 500 mg/día aproximadamente. La mayoría de las personas consumen más sodio del que fisiológicamente necesitan.

Tabla 1. Ingesta diaria de sodio recomendada según edad

Edad	Ingesta de sodio por día (mg)
0 a 6 meses	120
7 a 12 meses	370
1 a 3 años	1 000
4 a 8 años	1 200
9 o más años	1 500

Tabla 2. Correlaciones en miligramos para el sodio y en gramos para la sal

Sodio en mg	Sal en g
500	1,25
1 500	3,75
2 000	5,0
2 300	5,8
2 400	6,0
3 000	7,5
4 000	10,0

Numerosos estudios¹⁰ han establecido que la mayor parte del sodio ingerido se aporta por los alimentos elaborados industrialmente. El 77% del sodio se obtiene de los alimentos procesados y de los restaurantes, un 12% proviene de los alimentos naturales, un 6% se agrega en la mesa y un 5% durante la preparación.

⁹ SAIEH CARLOS, LAGOMARSINO EDDA, *Revista Chilena de pediatría*, Hipertensión arterial y consumo de sal en pediatría. Ver: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0370-41062009000100002&script=sci_arttext

¹⁰ http://www.ktl.fi/attachments/english/editorial_int_j_public_health_52.pdf, Doctor Pekka Puska, Ex Director General del Instituto Nacional Público de Finlandia.

A pesar de estar ampliamente acreditado el efecto de la sal sobre la presión arterial, se asume que este efecto es reversible.

El diálogo abierto entre el sector productivo y el gobierno estadounidense ha logrado llamar la atención de los ciudadanos, frente a la reducción del consumo de sodio y el cambio de sus hábitos de vida.

En el artículo 9° se establece que el gobierno deberá establecer los porcentajes máximos admisibles de sodio y cloruro de sodio que debe usarse en la elaboración de los alimentos industriales y que en el empaque debe haber una advertencia si los contenidos de dichos componentes son altos. Para la correcta aplicación de este mandato deberá suceder un proceso similar al que se efectuó bajo el liderazgo del Alcalde Bloomberg, pues esta medida no tendrá éxito en tanto no exista una verdadera concertación entre el sector productivo y el gobierno colombiano. Tanto el uno como el otro deberán ser conscientes de la necesidad de ofrecer a los ciudadanos productos de excelente calidad y que respondan a criterios saludables.

La proyección y aplicación de la medida tendrá como consecuencia la reducción en el costo que anualmente crece, en la atención de enfermedades relacionadas con la ingesta inadecuada de sodio o cloruro de sodio.

El presente proyecto de ley, al ser aprobado, sin duda habrá de reducir los índices de mortalidad por enfermedades cardiovasculares y habrá de mejorar la calidad de vida y la expectativa de vida.

En la población adulta la hipertensión arterial es una patología frecuente, describiéndose en la mayoría de los países de Sudamérica una prevalencia que varía entre 8 y 30%. Estas cifras son similares a las reportadas en el resto del mundo¹¹. Por otro lado, la carga de enfermedad atribuible a la HA a nivel global es considerable, estimándose que causa 7,1 millones de muertes prematuras, siendo responsable del 4,5% de la carga de enfermedad en el mundo y del 45% de las patologías cardiovasculares¹².

En el panorama colombiano se calcula la mortalidad cardiovascular en 397 por cada 100.000 hombres y 286 por cada 100.000 mujeres, entre los 35 y los 74 años¹³.

Todos los cambios en el estilo de vida, necesitan un cambio social y este cambio social tiene la oportunidad de ser dinamizado a través del presente proyecto de ley, pues intenta integrar a los estamentos de la sociedad relacionados con el tema de educación preventiva de lucha contra la hipertensión.

Involucrar los medios de comunicación en la política de cambio es de vital importancia, pues se estima que sobre los dos años de edad, los mensajes

¹¹ *Kunstman S*: Epidemiología de la hipertensión arterial en Chile y Latinoamérica. En *Hipertensión Saieh C*. Zehnder C, ed., Santiago: Editorial Mediterráneo. 2007; 23-34.

¹² *The World Health Report 2003*: Shaping the future. Geneva, Switzerland: WHO 2003.

¹³ Paola García Padilla, Juan Carlos Urrego Rubio, Roberto D'Achiardi Rey, Víctor Delgado Reyes, *Hipertensión arterial: diagnóstico y manejo*, Paola UNIVERSITAS MÉDICA 2004 VOL. 45 N° 2.

que reciben los niños tienden a cambiar sus hábitos de comida en forma trascendental, en vez de recibir información acerca de alimentos saludables, son bombardeados por una gran cantidad de avisos publicitarios, especialmente provenientes de la TV, en relación a alimentos con altos porcentajes de grasas, elevados contenido de azúcar y especialmente de sodio. Los niños están expuestos a ver estos avisos publicitarios aproximadamente 10.000 veces por año.

