



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

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

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 282

Bogotá, D. C., miércoles, 18 de mayo de 2011

EDICIÓN DE 16 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 262 DE 2011 SENADO

por la cual se modifican los artículos 4° y 6° y se adicionan párrafos a los artículos 5° y 6° de la Ley 1148 de 2007 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia
 DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1148 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 4°. Vivienda. Los hogares conformados por los concejales de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000 y los miembros de las Juntas Administradoras Locales, podrán acceder al subsidio familiar de vivienda de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia, en cualquiera de sus modalidades sin que requiera demostrar ahorro previo.

Artículo 2°. Adiciónase al artículo 5° de la Ley 1148 del 2007, el siguiente párrafo:

Parágrafo 3°. El Gobierno Nacional tendrá en cuenta los recursos necesarios para incluir los miembros de las Juntas Administradoras Locales dentro de la Bolsa Especial de que trata el párrafo anterior.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 1148 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 6°. Condiciones de acceso. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reglamentará las condiciones especiales de acceso al subsidio de vivienda de aquellos hogares conformados por los concejales de los municipios definidos en la Ley 617 de 2000 y los miembros de las Juntas Administradoras Locales, en especial con lo relacionado con sus modalidades, el monto de subsidio y su aplicación.

Adiciónase al artículo 6° de la Ley 1148 del 2007, el siguiente párrafo:

Parágrafo. Así mismo el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, dentro de los

dos (2) meses siguientes, a partir de la vigencia de la presente ley, ajustará los manuales e instructivos de acceso al subsidio familiar de vivienda, para los miembros de las Juntas Administradoras Locales "JAL".

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Eduardo Carlos Merlano Morales,
 Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La figura de las JAL fue establecida por la Reforma Constitucional de 1968. Esta iniciativa constitucional creó un nivel de gobierno en los municipios denominada "Juntas Administradoras Locales", las cuales ejercerán sus funciones por delegación de los concejos municipales. Pese a esto, la reglamentación a este principio constitucional solo se logró 18 años después con la Ley 11 de 1986. A partir de esta ley, "El Concejo Distrital de Bogotá aprobó el Acuerdo 8 de 1987, con el cual Bogotá tendría 20 Juntas Administrativas Locales, elegidas popularmente en cada zona, con recursos propios que les permitirían desempeñar ciertas funciones "(Velásquez, 2003: p. 32)"¹.

Posteriormente en la Constitución de 1991, en el artículo 318 se consolida la figura y en los artículos 323 y 324 se crea el régimen especial para la ciudad de Bogotá.

Sin embargo, las primeras ciudades que eligieron Juntas Administradoras Locales, fueron Cartagena y Pereira en 1988.

Sobre el particular, haciendo referencia a la importancia de estos mecanismos de participación ciu-

¹ Monografía de grado, Dalal Yamilah Martínez Montes. Análisis del Comportamiento Electoral en Juntas Administradoras Locales. Bogotá 2003. Pontificia Universidad Javeriana – Facultad de Ciencias Políticas.

dadana, el Procurador General de la Nación, en Sentencia C-715 de 1998, se manifestó de esta manera:

“Tras recordar que la creación de las Juntas Administradoras Locales fue autorizada por el Acto Legislativo número 1 de 1986, norma constitucional a la cual se le dio desarrollo conforme a lo establecido por los artículos 311 a 319 del Decreto-ley 1.333 de 1986, expresa la Procuraduría que en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, luego de intenso debate sobre las funciones que a tales Juntas les serían asignadas, el artículo 318 de la Carta les otorgó atribuciones de significación para la administración de los asuntos locales, así como en lo que respecta a la participación en la elaboración de planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas, en el respectivo municipio, la vigilancia y control de la prestación de los servicios públicos municipales, y de las inversiones públicas, la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades, y, además, la atinente a la distribución de las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal”.

(...)

Como el mismo artículo 318 de la Constitución lo indica, las JAL fueron creadas con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

Las funciones de las JAL, se encuentran consagradas en la Constitución como ya se ha mencionado en líneas anteriores en el artículo 318, de la siguiente manera:

“ (...)

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una Junta Administradora Local de elección popular; integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.

2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.

3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine”.

Adicionalmente, es importante destacar que mediante la Ley 136 de 1994, el honorable Congreso de la República, consagra las normas dirigidas a la modernización, funcionamiento y organización de los municipios; norma que en el Título VII regula

lo relacionado a las Juntas Administradoras Locales de las comunas o corregimientos con excepción del Distrito Capital, el cual por dictamen constitucional se rige por el Decreto-ley 1421 de 1993, conocido como el Estatuto Orgánico de Bogotá, en cuyo Capítulo II se establece el régimen de organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales de la capital.

Sobre el particular, la Honorable Corte Constitucional en sentencia que estudió la constitucionalidad del artículo 119 de la Ley 136 de 1994, manifiesta lo siguiente:

“(…)

3.1 Como se desprende de la demanda con la cual se inició este proceso y del concepto rendido por el señor Procurador General de la Nación, en síntesis, la inexecutable del inciso segundo del artículo 119 de la Ley 136 de 1994, en cuanto dispone que “los miembros de las Juntas Administradoras Locales cumplirán sus funciones ad honorem”, se apoya en que esa disposición vulnera el derecho a la igualdad de los ediles de los demás municipios de Colombia, en relación con los que integran las Juntas administradoras en las localidades de la Capital de la República, pues el Decreto 1421 de 1993 les asigna a estos últimos el pago de honorarios y algunos seguros a los cuales los primeros no tienen derecho. Además, se asevera que el artículo 318 de la Constitución Nacional no ordena que los servicios de los ediles de las Juntas Administradoras Locales de las comunas o corregimientos deban ser prestados sin remuneración alguna.

3.2 Ante todo, ha de precisarse que si bien es verdad que los ediles de las Juntas Administradoras Locales, como integrantes de estas Corporaciones Públicas son servidores públicos conforme a lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Nacional, no tienen, sin embargo, la categoría de empleados públicos, a los que se refiere el artículo 122 de la Carta Política, pues estos últimos son vinculados por una relación legal o reglamentaria, al paso que aquellos ostentan su investidura en virtud de una elección popular, aun cuando tienen en común que, unos y otros están al servicio del Estado y de la comunidad. Es decir, los empleados públicos son una de las categorías de servidores públicos, así como también lo son los trabajadores oficiales, los de las entidades descentralizadas territoriales y por servicios y los miembros de las corporaciones públicas.

3.3 En cuanto hace relación a las Juntas Administradoras Locales, ha de recordarse que, si bien es verdad que en el derecho público colombiano aparece la autorización para su creación, por primera vez en el artículo 61 del Acto Legislativo número 1 de 1968, en virtud del cual los concejos municipales fueron facultados para crearlas asignándoles algunas de sus funciones, la existencia de tales Juntas Administradoras Locales, a partir de la vigencia de la Constitución de 1991, conforme a lo preceptuado por el artículo 318 de la Carta, se facultó a los Concejos para “dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales”, en cada uno de los cuales “habrá una Junta Administradora Local de

elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley”, juntas estas que tendrán a su cargo el desempeño de las funciones que se les asignan por la citada norma constitucional.

3.4 Como se sabe, el Título XI de la Constitución Nacional, fue destinado por el constituyente a regular lo atinente a la “Organización Territorial”, a cuyo objeto se destinan los cuatro capítulos que lo integran, a saber: el primero, en el que se fijan las disposiciones generales, el segundo que regula el régimen departamental, el tercero que atañe al régimen municipal, y el cuarto, en el que se establece un régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, los Distritos Especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, los Resguardos y Territorios Indígenas y la Corporación del Río Grande de la Magdalena.

(...)

3.6 En lo que respecta a los concejales de los municipios, se observa que en la sesión plenaria de la asamblea constituyente del 2 de julio de 1991 fue presentado el proyecto de lo que hoy es el artículo 312 de la Carta, en el cual se decía que: “los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos. Con las limitaciones que establezca la ley tendrán derecho a honorarios por su asistencia a sesiones”, asunto este con respecto al cual, el Constituyente Alfonso Palacios Rudas, luego de hacer referencia a la penuria de algunos municipios del país, presentó como sustitutiva una proposición cuyo texto fue el siguiente: “la ley podrá determinar los casos en que los concejales tengan derecho a honorarios por su asistencia a sesiones”, que finalmente fue aprobada y que constituye el inciso tercero del artículo 312 de la Carta (Presidencia de la República - Consejería para el Desarrollo de la Constitución - Asamblea Nacional Constituyente, artículo 312, Sesión Plenaria 2 de julio de 1991).