Por ello y para extenderlo a nivel territorial, en el artículo once se autoriza a las Secretarías de Salud Departamentales, Municipales y Distritales a diseñar un incentivo para los restaurantes que se caractericen por ofrecer alimentos con cantidades adecuadas de sal.

El rol de salud pública y la promoción de la salud impulsan el cambio social¹⁴ y tiene que lograrse desde todas las perspectivas con el objetivo principal de intervenir preventivamente para reducir los riesgos.

Finalmente, es fundamental tener en cuenta que la clave del éxito es el trabajo activo por parte de la comunidad y un continuo monitoreo por parte de las autoridades de salud a utilizando medios innovadores. Así, tendremos un país mejor, con gente más feliz y más saludable.

De este modo el ambiente tiene que cambiar: la industria de la comida, los restaurantes, cafeterías, supermercados, amas de casa, centros educativos e inclusive el mismo sector de la salud, quienes deben ser mucho más activos en su lucha contra las enfermedades no contagiosas como las cardiovasculares, pues el negocio alimentario no debe atentar contra la salud de las personas, sino que debe nutrirlas y ser parte del bienestar social.

Pliego de modificaciones

- Se realiza un ajuste a la redacción del artículo segundo con el fin de darle tratamiento prioritario a la hipertensión arterial.

- Se suprime el artículo 8°, teniendo en cuenta que para establecer dichos porcentajes de reducción de sodio y cloruro de sodio debe hacerse una medición previa acerca de los actuales contenidos de sodio y de las metas establecidas de reducción.

- Se adicionó el artículo 9° con el propósito de alentar la expedición de la línea base que permita a las autoridades encargadas, establecer cuáles son las fuentes de sodio de alto consumo en la población colombiana.

Partiendo de dicha línea base, se podrá establecer con mayor precisión el porcentaje máximo admisible de sal y sodio en los alimentos de fabricación industrial de mayor incidencia en el consumo de los colombianos.

- Se adiciona el artículo 11 con el propósito de garantizar la ingesta de yodo y flúor necesaria en la población colombiana, teniendo en cuenta que se busca implementar la reducción en la ingesta de sal, la cual es el vehículo de dichos micronutrientes.

- Se suprime el parágrafo del artículo 20 puesto que se ha reformado el articulado en la presente po-

nencia y no se hace necesario establecer plazo para los artículos 8°, 9° y 10.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto, solicito dar primer debate al Proyecto de ley número 196 de 2012 Cámara, *por medio del cual se dictan medidas para prevenir la hipertensión arterial y el consumo excesivo de sal y sodio en la población colombiana*, junto con las modificaciones propuestas.

Del honorable Representante,

Dídier Burgos Ramírez.

Congreso de la República

DECRETA:

Capítulo I

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es contribuir a la reducción y prevención de la morbilidad y mortalidad por causa de hipertensión arterial y por una inadecuada ingesta de sal y sodio.

Artículo 2°. *Declárese la Hipertensión Arterial como una prioridad de salud pública.* Es responsabilidad del Estado y de los diferentes estamentos de la sociedad propender por la prevención, mitigación y adecuado tratamiento de la Hipertensión Arterial, así como propender por una adecuada ingesta de sal y sodio en la población colombiana.

Artículo 3°. Declárese el 17 de mayo como el Día Nacional de la Lucha contra la Hipertensión Arterial.

Artículo 4°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones establecidas en esta ley serán aplicables a las entidades y organizaciones del Estado a nivel nacional y territorial responsables de promover la prevención, mitigación y adecuado tratamiento de la Hipertensión Arterial en los distintos sectores de la vida nacional y de propender por una adecuada ingesta de sal y sodio.

Artículo 5°. Adiciónese al artículo 3° de la Ley 1355 de 2009, el cual quedará así:

“**Artículo 3°. Promoción.** El Estado a través de los Ministerios de Salud, Cultura, Educación, Transporte, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agricultura y Desarrollo Rural, y de las Entidades Nacionales Públicas de orden nacional, Coldeportes, el ICBF y Departamento Nacional de Planeación, promoverán políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como de Actividad Física dirigidas a favorecer ambientes saludables y seguros para el desarrollo de las mismas. Estas políticas se complementarán con estrategias de comunicación, educación e información, *orientadas a prevenir, mitigar y tratar adecuadamente la obesidad, la Hipertensión Arterial y la adecuada ingesta de sal y sodio por la población colombiana*”.