3.7 Por lo que hace a la remuneración de los miembros de las Juntas Administradoras Locales, el asunto fue objeto de discusión en la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente, en sesión del 4 de mayo de 1991, en la cual se propuso por el delegatario Raimundo Emiliani Román que los ediles de las mismas prestaran sus servicios “ad honórem”; y, con posterioridad, en la Sesión Plenaria de 21 de junio de ese año, en la que se discutió lo atinente a tales juntas, se decidió sobre su denominación, modo de elección, integración por el número de miembros que determine la ley y sus funciones, pero nada se dijo en relación con su remuneración, como aparece en el texto definitivamente aprobado y que es hoy el artículo 318 de la Carta.

3.8 Como puede advertirse, entonces, el legislador, al expedir la Ley 136 de 1994 “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”, estableció el régimen municipal de carácter general; y, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades de que fue investido por el artículo transitorio 41 de la Carta Política, mediante la expedición del Decreto 1421 de 1993 –conocido como el Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá, Distrito Capital–, dictó las normas a que se refieren los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución, sobre régimen especial para el Distrito Capital.

3.9 Siendo ello así, se trata de dos estatutos diferentes, uno general y otro especial, razón esta por la cual, en virtud de no haber establecido el constituyente el carácter remunerado o ad honórem de los ediles miembros de las Juntas Administradoras Locales, ni en el artículo 318, para los demás municipios; ni en los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución para las Juntas Administradoras Locales del Distrito Capital, el legislador, por consideraciones de conveniencia se encontraba y se encuentra en libertad de disponer que los ediles puedan desempeñar sus cargos de manera remunerada o en forma ad honórem, sin que ello signifique que se vulnera la Constitución Nacional con una u otra decisión sobre el particular.

3.10 Por otra parte, se observa por la Corte que el artículo 320 de la Constitución Nacional, autoriza al legislador para “establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”, norma esta de la cual no ha hecho utilización el Congreso Nacional para disponer que en algunos municipios tengan remuneración los miembros de las Juntas Administradoras Locales habida consideración de su número de habitantes, sus recursos presupuestales y la complejidad de la labor que, entonces, surja para esos entes de elección popular, posibilidad legislativa que queda abierta hacia el futuro, sin que ahora pueda aducirse una inexequibilidad por omisión.

(...)

3.12 Así las cosas, fuerza es concluir entonces que no existe ninguna violación del artículo 13 de la Constitución Nacional al establecer que los ediles de las Juntas Administradoras Locales distintas a las de Santafé de Bogotá Distrito Capital desempeñen sus cargos sin ninguna remuneración, como lo dispone el artículo 119, inciso 2°, de la Ley 136 de 1994 “por las cuales se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”, como tampoco resulta quebrantado el artículo 1° de la Carta Política, pues la norma acusada no irroga ninguna lesión o irrespeto a la dignidad humana ni al trabajo; ni, tampoco el artículo 2° de la Constitución que ordena garantizar la efectividad de los principios consagrados en la Carta Política; ni, mucho menos el artículo 4° de la misma, que consagra la primacía de sus normas sobre todas las demás².

Si bien es cierto, la Honorable Corte establece la exequibilidad para que los ediles de los municipios y corregimientos diferentes a Bogotá desarrollen sus actividades sin remuneración alguna, esto es ad honórem, sin que ello vulnere el derecho a la igualdad, no significa en este sentido que los mismos ediles no puedan tener acceso a los beneficios consagrados para concejales en todo el país, esto es a un subsidio de vivienda familiar, el cual no constituye remuneración alguna por sus labores administrativas, sino que por el contrario es un incentivo que obedece a su calidad de servi-

² Sentencia C-715 de 1998. M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

dores públicos como integrantes de estas Corporaciones Públicas de elección popular.

Los miembros de las JAL por lo general son personas de estrato uno y dos, que asisten a las sesiones luego de salir de sus trabajos u oficios, con el único objeto de servir a sus comunidades donde residen, y por ello se convierten en los vigilantes del tesoro público y defensores de los ciudadanos frente a las entidades públicas o privadas que prestan los servicios públicos.

Además, de acuerdo con la Ley 136 de 1994, las JAL, se promueven en coordinación con las diferentes instituciones cívicas y Juntas de Acción Comunal, la activa participación de los ciudadanos en asuntos locales, fomentan la microempresa, la famiempresa, empresas comunitarias de economía solidaria, talleres mixtos, banco de tierra, banco de maquinarias y actividades similares, colaboran a los habitantes de la comuna o corregimiento en la defensa de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política, a través de asesorías en la interposición de derechos y acciones de tutela.

Como se ha señalado los miembros de las JAL cumplen importantes funciones de cara y en beneficio de las comunidades, y tienen en sus manos una enorme responsabilidad, y a ellos se les debe que el Estado no pierda billones de pesos en obras, por cuanto son los vigilantes en primera fila de que los recursos públicos se inviertan en las obras para los cuales están destinados. Adicionalmente son servidores en quienes los Concejos Municipales pueden delegar sus funciones, convirtiéndose la JAL en un elemento indispensable para la descentralización Administrativa.

Por las anteriores razones, se hace necesario que participen de alguna manera de los beneficios otorgados por ley a los concejales. Por medio de este proyecto de ley, que hoy ponemos en consideración el cual tiene como objeto otorgar a los miembros de las "JAL" el subsidio familiar de vivienda, que hoy gozan los concejales del país, y así dignificar y hacer un reconocimiento al trabajo social y comunitario que estas personas vienen desarrollando día a día, por su comunidad.

Este proyecto de ley, representa una gran conquista para los miembros de la JAL, y una compensación del Estado social de derecho a esos servidores públicos, quienes contribuyen con el bienestar social, pero a quienes no se les ha dado el reconocimiento, el valor y la importancia que ellos merecen.

Eduardo Carlos Merlano Morales,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 17 de mayo de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 262 de 2011 Senado, *por la cual se modifican los artículos 4° y 6° y se adicionan párrafos a los artículos 5° y 6° de la Ley 1148 de 2007 y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciati-

va que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 17 de mayo de 2011

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Armando Benedetti Villaneda,

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 264 DE 2011
SENADO**

por la cual se modifica la Ley 48 de 1993 y 1184 de 2008 que reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización y la cuota de compensación militar.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército efectuará cada (2) años, las convocatorias necesarias en todo el territorio nacional, para la definición de la situación militar de los ciudadanos mayores de veinticinco (25) años.

Parágrafo. Las convocatorias tendrán una duración de tres meses. La primera se realizará el año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 2°. Los ciudadanos mayores de veinticinco (25) años, que no hubieran resuelto su situación militar, beneficiados con las convocatorias de que trata el artículo 1° de la presente ley, deberán pagar una multa equivalente al treinta (30%) por ciento de un (1) salario mínimo mensual legal vigente, si pertenecen a los niveles 1, 2 o 3 del Sisbén. Para todos los demás casos, deberán pagar una multa de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 1° de la Ley 1184 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 1°. La Cuota de Compensación Militar, es una contribución ciudadana, especial, pecuniaria e individual que debe pagar al Tesoro Nacional el inscrito que no ingrese a filas y sea clasificado, según lo previsto en la Ley 48 de 1993 o normas que la modifiquen o adicionen.

La Dirección de Reclutamiento podrá fijar plazos hasta de doce (12) meses para el pago de la Cuota de Compensación Militar a quien lo requiera.

Parágrafo 1°. Estos recursos serán recaudados directamente por el Ministerio de Defensa Nacio-

nal-Fondo de Defensa Nacional, se presupuestarán sin situación de fondos y se destinarán al desarrollo de los objetivos y funciones de la fuerza pública en cumplimiento de su misión constitucional.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1184 de 2008, el cual quedará así:

Artículo 9°. Los costos de la elaboración de la tarjeta militar, no podrán exceder el **diez (10%) por ciento de un (1) salario mínimo legal mensual vigente.**

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 11 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 11. *Duración servicio militar obligatorio.* El servicio militar obligatorio bajo banderas tendrá una duración de **doce (12) meses.**

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 13 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 13. *Modalidades prestación servicio militar obligatorio.* El Gobierno podrá establecer diferentes modalidades para atender la obligación de la prestación del servicio militar obligatorio.