Artículo 6°. Adiciónese al artículo 4°, de la Ley 1355 de 2009, el cual quedará así:

Estrategias para promover una Alimentación Balanceada y Saludable. Los diferentes sectores de la sociedad impulsarán una alimentación balanceada y saludable en la población colombiana, a través de las siguientes acciones:

- Los establecimientos educativos públicos y privados del país en donde se ofrezcan alimentos para el consumo de los estudiantes deberán garantizar la

¹⁴ http://www.ktl.fi/attachments/english/editorial_int_j_public_health_52.pdf, Doctor Pekka Puska, Ex Director General del Instituto Nacional Público de Finlandia.

disponibilidad de frutas y verduras, *así como la disponibilidad de alimentos con niveles adecuados de sal y sodio*”.

– Los centros educativos públicos y privados del país deberán adoptar un programa de educación alimentaria siguiendo los lineamientos y guías que desarrollen el Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para promover una alimentación balanceada y saludable, de acuerdo con las características culturales de las diferentes regiones de Colombia.

– El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, deberá establecer mecanismos para fomentar la producción y comercialización de frutas y verduras y de alimentos con niveles adecuados de sodio y sal, con participación de los entes territoriales, la empresa privada y los gremios de la producción agrícola.

Artículo 7°. Adiciónese al artículo 9° de la Ley 1355.

Artículo 9°. *Promoción de una dieta balanceada y saludable.*

En aras de buscar una dieta balanceada y saludable el Ministerio de la Salud, establecerá los mecanismos para evitar el exceso o deficiencia en los contenidos, cantidades y frecuencias de consumo de aquellos nutrientes tales como ácidos grasos, carbohidratos, vitaminas, hierro, sal y sodio entre otros que, consumidos en forma desbalanceada, puedan presentar un riesgo para la salud.

CAPÍTULO II

Disposiciones referentes a la publicidad, empaquetado y etiquetado, información alimentos procesados y ofrecidos al público

Artículo 8°. El Gobierno Nacional tendrá un plazo máximo de un año a partir de la expedición de la presente ley para elaborar los procedimientos necesarios que establecerán las fuentes de sodio de alto consumo en la población colombiana.

Artículo 9°. El Gobierno Nacional deberá establecer los porcentajes máximos admisibles de sal y sodio en los alimentos de fabricación industrial de mayor incidencia en el consumo de los colombianos.

Los alimentos industriales que excedan el porcentaje máximo determinado por el Gobierno Nacional deberán tener en la etiqueta un rótulo que diga “alto contenido de sodio” o “alto contenido en sal” según corresponda al producto.

Artículo 10. En todos los alimentos de elaboración industrial se deberá expresar de manera clara la cantidad de sal y sodio usado para su elaboración. Dicha cantidad deberá expresarse en la parte derecha superior, al reverso del empaque. Deberá hacerse una advertencia expresa en todos los productos de elaboración industrial acerca de los riesgos del alto consumo de sal para la salud de las personas. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 11. El Gobierno Nacional deberá proponer políticas públicas que impulsen la investigación de opciones al uso de sal enriquecida con micronutrientes como el yodo y el flúor.

Artículo 12. Con el propósito de salvaguardar la salud pública, se autoriza al Gobierno Nacional a diseñar un incentivo tributario para los productores de alimentos que logren reducir al mínimo su contenido de sodio o que logren sustituirlo por otro aditivo

Artículo 13. A través de las medidas adecuadas, los restaurantes y expendios de productos alimenticios deberán procurar informar a sus clientes y consumidores acerca de la necesidad de una alimentación balanceada y los riesgos derivados de la alta ingesta de sal y cloruro de sodio.

El Ministerio de Salud deberá contribuir con información pública adecuada sobre esta materia.

Artículo 14. Los establecimientos de comidas rápidas, con al menos seis franquicias en el país propondrán por ofrecer alternativas diferentes a las papas fritas en sus combos, dando la oportunidad de cambiarlo por una fruta.

CAPÍTULO III

Intervenciones para promover el ejercicio y la buena alimentación

Artículo 15. Los centros educativos deberán promover reuniones con los padres de familia y los alumnos con el objetivo de orientarlos acerca del valor nutricional que tienen los alimentos que se ofrecen los colegios, para lograr una alimentación balanceada.

Artículo 16. Los diferentes centros educativos que ofrezcan alimentación a sus alumnos deberán poner a disposición de los padres, la información nutricional de la alimentación ofrecida, así como su contenido de sodio y sal.

CAPÍTULO V

Publicidad para la prevención

Artículo 17. El Ministerio de Salud, se encargará de divulgar recomendaciones saludables, a través de mensajes institucionales en radio, prensa, televisión y medios electrónicos, en particular pasajes alusivos a la adecuada ingesta de sal, sodio y sal, así como acerca de los riesgos derivados de los mismos.