Continuarán rigiendo las modalidades actuales sobre la prestación del servicio militar:

- a) Como soldado regular, **durante 12 meses;**
- b) Como soldado bachiller, durante 12 meses;
- c) Como auxiliar de policía bachiller, durante 12 meses;
- d) Como soldado campesino, **durante 12 meses.**

Parágrafo 1°. Los soldados, en especial los bachilleres, además de su formación militar, y demás obligaciones inherentes a su calidad de soldado, deberán ser instruidos y dedicados a la realización de actividades de bienestar social a la comunidad y en especial a tareas para la preservación del medio ambiente y conservación ecológica.

Parágrafo 2°. Los soldados **regulares y** campesinos prestarán su servicio militar obligatorio en la zona geográfica en donde residen. El Gobierno Nacional organizará tal servicio tomando en cuenta su preparación académica y oficio.

Artículo 7°. Cuando se trate de aplicar las sanciones, a que hace referencia el artículo 42 de la Ley 48 de 1993, a los varones que pertenezcan a los niveles 1, 2 o 3 del Sisbén, serán disminuidas en un 50% de su valor.

Parágrafo. Los limitados físicos, síquicos o neurosensoriales con afecciones permanentes que de acuerdo con el concepto de la autoridad médica de reclutamiento, presenten una condición clínica lo suficientemente grave e incapacitante no susceptible de recuperación por medio alguno, no estarán sometidos a las sanciones previstas en el artículo 42 de la Ley 48 de 1993, ni pagarán cuota de compensación.

Artículo 8°. Modifíquese el literal “a” del artículo 39 de la Ley 48 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 39. *Durante la prestación del servicio militar.* Todo colombiano que se encuentre prestando el servicio militar obligatorio en los términos que establece la ley, tiene derecho:

- a) Desde el día de su incorporación hasta la fecha del licenciamiento, tendrá derecho a ser atendido por cuenta del Estado, en todas sus necesidades básicas

atinentes a salud, alojamiento, alimentación, vestuario, bienestar y disfrutará de una bonificación mensual **equivalente a un setenta (70%) por ciento de un (1) salario mínimo mensual legal vigente.**

Artículo 9°. La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército, a través de su página oficial en internet deberá permitir, a cada varón mayor de 18 años, la consulta sobre su situación militar, la inscripción y su respectiva certificación de la inscripción.

De igual manera, la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército deberá expedir constancia escrita de la inscripción, que debe realizar todo varón mayor de 18 años, para definir su situación militar. Esta constancia tendrá vigencia hasta la expedición de la respectiva libreta militar, y en ninguna manera, la suplirá.

Artículo 10. La Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército coordinará con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la aplicación de la presente ley en los diferentes consulados de Colombia en el exterior.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Movimiento MIRA, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional a través de su programa de gobierno de la “Consolidación de la Política de Seguridad Democrática”, ha establecido un marco de gestión dentro del Ministerio de Defensa Nacional, con injerencia en el presupuesto de la Nación en busca de la profesionalización de la Fuerza Pública, frutos que se reflejan en el desarrollo operacional que ha tenido en todo el territorio nacional.

Aunado lo anterior, vemos como el alto Gobierno plantea que sean los gremios económicos quienes han sido los más favorecidos con la implantación de esta política de Estado, asuman el sostenimiento de la misma, a través del pago del impuesto de guerra.

Son elementos de hecho y de derecho que nos permiten ver cómo la Ley 48 de 1993 y la Ley 1184 de 2008, merecen una reforma estructural para acondicionarse a las necesidades estatales al interior del Ministerio de Defensa Nacional, con injerencia en los campos de los coasociados, esto es, de los jóvenes que al llegar a la mayoría de edad (18) años, deben cumplir con el deber constitucional consagrado en el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia, esto es prestar el servicio militar obligatorio.

Este deber como tal, hay que verlo que se ha implantado como una “obligación”, lo cual ha llevado a que la mayoría de los varones mayores de edad, ante lo agreste del entorno de la vida militar evadan el mismo, conllevando a eludir esta obligación permaneciendo esta irregularidad en el tiempo, lo que los ha llevado a engrosar los campos del desempleo y la falta de profesionalización de quienes en su momento tuvieron la opción de terminar el bachillerato, todo por el temor.

Estos factores sociales se ven reflejados al interior de la economía del país, como quiera que son hombres capaces de producir en forma legal al Estado, pero ante el desconocimiento de mecanismos legales en procura de poder legalizar su situación militar, se ven obligados a permanecer en la clandestinidad de la economía nacional. Pues dada la falta de tener su tarjeta militar, documento este que se asimila a la cédula de ciudadanía o al certificado judicial expedido por el DAS, o a los registros de antecedentes disciplinarios expedido por la Procuraduría General de la Nación, han cercenado los derechos fundamentales de los mismos.

Problemática que debe solucionarse por parte del legislador, toda vez que las leyes en cita, son gravosas en el sentido pecuniario y que no favorecen a los ciudadanos integrantes de un Estado Social de Derecho como lo consagra la Constitución Política en su artículo 1° y fundado en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Así mismo, el artículo 2° de la Constitución Política, señala que los fines del Estado es 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 y administrativa.

Y son precisamente estos fundamentos los que nos permiten señalar que este proyecto de ley, busca resarcirles en determinada forma estos derechos fundamentales que se están quebrantando con aplicación de leyes demasiado rígidas, para quienes se encuentran a punto de legalizar su situación militar frente al Estado.

De ahí la imperiosa necesidad de hacer esta reforma de fondo y de forma, para facilitar a los hombres mayores de 18 años, que puedan obtener un documento como es la tarjeta militar en forma rápida, expedita y ajustada a la realidad social, tal como se hace con los documentos de la cédula de ciudadanía y el certificado judicial. Toda vez que estos no tienen ningún impuesto para adquirirlos y por el contrario, el hecho que una familia tenga un hijo varón y llega a la mayoría de edad, el Estado como tal, le impone un impuesto gravoso sobre los ingresos y patrimonio familiar, lo que se hace a la luz de la legislación tributaria, una doble tributación.

En el presente evento, los artículos 1° y 2° sostienen la necesidad que la Dirección de Reclutamiento y Movilización del Ejército Nacional, a efectos de facilitar la legalización de su situación a los hombres mayores de 25 años, que por temor y ante lo oneroso de la expedición de la tarjeta militar, en situaciones muchas veces imposibles de cancelar, optaron por andar en la clandestinidad, fuerza es colegir que el legislador debe buscar el mecanismo legal a través de una amnistía que durará un año, para que esta entidad del Ministerio de Defensa, los convoque y les facilite los medios para que puedan obtener dicho documento y de esta manera poder ingresar a la vida económica y profesional en legal forma, logrando con ello el Estado contar con hombres capaces y en edad productiva la reactivación económica

y social que requiere el Estado, teniendo en cuenta que para las Fuerzas Militares estos hombres no son aptos para el servicio y que la economía nacional e internacional, ante los cambios de la globalización los están requiriendo en los campos de productividad y competitividad, pero su situación definida.

En lo que respecta a los artículos 3° y 4°, tienen relación directa con la liquidación de la cuota y de compensación militar y los costos de la elaboración y laminación de la Tarjeta Militar. Factores legales que vistos a la luz de la ley tributaria y la situación económica del país, obligan a reconsiderar lo establecido en la Ley 1184 de 2008, sobre la materia, toda vez que el Gobierno Nacional para los efectos del manejo del rubro presupuestal asignado al Ministerio de Defensa, a través de la política de la Consolidación de la Política de Seguridad Democrática, ha establecido gravámenes directos para mantener la planeación, implementación y desarrollo de las operaciones y manejo de la tropa, se observa que lo dispuesto sobre la cuota de compensación en la Ley 1184 de 2008, se considera como una doble tributación para quienes tienen hijos y por el solo hecho de llegar a la mayoría de edad para obtener la tarjeta militar, tienen que sacar sumas exorbitantes sin un fundamento constitucional para imponer dicho tributo.