Artículo 18. Con el fin de prevenir la hipertensión arterial las entidades territoriales se encargarán de:

- a) Difundir en el ámbito de su jurisdicción las medidas establecidas en la presente ley;
- b) Desarrollar campañas de promoción de prácticas saludables y prevención de hipertensión arterial;
- c) Monitorear cuidadosamente a las personas que poseen enfermedades cardiovasculares y las que tienen riesgo de padecerlo.

Artículo 19. Las mujeres embarazadas tendrán una protección especial en el proceso de gestación del bebé, con el propósito de evitar preeclampsia e hiponatremia neonatal, para lo cual en los chequeos médicos preventivos, se efectuará un monitoreo a los alimentos ingeridos por la madre y se formularán las recomendaciones correspondientes a cada paciente.

Artículo 20. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Del honorable Representante,

Dídier Burgos Ramírez.

TEXTOS DEFINITIVOS DE PLENARIA

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 020 DE 2011 CÁMARA

por medio de la cual se crea la estampilla Pro Desarrollo Construyamos Juntos un Nuevo Gramalote y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase la Estampilla Pro Desarrollo *Construyamos Juntos un Nuevo Gramalote*, del municipio de Gramalote, departamento Norte de Santander.

Artículo 2°. Autorícese a la Asamblea del departamento de Norte de Santander para que ordene la emisión de la Estampilla Pro Desarrollo *Construyamos Juntos un Nuevo Gramalote*, del municipio de Gramalote, departamento Norte de Santander.

Artículo 3°. El valor recaudado de la emisión de la Estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará en su 100%, a complementar la financiación que tiene prevista el Gobierno Nacional para la construcción del nuevo casco urbano del municipio de Gramalote, departamento Norte de Santander.

Artículo 4°. Facúltese a la Asamblea Departamental de Norte de Santander 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 sus Municipios. Las ordenanzas que expida la Asamblea del departamento Norte de Santander, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 5°. Facúltese a los Concejos Municipales del departamento de Norte de Santander, para que previa autorización de la Asamblea Departamental hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 6°. Autorizar al departamento de Norte de Santander para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla Pro Desarrollo, *Construyamos Juntos un Nuevo Gramalote*, del municipio de Gramalote, departamento Norte de Santander en las actividades que se realizan en el departamento y en sus municipios.

Artículo 7°. La emisión de la estampilla Pro Desarrollo, *Construyamos Juntos un Nuevo Gramalote*, para la construcción del nuevo casco urbano del municipio de Gramalote, departamento Norte de Santander, cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de setenta mil millones de pesos (\$70.000.000.000). El monto total recaudado se establece a precios constantes de 2011.

Artículo 8°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente ley, quedará a cargo de los servidores públicos del orden departamental y municipal. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Artículo 9°. El recaudo total de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 3°, de la presente ley.

Artículo 10. La vigencia y control del recaudo e inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley estarán a cargo de la Contraloría General del departamento de Norte Santander y de las Contralorías Municipales.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Congresista,

Alejandro Carlos Chacón Camargo.

Ponente

Secretaría General

Bogotá, D. C., abril 17 de 2012

En Sesión Plenaria del día 17 de abril de 2012, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo con modificaciones del Proyecto de ley número 020 de 2011 Cámara, *por medio de la cual se crea la Estampilla Pro Desarrollo Construyamos Juntos un Nuevo Gramalote y se dictan otras disposiciones*. 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 número 116 del 17 de abril de 2012, previo su anuncio el día 10 de abril de los corrientes, según Acta de Sesión Plenaria número 114.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 160 - Jueves, 19 de abril de 2012
CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 071 de 2011 Cámara, por medio de la cual se adopta el Régimen de Contratación: Selección Abreviada a las Organizaciones de Acción Comunal, en desarrollo del artículo 55 de la Ley 743 de 2002.....	1
Ponencia para primer debate y texto al Proyecto de ley número 150 de 2011 Cámara, 258 de 2011 Senado, por la cual se establece un proceso especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles, sanear la falsa tradición y dictar otras disposiciones.....	4
Ponencia para primer debate en Cámara de Representantes y texto propuesto al Proyecto de ley número 162 de 2011 Cámara, 134 de 2010 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 100 de 1993, modificada por la Ley 797 de 2003 y la Ley 1250 de 2008 y se dictan otras disposiciones.....	13
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 196 de 2012 Cámara, por medio de la cual se dictan medidas para prevenir la hipertensión arterial y el consumo excesivo de sal y sodio en la población colombiana.....	19
TEXTOS DEFINITIVOS	
Texto definitivo plenaria de la Cámara de Representantes al Proyecto de ley número 020 de 2011 Cámara, por medio de la cual se crea la estampilla Pro Desarrollo Construyamos Juntos un Nuevo Gramalote y se dictan otras disposiciones.....	24