Lo anterior, nos obliga a ajustar al campo real un mecanismo administrativo para la obtención de un documento como es la Tarjeta Militar para los hombres, dentro de un valor justo y similar al de la cédula de ciudadanía y el certificado judicial.

En relación a los artículos 5° y 6°, se están ajustando a los fundamentos legales que ha establecido la Honorable Corte Constitucional, cuando en Sentencia C-511 de 1994, los honorables Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero, al argumentar el principio del derecho a la igualdad, pretendían la unificación de la duración del servicio militar, para las modalidades reglamentadas en la Ley 48 de 1993, señalaron:

“La norma divide toda la población sujeta a la obligación de prestar el servicio militar con base en dos variables: estudio y origen social rural o urbano. De la combinación de estos elementos surgen cuatro grupos: Urbano bachiller (UB) campesino bachiller (RB) Campesino no bachiller (CNB) y urbano no bachiller (UNB). La norma demandada otorga beneficios a tres de los grupos: UB, CB, CNB. Esta repartición viola, en un primer término, el principio de igualdad, al tratar de manera preferente e injustificada al bachiller en relación con el campesino. Pero eso no es todo, luego de esta clasificación, la regla general queda con una aplicación tan específica como las excepciones que dieron lugar al trato diferenciado y al no ser objeto de ningún beneficio, su posición resulta tratada de manera discriminatoria”.

Fundamento Constitucional que permite al legislador entrar a reformar y a buscar la unidad en la duración de doce (12) meses, para la prestación del servicio militar obligatorio en todas las modalidades sin excepción. Reforma que además debe ir acompañada bajo los nuevos postulados jurisprudenciales de los organismos jurisdiccionales que han señalado,

en especial el Contencioso Administrativo, quien al preferir reiterados fallos sobre la responsabilidad del Estado, ante la forma irregular como el Ministerio de Defensa, Dirección de Reclutamiento y los diferentes mandos, han obligado a asumir a los conscriptos responsabilidades que no se ajustan con la dogmática castrense, riesgos para los cuales no estaban debidamente preparados, esto es, llevándolos al campo de operaciones a afrontar el conflicto armado en forma combatiente o a través de organismos de inteligencia y contrainteligencia, con resultados funestos, como lo han manifestado los medios de comunicación y los fallos referidos del Consejo de Estado.

De otra parte, dado el servicio y la disponibilidad de las 24 horas de los soldados, se pretende con el presente proyecto, hacer justicia social a estos hombres abnegados y que de forma obligada están cumpliendo con el servicio militar obligatorio, y que además del mismo, muchos tienen compromisos con su grupo familiar, por lo que se debe ajustar el pago de la bonificación a un valor real y asequible que motive la prestación del mismo, máxime cuando la mayoría son jóvenes de los estratos 1, 2 y 3, que por no tener dinero para “pagar” el costo de la Tarjeta Militar, se ven obligados a cumplir el servicio militar, cuando lo propio y las necesidades del mismo están pidiendo a voces que los miembros de la Fuerza Pública deben ser preparados y profesionalizados.

En lo que hace referencia con el requisito denominado Impacto Fiscal, resaltamos que el proyecto de ley también está soportado bajo los parámetros jurisprudenciales de la Honorable Corte Constitucional, que hicieron justicia en el aumento de la bonificación de las madres comunitarias, y que hoy también se debe tener en cuenta para beneficiar a este gran número de jóvenes que arriesgan su propia vida en servicio de la patria; según Sentencia C-911 del 31 de octubre de 2007, cuando sobre el factor legal que tiene el Congreso para establecer esta clase de erogaciones presupuestales, señalara:

“La Corte reafirmó la clara intención del Constituyente de 1991 de restablecer la iniciativa del Congreso de la República en materia de gasto público, esto es, en el sentido de que él mismo puede aprobar disposiciones legales que ordenen o impliquen gastos, tanto en los proyectos que son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, sobre las materias señaladas en el artículo 154 de la Constitución, como en los proyectos que no son de dicha iniciativa. En este sentido, tanto el inciso segundo del artículo 154, como del artículo 160 de la Carta Política, le confieren atribución a las cámaras para introducir a los proyectos de ley las modificaciones, adiciones y supresiones que juzguen necesarias, lo cual incluye lógicamente los gastos correspondientes. De otro lado, la Corte advirtió que la exigencia establecida en la Ley 819 de 2003, corresponde al Gobierno Nacional, quien debe presentar conjuntamente con el proyecto de ley de su iniciativa, el estudio del impacto fiscal del mismo. En el caso concreto el artículo 4º del proyecto de ley objeto, que establece un incremento en la bonificación mensual de las madres comunitarias, la Corte señaló que por tener el Congreso de la República iniciativa en todo caso en materia de gasto público en

la expedición y reforma de las leyes, porque así lo estableció el constituyente en 1991 con el propósito de replantear la regulación superior al respecto establecida en la Reforma Constitucional de 1968, los requisitos establecidos en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 son exigibles al mismo Gobierno Nacional en la preparación de la ley anual de presupuesto, que es un acto-condición de la ejecución de las leyes que ordenan gastos y que constituyen la causa de aquel, pero no al Congreso de la República en la tramitación y aprobación de dichas leyes. En ese caso, es el Ministro de Hacienda y Crédito Público quien debía estar atento en cualquier etapa del procedimiento legislativo a rendir su concepto a este respecto, como lo dispone la propia norma orgánica del presupuesto”.

Son fundamentos jurisprudenciales que permite al Congreso establecer por medio de esta ley, incrementar la bonificación mensual de los soldados que prestan el servicio militar, en un 70% de un salario mínimo mensual legal vigente, a partir de la vigencia de la ley, máxime cuando el mismo Gobierno Nacional ha señalado que al sector Defensa no delimitará el gasto público, para incrementar su política de prosperidad democrática.

Antecedentes del proyecto de ley

El Movimiento Político MIRA es autor de la Ley 1243 del 13 de agosto del 2008 que concedió una amnistía a todo varón mayor de 25 años que no hubiera resuelto su situación militar. Esta amnistía consistió en poder obtener su libreta militar con el pago de \$50.000.

Posteriormente, el Movimiento Político MIRA presentó un proyecto de ley mucho más integral reformativo de la Ley 48. El Proyecto de ley número 44 de 2010 Senado, fue radicado el 27 de julio del 2010 sin que recibiera ponencia para primer debate. Frente a este hecho, se decide su retiro con el objeto de volverlo a presentar, y darle el impulso legislativo necesario.

De los honorables Congresistas,

Alexandra Moreno Piraquive, Manuel Virgüez P., Carlos Alberto Baena López, Senadores de la República; Gloria Stella Díaz Ortiz, Representante a la Cámara.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(art. 139 y s.s. Ley 5ª de 1992)

El día 17 del mes de mayo del año 2011 se radicó en la Plenaria del Senado el Proyecto de ley número 264, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por honorable Senador *Alberto Baena*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 17 de mayo de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 264 de 2011 Senado, por la cual

se modifica la Ley 48 de 1993 y 1184 de 2008 que reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización y la cuota de compensación militar, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 17 de mayo de 2011

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Segunda Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Armando Benedetti Villaneda,

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

**NOTA ACLARATORIA AL PROYECTO
DE LEY NÚMERO 258 DE 2011 SENADO**

por la cual se establece un proceso especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 17 de mayo de 2011

Doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

Ciudad

Apreciado doctor:

De la manera más atenta, solicito se excluya mi nombre en calidad de autor del Proyecto de ley número 258 de 2011 Senado, por la cual se establece un proceso especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles y se dictan otras disposiciones, el cual sin la correspondiente revisión terminé firmándolo, omitiendo que se trata de una iniciativa sobre la cual presento impedimento para participar de su debate.

Cordialmente,

Juan Sami Merheg Marín,

Senador de la República.

c.c. Doctor Eduardo Enríquez Maya-Presidente
Comisión Primera

Imprenta Nacional

Sección de Leyes

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2011
SENADO**

por la cual se establece un proceso especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es regular un procedimiento para formalizar la propiedad y otorgar título de propiedad a quien tiene posesión material sobre un bien inmueble, urbano o rural, con el fin de garantizar mayor seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, impulsar el desarrollo rural sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de tierras.

Artículo 2°. *Sujetos.* Podrá otorgarse título de propiedad a quien demuestre posesión material sobre bienes inmuebles, urbanos o rurales, siempre que dicha posesión no sea producto de violencia, despojo o abandono forzado, y que el inmueble no esté destinado a cultivos ilícitos, ni haya sido adquirido como resultado de esta actividad.

Parágrafo. Respecto de inmuebles rurales, constituirá posesión material la habitación o el uso productivo agrícola, pecuario o forestal sobre un predio rural, cuya extensión no supere la de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) establecida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, o por quien cumpla las respectivas funciones, para el lugar de ubicación del inmueble.

Artículo 3°. *Principios rectores.* El presente proceso se regirá de manera especial por los principios de oralidad, celeridad y transparencia. Los asuntos que se tramiten mediante este proceso especial se regirán por el procedimiento oral y habrá una sola audiencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 397 del Código de Procedimiento Civil y demás artículos pertinentes de la Ley 1395 de 2010.

Artículo 4°. *Requisitos.* Para la aplicación del proceso especial se requiere lo siguiente:

1. Que los bienes inmuebles no sean de uso público ni baldíos 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, se hallen prohibidas o restringidas por normas constitucionales o legales. Para preservar las características de estos bienes, el Ministerio Público será parte interviniente en este proceso.

2. Que el demandante posea o haya poseído materialmente el inmueble, en forma pública, pacífica y continua durante el término de diez (10) años. Para tal efecto, se admitirá la acumulación de posesiones provenientes del causante a favor de los herederos que se encuentren en posesión efectiva de la herencia. También se podrá acumular el tiempo del desplazamiento o abandono forzado de la tierra a favor de las víctimas.

3. Que se pruebe la posesión material mediante pago de impuestos, servicios públicos, contribuciones, valorizaciones, testimonios, actas de colindancias, registros públicos o privados sobre tenencia de la tierra, o por cualquier otro medio probatorio que permita establecer la explotación material y el tiempo de permanencia en el inmueble.

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

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

- Las zonas de reserva forestal, los parques naturales nacionales, las zonas de interés ecológico u otras restricciones ambientales, salvo que los predios se encuentren en áreas priorizadas para la ejecución de programas especiales de formalización y restitución del Gobierno Nacional, caso en el cual se aplicará un procedimiento especial para el uso productivo y sostenible de estas áreas dentro de la zona de reserva forestal. El Ministerio de Ambiente reglamentará la materia.

- Las áreas de resguardo indígena o de propiedad colectiva de las comunidades negras u otros grupos étnicos.

- Las 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.

- Las construcciones que se encuentren total o parcialmente en terrenos afectados por obra pública, según el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989.

5. Que el inmuebles 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, o delimitación de sabanas o playones comunales conforme a la legislación agraria. Esta información será publicada en la página web por parte del Incoder o por quien cumpla las respectivas funciones, y puesta a disposición de los jueces civiles y promiscuos municipales para su consulta permanente.

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 de conformidad con la política nacional para estos fines.

Artículo 5°. *Pruebas.* Para verificar el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad, el juez, de manera oficiosa, hará una consulta de los registros, bases de datos y sistemas de información que reposen en las entidades públicas o privadas que manejen este tipo de información, sin que pueda oponerse reserva alguna.

En aquellas áreas donde se implemente el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad 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 predio a formalizar.

En los lugares donde no se ejecute el Programa de Formalización antes mencionado, el juez tendrá libertad probatoria, por lo tanto valorará dentro del proceso toda información documental y testimonial aportada por las partes o por las autoridades competentes, siempre que sean pertinentes y conducentes.

El juez ordenará las pruebas de oficio, cuando las aportadas no suministren los elementos de juicio suficientes para declarar la propiedad. 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.

CAPÍTULO II

Proceso especial de titulación de la posesión material sobre inmuebles urbanos y rurales

Artículo 6°. *Asuntos.* Se tramitarán y decidirán mediante el proceso especial de formalización previsto en la presente ley los siguientes asuntos:

a) Prescripción agraria de que trata el artículo 12 de la Ley 200 de 1936, reformado por el artículo 4° de la Ley 4ª de 1973 y el Decreto-ley 508 de 1974.

b) Prescripciones, ordinaria y extraordinaria, sobre predios rurales reguladas por el Código Civil y el Código de Procedimiento Civil.

c) Saneamiento de la falsa tradición en la propiedad inmueble a que se refiere la Ley 1182 de 2008.

Artículo 7°. *Autoridad competente.* Concédase competencia a los Jueces Civiles y Promiscuos Municipales para adelantar el proceso especial que se regula en la presente ley.

Artículo 8°. *Primera instancia.* Los Jueces Civiles y Promiscuos Municipales conocerán en primera instancia de los asuntos a que se refiere esta ley.

Artículo 9°. *Segunda instancia.* Los Jueces Civiles del Circuito conocerán y decidirán en segunda instancia sobre los recursos de apelación interpuestos contra las providencias dictadas en primera instancia por los Jueces Civiles y Promiscuos Municipales.

Artículo 10. *Facultades del juez.* Para garantizar el cumplimiento del objeto, la finalidad y los principios del presente proceso, y en especial la protección de los derechos de la población rural más vulnerable, serán facultades y obligaciones del Juez Civil o Promiscuo Municipal las siguientes:

1. Acceder, en forma permanente y sin reserva alguna, a todos los registros y bases de datos con el fin de verificar cualquiera de los hechos o circunstancias que dan lugar a la iniciación del presente proceso o para suplir cualquier deficiencia de la demanda, sus anexos o requisitos de procedibilidad.

2. Decidir sobre lo controvertido y probado, aunque la demanda sea defectuosa, siempre que esté relacionado con el objeto de la litis.

3. Valorar como prueba dentro del proceso todo tipo de información documental y testimonial recaudada extraprocésalmente y aportada por las autoridades públicas o por los intervinientes en el proceso, siempre que sea pertinente y conducente para los fines de este.

4. 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.

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

6. Procurar que no se desvirtúen los fines y principios a que se refiere el presente artículo, en especial lo atinente a la igualdad real de las partes ante la justicia, mediante la tutela de los derechos de la más débil, a la gratuidad de aquella, la simplicidad, concentración y brevedad de las actuaciones.

7. Procurar la celeridad de los procesos, cuya paralización debe impedir, dándoles el impulso necesario, como también aplicando los principios relativos a la inmediación del juez y sana crítica en la apreciación de la prueba, todo ello sin menoscabo del principio fundamental del debido proceso.

Lo dispuesto en este artículo es aplicable, en lo pertinente, a los Jueces Civiles del Circuito.

Artículo 11. *Titulares de la acción.* Son titulares de la acción quienes prueben una posesión material ejercida en forma pública, pacífica e ininterrumpida sobre un inmueble urbano o rural de dominio privado por un lapso de diez (10) años. Para este efecto, podrán presentar demanda por escrito, a través de apoderado, ante el Juez Civil o Promiscuo Municipal del lugar de ubicación del inmueble.

Artículo 12. *Requisitos de la demanda.* Toda demanda presentada tendiente a la aplicación del proceso especial previsto en esta ley, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) La designación de la autoridad a la cual se dirige;
- b) La identificación, nacionalidad, domicilio y residencia del demandante;
- c) El nombre e identificación del demandante y de su apoderado;
- d) Lo que se pretende;
- e) La localización del inmueble y su descripción con cabida, linderos y colindantes actuales. El (los) nombre(s) con el que se ha conocido el predio en la región;
- f) La dirección donde pueden ser citados los colindantes y notificados los actuales titulares de derechos reales principales que figuren inscritos en el folio de matrícula del inmueble. Además, el lugar y la dirección donde recibirán notificaciones personales el demandante y su apoderado. Si se ignora el lugar o la dirección donde puedan ser notificados los titulares de derechos reales principales o citados los colindantes, así se afirmará bajo juramento, que se entenderá prestado con la presentación del respectivo escrito;

g) La exposición de los hechos que sirven de fundamento a las pretensiones;

h) Los fundamentos de derecho;

i) La solicitud de los medios probatorios que hará valer el demandante.

Artículo 13. *Anexos.* A la demanda deberán adjuntarse los siguientes documentos:

a) Certificado de tradición y libertad del inmueble o fotocopia del folio de Matrícula Inmobiliaria;

b) Los documentos públicos o privados en los que conste la relación jurídica del demandante con el predio, en caso de que los hubiere;

c) Certificado del plano suministrado por el IGAC que deberá contener: localización del inmueble, cabida, linderos con sus respectivas medidas por cada punto cardinal, nombre completo e identificación de colindantes actuales, clase de explotación económica que adelanta el poseedor y tiempo de la misma, nombre con el que se conoce el predio rural en la región, mojones con sus respectivas medidas entre cada punto cardinal, o el acta de finalización del proceso integrado y participativo, debidamente protocolizado ante notario;

d) Poder debidamente otorgado por el demandante.

Las entidades competentes para expedir los certificados o documentos públicos de que trata este artículo, tendrán un término perentorio de cinco (5) 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, no se exigirá vigencia de los mismos.

Artículo 14. *Admisión de la demanda.* El juez calificará la demanda dentro de los 3 días siguientes a su presentación, y mediante auto determinará su admisión o rechazo. La admisión o rechazo de la demanda se sujetará en lo pertinente a lo preceptuado en el Código de Procedimiento Civil. Las deficiencias en la demanda o en los anexos o en los requisitos de procedibilidad serán suplidas de oficio por el juez.

En el auto admisorio de la demanda se ordenará lo siguiente:

Su registro en el folio de matrícula inmobiliaria que se inscribirá como, DEMANDA EN PROCESO ESPECIAL PARA TITULACIÓN DE LA POSESIÓN MATERIAL; la comunicación del mismo al titular o titulares de derechos reales que aparezcan en el certificado de tradición y libertad o el emplazamiento de los mismos; la citación de todos los colindantes del inmueble; y la comunicación inmediata, por el medio más expedito, al respectivo Personero Municipal, para que, con su oportuna participación dentro del proceso, garantice el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad.

La notificación a los titulares de derechos reales y colindantes se hará en forma personal, siempre y cuando estos concurran al juzgado dentro de los 5 días siguientes al envío de las respectivas comunicaciones. Vencido este término, se entenderá surtida la notificación personal y se procederá al trámite del aviso para que concurran todas las personas que se consideren tener derechos reales sobre el predio a formalizar. El aviso se publicará en los medios masi-

vos de comunicación local y regional del lugar en el que está ubicado el inmueble, y se fijará en la puerta de acceso al lugar donde habita y en el que trabaja la persona que deba ser notificada, o de la construcción principal, o en sitio visible del inmueble descrito en la demanda, 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.

Artículo 15. *Audiencia.* Cumplido el trámite precedente y vencido el término de los diez (10) días para la notificación de los interesados, el juez fijará fecha y hora para la realización de la audiencia.

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. Podrá hacer todas las preguntas que juzgue oportunas a quienes participen en la audiencia, examinar los documentos aportados por las partes y solicitar los conceptos técnicos que considere pertinentes y conducentes para definir el derecho.

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 predio. Para ello el juez se apoyará en los técnicos del IGAC o del Incoder quienes verificarán 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 la audiencia y se oír el concepto técnico del IGAC.

4. Cuando el predio se encuentre en un área formalizada por el PNF, el juez se abstendrá de ordenar la diligencia de inspección al predio y validará dentro del proceso los respectivos informes técnico-jurídicos, planos, y actas de colindancias como prueba suficiente de la identificación, ubicación, situación jurídica, social, económica, uso y destinación del predio a formalizar.

Parágrafo 1°. Cuando se practique visita de inspección al predio y se encuentre acreditada la destinación del inmueble a actividades ilícitas, el juez ordenará el archivo del expediente y compulsará copias a las autoridades competentes para que se tomen las medidas penales pertinentes.

Parágrafo 2°. Si en la visita de inspección al predio se encuentran discrepancias sobre la identificación o ubicación del predio 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 de conocimiento del caso.

Parágrafo 3°. El IGAC conformará listas de peritos agrarios: agrimensores, topógrafos, agrónomos, técnicos o tecnólogos del sector rural, para el cumplimiento de las funciones previstas en este artículo.

Así mismo estas entidades garantizarán la capacitación y formación de las personas que integran esta lista.

Artículo 16. *Oposición.* Como oposición a las pretensiones del demandante, se tendrán en cuenta las objeciones relacionadas con la propiedad, la posesión, la violación de normas jurídicas, el desplazamiento forzado o hechos de violencia generalizada, despojo o abandono forzado, las cuales podrán plantearse oralmente en la audiencia o durante la visita de inspección al predio de que trata la presente ley.

Parágrafo 1°. Si por alguna circunstancia debidamente justificada, quien se opone a las pretensiones no se pudiere presentar a la audiencia, el Juez dentro de los cinco (5) días siguientes a esta, convocará a una audiencia especial para valorar las pruebas aportadas por el opositor y pronunciarse sobre la oposición.

Parágrafo 2°. El opositor estará legitimado para participar en la audiencia de conciliación siempre y cuando ejerza algún derecho real principal sobre el bien objeto del proceso o la posesión de este. En cualquier momento del proceso y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el juez promoverá la conciliación entre las partes, y lograda esta, se dictará sentencia, de lo contrario se continuará con el proceso.

Parágrafo 3°. Cuando la oposición debidamente probada, verse sobre el desplazamiento forzado o hechos de violencia generalizada, despojo o abandono forzado no procederá la conciliación. El juez remitirá inmediatamente a la autoridad competente el proceso y su expediente con todos los anexos.

Artículo 17. *Decisión.* Si en la audiencia se determina la identificación y ubicación plenas del inmueble y no hubiere oposición, el Juez proferirá inmediatamente providencia de formalización de la posesión material sobre el inmueble, la cual se notificará en estrados.

Artículo 18. *Recursos.* Contra la providencia que decide sobre la formalización de la posesión material del inmueble, procederá el recurso de apelación ante el Juez del Circuito con jurisdicción en el lugar de localización del inmueble.

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. *Nulidad de pleno derecho.* Conforme a las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil, la persona que haya sido víctima de despojo, usurpación o abandono forzado, que no pudo oponerse a la formalización de la posesión material sobre el inmueble, podrá solicitar en cualquier tiempo la nulidad de pleno derecho de la sentencia ejecutoriada, ante el juez que conoció del proceso, tendiente a demostrar que la posesión del bien cuya formalización se ordenó tuvo origen en ese desplazamiento. Si lo demuestra, se declarará la nulidad de la

mencionada providencia mediante auto susceptible del recurso de apelación ante el Juez del Circuito correspondiente.

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

Artículo 20. *Registro del título y actualización catastral.* El juez, de oficio, enviará copia de la sentencia a la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, para lo de sus respectivas competencias, sin costo y sin que haya lugar a nuevas verificaciones en terreno por ninguna entidad.

Artículo 21. *Honorarios.* Los honorarios de apoderado serán fijados por el juez en el mismo texto de la sentencia y equivaldrán a dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Los honorarios del perito agrario, si hubiere lugar a su intervención, serán de un (1) salario mínimo legal mensual vigente.

CAPÍTULO III

Disposiciones especiales

Artículo 22. *El Ministerio Público.* En el proceso especial de que trata la presente ley, el Ministerio Público será ejercido por el Personero Municipal del lugar donde se encuentre ubicado el predio urbano o rural que se pretende formalizar, y por los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios en los casos que sean sometidos al conocimiento de los Jueces Civiles del Circuito en segunda instancia, con el fin de asegurar su intervención en el proceso como garantes 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.

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, y les proporcionará los recursos necesarios para atender esta función.

Artículo 23. *Asistencia jurídica.* Sin perjuicio de que se aplique lo dispuesto en el artículo 163 del Código de Procedimiento Civil sobre designación de apoderado, el Incoder prestará asesoría jurídica gratuita a los usuarios del Instituto que no accedieron a la titulación de baldíos por encontrarse en predios de propiedad privada, para facilitarles el ejercicio de las acciones judiciales previstas en esta ley. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural coordinará con las entidades vinculadas al sector agropecuario la forma de apoyar al Incoder para la prestación de los servicios de asistencia jurídica de que trata este artículo.

CAPÍTULO IV

Conciliación prejudicial

Artículo 24. *El acta de conciliación.* El acta de conciliación deberá contener:

1. Lugar, fecha y hora de audiencia de conciliación.
2. Identificación del Conciliador.
3. Identificación de las personas citadas con señalamiento expreso de las que asisten a la audiencia.

4. Relación sucinta de las pretensiones motivo de la conciliación.

5. El acuerdo logrado por las partes con indicación de la cuantía, modo, tiempo y lugar de cumplimiento de las obligaciones pactadas.

Artículo 25. *Alcance.* El acta de conciliación que verse sobre derechos patrimoniales sobre un inmueble urbano o rural, constituye título suficiente de la propiedad sobre la propiedad del mismo, no requiere elevarse a escritura pública y se debe enviar a la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos por parte del conciliador que dirigió la audiencia.

Artículo 26. *Requisito de procedibilidad.* Para efectos de la presente ley, la conciliación en materia agraria no es requisito de procedibilidad, por lo tanto no es necesaria la expedición de constancias en los casos en que no se logre la conciliación. Sin embargo, es obligación del conciliador que dirige la audiencia orientar a las partes con respecto al procedimiento especial de formalización de la propiedad rural con el fin de que el Juez Civil o Promiscuo Municipal dirima el conflicto.

Artículo 27. *Asuntos conciliables.* Serán conciliables todos los derechos adquiridos sobre un predio rural. La conciliación se podrá realizar ante los personeros municipales, ante los notarios y ante los conciliadores que acrediten su formación en derecho agrario y solución alternativa de conflictos sobre la tierra en los casos que involucren predios rurales.

Los estudiantes de último año de derecho podrán actuar como conciliadores en los asuntos agrarios al servicio de las gobernaciones y alcaldías que ejecuten programas de formalización de la propiedad rural, con el fin de cumplir con su práctica de consultorio jurídico y la carga mínima en Mecanismos Alternativos de Solución de Conflicto, previa capacitación sobre derecho agrario y solución alternativa de conflictos sobre la tierra.

Los egresados de las facultades de derecho que obtengan licencia provisional para el ejercicio de la profesión, podrán realizar su judicatura como conciliadores en asuntos agrarios al servicio de las gobernaciones y alcaldías que ejecuten programas especiales de formalización de la propiedad rural.

Las conciliaciones realizadas por los estudiantes de último año de derecho y por los abogados con licencia provisional deberán llevar la firma del asesor jurídico designado para el área de derecho agrario en el respectivo consultorio jurídico. Quien a su vez deberá velar por que el acta suscrita se lleve a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente.

El Ministerio del Interior y de Justicia, y el Consejo Superior de la Judicatura, con la colaboración del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementarán programas de capacitación en derecho agrario y solución alternativa de conflictos sobre la tierra, y certificaran a los conciliadores agrarios. Para ello podrán celebrar convenios de cooperación interinstitucional con entidades públicas o privadas.

Artículo 28. *Gratuidad.* El trámite de la conciliación en materia agraria será gratuito cuando se adelante ante los servidores públicos competentes o ante los estudiantes de los consultorios jurídicos.

Parágrafo. Los entes territoriales que ejecuten programas de formalización de la propiedad rural en coordinación con las Universidades públicas o privadas, aportarán las condiciones logísticas, de funcionamiento y desplazamientos a campo, de los conciliadores agrarios que acompañen la ejecución del programa de formalización.

Artículo 29. *Audiencia.* La audiencia de conciliación se llevará a cabo en el mismo momento y lugar de la solicitud evitando cualquier dilación para su trámite. Basta con la manifestación verbal de las partes que desean conciliar para que el conciliador dé inicio a la audiencia. Si no es posible en el mismo momento y lugar de la solicitud, el conciliador fijará fecha y hora para la realización de la audiencia a más tardar dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de la solicitud.

Artículo 30. *Notificación.* La notificación se entenderá hecha en estrado cuando las partes interesadas se encuentren presentes al momento de la solicitud, el conciliador dejará constancia de ello en el acta y dará inicio a la audiencia. Cuando no se encuentren presentes todas las partes interesadas, la citación a la audiencia deberá comunicarse por el medio que el conciliador considere más expedito y eficaz, indicando sucintamente el objeto de la conciliación e incluyendo la mención a las consecuencias jurídicas de la no comparecencia y el requerimiento para que las partes alleguen en la audiencia todas las pruebas que pretendan hacer valer.

Parágrafo 1°. Las autoridades de policía prestarán toda su colaboración para hacer efectiva la comunicación de la citación a la audiencia de conciliación.

Parágrafo 2°. En aquellas áreas donde se implemente el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural, los informes técnico-jurídicos, los planos, y las actas de colindancias serán valoradas por el conciliador como prueba suficiente de la identificación, ubicación, situación jurídica, social, económica, uso y destinación del predio a formalizar. En los lugares donde no se ejecute el Programa de Formalización antes mencionado, el conciliador tendrá libertad probatoria, por lo tanto valorará dentro del proceso toda información documental y testimonial aportada por las partes o por las autoridades competentes, siempre que sean pertinentes y conducentes.

Artículo 31. *Registro del acta.* Logrado el acuerdo y suscrita el acta de conciliación por quienes en ella intervinieron, el conciliador le entregará copia a cada una de las partes y remitirá también una copia a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente. Surtido el trámite de la audiencia de conciliación sin que se logre un acuerdo, el conciliador dejará constancia en el acta y procederá a su archivo, en este caso el conciliador orientará a las partes para que acudan a dirimir su conflicto ante los jueces civiles y promiscuos municipales mediante el proceso especial de titulación de la posesión sobre inmuebles urbanos y rurales.

Artículo 32. *Aplicación retrospectiva de la ley.* El interesado o interesados que hubieren cumplido con los requisitos consagrados en esta ley antes de su entrada en vigencia, podrán acogerse a los pro-

cedimientos previstos en la misma, sin perjuicio de que quien sea demandado, pueda oponerse a la pretensión.

Artículo 33. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
NATURALEZA JURÍDICA**

Para argumentar en la presente exposición de motivos, vale la pena hacer unas breves apreciaciones entre posesión y propiedad. 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, tales como la libre y amplia disposición del bien y el otorgamiento de una garantía en respaldo de créditos u obligaciones. Pero lo más importante, es que se convierte en verdadero propietario y se hace acreedor a uno de los derechos fundamentales previstos en la Carta Política de los colombianos.

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 20 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.

En el marco de la filosofía del artículo 64 de la Constitución Política, proponemos este proyecto de ley que 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. Por vía de ejemplo, acceder al crédito de las entidades bancarias ofreciéndolo como garantía y obtener el subsidio a la vivienda de interés social como programa central del gobierno.

En el derecho colombiano se sigue la teoría del título y el modo en la adquisición del derecho de propiedad de bienes inmuebles, a diferencia de lo que ocurre en Francia, en donde el título al mismo tiempo que crea el derecho, lo transmite. La tradición de la propiedad se realiza con la inscripción de los actos respectivos en las oficinas de registro de instrumentos públicos, pero gran parte de la población colombiana ejerce posesión sobre inmuebles sin título, esto es, de hecho los explota materialmente, aunque no haya alcanzado la titularidad que complementa de manera integral ese derecho. Y así, la falta de reconocimiento estatal ha sido un obstáculo para el desarrollo y la creación de capital.

DERECHO COMPARADO

Es el 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”^[1].

Después de leer las anteriores cifras, que son por demás deprimentes, nos corresponde dotar a la justicia de instrumentos necesarios para que nuestros compatriotas no sigan sufriendo el estigma del atraso y la pobreza por la falta de la voluntad política de las autoridades encargadas de buscar solución a estos gravísimos problemas.

Cabe anotar que hoy la solución es acudir al conocido proceso de pertenencia que significa no pocas dificultades para el interesado. Además de que se tramita ante los juzgados del circuito, el trámite incluye notificaciones y citaciones por edicto que no calan en la agilización de la actuación judicial moderna ni están acordes con el beneficio que se espera tengan los usuarios, contribuyendo a la congestión de asuntos y mora en la decisión de los mismos, hasta tal punto que en las capitales fácilmente se puede demorar de dos (2) a tres (3) años, si no más.

INNOVACIÓN

En cambio el proceso que se propone, al ser adelantado por los Jueces Municipales, permite que el usuario tenga acceso a la justicia prontamente, ya que este se desarrollaría en forma ágil, rápida y económica, pues sus requisitos son mínimos, y sus garantías máximas. Aplicando a cabalidad la filosofía democrática del debido proceso, su trámite sería rápido y oral, y sus costos muy bajos, pues la inscripción se cobraría como actos sin cuantía y los honorarios del apoderado no superarían el 3% del avalúo catastral del predio.

La oralidad en el trámite de los procesos es una cultura, un principio, una técnica que debe inspirar y aplicarse en los procedimientos judiciales en Colombia. Es necesario entonces ponernos a tono con la actualidad que vive el país, a semejanza de los países

^[1] DE SOTO, Hernando. El misterio del Capital: Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo. Bogotá. Editorial Planeta, 2004. Pág. 73.

más avanzados del mundo en esta materia. A propósito, Luigi Ferrajoli sostiene que la civilización de un pueblo se mide por la calidad de un proceso.

Desde el punto de vista de los programas de vivienda que está impulsando el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, desaparecería el obstáculo actual de la falta de título, pues podrían construirse viviendas decorosas en los inmuebles que se poseen materialmente y esta situación llegaría a legalizarse debidamente. Es sin duda alguna un provecho palpable y a corto tiempo que haría efectivo otro de los derechos que consagra la Constitución Política de 1991, que es la vivienda digna.

POSTURA DEL GOBIERNO NACIONAL

El Presidente Juan Manuel Santos, sobre el presente proyecto dijo:

“Es música celestial para Colombia”.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural ha planteado un programa de formalización de la propiedad rural en el marco de una política integral de tierras a través de diferentes mecanismos e instrumentos, entre los cuales están la ley de víctimas con un capítulo de restitución y formalización de tierras a los despojados, y la ley de desarrollo rural que contiene un capítulo dedicado a la formalización de la propiedad rural.

En el Seminario Taller Internacional “Formalización de la Propiedad Rural”, realizado en Bogotá durante los días 7 a 9 de marzo de 2011, el doctor Juan Camilo Restrepo Salazar, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, expuso lo siguiente:

“La formalización implica salvar obstáculos legales y en este aspecto, además de los aportes de nuestro amigo el embajador de México, podremos apoyarnos en la valiosa experiencia del Instituto de Libertad y Democracia del Perú (el ILD), entidad que bajo la dirección del doctor Hernando de Soto ha liderado el tema de la formalización de la economía y en particular de los derechos de propiedad. Sin duda, son valiosos los aportes de la doctora Ana Lucía Camañora, Directora Jurídica ILD, especialista en detección de obstáculos legales que impiden la formalización de la propiedad

Actualmente estamos adelantando un plan de choque de formalización y restitución de bienes de tierras para el 2011, año en el que además de invertir recursos públicos y esfuerzos institucionales en la titulación de baldíos que hace el Incoder, las entidades estatales relacionadas con la formalización, integradas en la Unidad Coordinadora del Programa de Formalización, se concentran en la definición y validación de nuevos procedimientos integrados de catastro. Titulación y registro que permitan alcanzar las metas de formalización propuestas. Esperamos que en este primer año del Programa logremos hacer en titulación de baldíos dos veces más que lo hecho en promedio en los últimos años y que hayamos entregado a los jueces encargados de adelantar los procesos judiciales al menos 2.000 casos.

La formalización de la propiedad constituye uno de los componentes más importantes de la política integral de tierras, por los diferentes efectos positi-

vos que puede llegar a tener en la consolidación de territorios, estabilización de la población campesina y normalización de los mercados de tierras”.

La III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada registra que por lo menos el 61,1% de los predios, abandonados o despojados, requerirán un proceso de formalización de la propiedad para poder ser efectivamente restituidos plenamente a sus verdaderos dueños. La misma encuesta indica también que al momento del desplazamiento las personas que no eran propietarias con un título registrado tenían, conforme a las leyes vigentes, por lo menos un derecho adquirido sobre la tierra o una expectativa de adjudicación por parte del Gobierno Nacional. Según la encuesta los poseedores acumularon en promedio 16 años de relación con la tierra y los ocupantes por lo menos 10 años de explotación. Esto implica que buena parte de la política de restitución debe complementarse con la formalización de los derechos adquiridos. La misma encuesta mencionada muestra que la mayoría de los predios restituidos deberán sanearse por vía de proceso judicial (58%) y un menor porcentaje (2,2%) por un proceso administrativo o de titulación de baldíos.

INICIATIVA CONGRESIONAL

El proyecto que presentamos se inscribe en el programa de formalización de la propiedad que en lo rural está desarrollando el Gobierno, participa de la necesidad de solucionar los problemas existentes tanto en la ciudad como en el campo y formula una solución adecuada para reconocer los derechos del poseedor material de bienes inmuebles, cual es la alternativa procesal, pues, de un lado, las situaciones de hecho generan incertidumbre y desasosiego en la comunidad y, de otro, es deber del Congreso hacer uso del poder de configuración legislativa para dar a los colombianos seguridad y garantía en el ejercicio de sus derechos.

De contera, un proyecto de ley con esa filosofía, desarrolla el artículo 22 de la Constitución Política, entendiéndolo en el más elemental de los sentidos, como un instrumento para abrir caminos de paz, ya que esta es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. Los poseedores de buena fe no deben permanecer en silencio, en actitud pasiva. Por el contrario, pueden aspirar a tener una expresión jurídica y esta es, un proceso público, oral, ágil y garantista que refleje y satisfaga sus pretensiones, desde luego con el respeto de los derechos de terceras personas.

Nuevos y palpitantes motivos han surgido para insistir en este proyecto de ley. Los niveles de pobreza de nuestra comunidad rural han aumentado, tanto por la influencia de factores externos, como por la ocurrencia de fenómenos naturales como el invierno, el último de tal magnitud que obligó al gobierno a declarar el estado de emergencia, social y ecológica para atender sus consecuencias. Y además, el gobierno ha expuesto, dentro de la política de prosperidad democrática, varias iniciativas que se relacionan con la propiedad, tales como el reconocimiento de las víctimas y la reparación e indemnización de los perjuicios que se les han causado y la restitución de tierras a los desplazados.

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.

La propiedad rural es un objetivo que llama la atención del actual gobierno y, en especial, del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, pues la explotación, la posesión de tierras y su formalización en títulos legítimos coadyuvan en la consecución de las metas centrales de todo Estado Social de Derecho, cuales son la unidad nacional, la prosperidad general, el trabajo, la igualdad y la justicia.

El colombiano que con esfuerzo y buena fe llega a poseer bienes, tiene derecho a que el Estado le reconozca esta situación y le formalice su propiedad para poder usarla, gozarla y disponer de ella si es del caso, siempre con vocación de servicio o función social. Así podrá participar en el giro ordinario de los negocios lícitos, satisfacer sus necesidades personales y familiares y vivir con tranquilidad.

Dejamos a consideración del honorable Congreso de la República este proyecto de ley, con la seguridad de que el aporte de sus miembros lo enriquecerá, como también el de la academia, de los institutos consagrados al estudio de estas materias y de todas aquellas personas o entidades que quieran participar en el análisis de un tema de palpitante actualidad e interés general.

Atentamente,



EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA
Senador de la República



4. M. L. (CJM LASERNA)

SENADO DE LA REPÚBLICA
Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 5 del mes de mayo del año 2011 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 258 de 2011 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Eduardo Enríquez Maya*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 5 de mayo de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 258 de 2011 Senado**, por la cual se establece un proceso especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 5 de mayo de 2011

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y en-viene copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Armando Benedetti Villaneda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

CONTENIDO

Gaceta número 282 - Miércoles, 18 de mayo de 2011

SENADO DE LA REPÚBLICA **Págs.**

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 262 de 2011 Senado, por la cual se modifican los artículos 4º y 6º y se adicionan parágrafos a los artículos 5º y 6º de la Ley 1148 de 2007 y se dictan otras disposiciones..... 1

Proyecto de ley número 264 de 2011 Senado, por la cual se modifica la Ley 48 de 1993 y 1184 de 2008 que reglamenta el servicio de reclutamiento y movilización y la cuota de compensación militar..... 4

Nota aclaratoria al Proyecto de ley número 258 de 2011 Senado, por la cual se establece un proceso especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles y se dictan otras disposiciones..... 8