



# 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° 625

Bogotá, D. C., viernes, 26 de agosto de 2011

EDICIÓN DE 20 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 89 DE 2011 SENADO

*por medio de la cual se promueve el desarrollo industrial en Colombia.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Importancia del Desarrollo Industrial en Colombia.* El desarrollo de la industria nacional es uno de los factores que deben garantizar al país una participación activa en la economía internacional, el aumento de la producción interna y de exportaciones no tradicionales competitivas que generen, a su vez, empleos de calidad y desarrollo tanto a nivel nacional como regional.

Para ello, el Estado impulsará en las diferentes ramas de la industria, cadenas de valor agregado modernas, sofisticadas, con visión de largo plazo, que privilegien la innovación y el crecimiento de la productividad.

Artículo 2°. *Formulación de la Política de Desarrollo Industrial.* El Gobierno Nacional, en coordinación con el sector productivo y la academia, velarán por que en la formulación y ejecución de políticas y programas que tengan impacto en el desarrollo de la industria colombiana, se involucren los diferentes eslabones y subsectores que integran una cadena, con el fin de identificar e impulsar aquellos que potencien industrias estratégicas, con capacidad de dinamizar la producción de conocimiento e innovación en los bienes y servicios de producción nacional.

Artículo 3°. *Promoción de la Competitividad en las Ramas de la Industria.* En la formulación de la política de desarrollo industrial, se debe reconocer que una adecuada política macroeconómica, así como la solidez institucional, el impulso a la

infraestructura, a la investigación y a la formación de capital humano, son condiciones indispensables para forjar la competitividad de la producción nacional, tanto en el mercado interno como en el externo.

Así mismo, en la formulación de la citada política, deberán adoptarse las siguientes medidas, según la rama industrial de que se trate:

a) Las normas técnicas y fitosanitarias pertinentes, que garanticen la adecuada protección a la vida y a la salud;

b) Las medidas tendientes a mejorar la calidad de la producción nacional para garantizar los derechos del consumidor;

c) El impulso a la industria nacional competitiva que genere valor y empleos nacionales, mediante la política de compras estatales;

d) La adopción de un sistema de perfeccionamiento continuo de procesos y buenas prácticas;

e) El fomento a la actividad inventiva que tenga aplicación industrial, así como las técnicas de adaptación y difusión de conocimientos tecnológicos dentro de los sectores productivos;

f) El favorecimiento de la creatividad, el diseño y los cambios en la presentación, comercialización y distribución de productos;

g) La promoción del registro de patentes de invenciones y diseños nacionales, así como la financiación y facilidades requeridos por parte de los obtentores y creadores, respetando los convenios internacionales vigentes de los que Colombia haga parte;

h) La oportuna y efectiva protección de la propiedad industrial y de la confidencialidad y secretos industriales;

i) La prevención y sanción oportuna de las prácticas desleales de comercio, las que atenten contra la competencia y las que abusen de la posición dominante;

j) La indispensable coordinación institucional que debe haber a nivel nacional y sectorial, para defender y proteger adecuadamente los intereses de la industria colombiana en los foros internacionales de comercio y en las negociaciones internacionales de carácter bilateral o multilateral;

k) La búsqueda focalizada de cooperación internacional que estimule el desarrollo industrial del país y la transferencia tecnológica hacia Colombia.

l) El apoyo prioritario a programas de formación técnica que brinden mediante la capacitación especializada, los recursos humanos calificados que satisfagan la demanda de la industria nacional.

ll) Las medidas tendientes a garantizar la oferta competitiva de servicios públicos indispensables para la producción nacional.

Artículo 4°. *Plan Nacional de Desarrollo*. El Gobierno y el Congreso velarán por que la formulación del Plan Nacional de Desarrollo tenga en cuenta el objetivo estratégico del desarrollo industrial del país, aplicando referentes e indicadores internacionales de innovación, productividad, competitividad y desarrollo, tales como el índice de competitividad mundial, el índice de innovación en las manufacturas, el índice de tecnología y el índice de ambiente empresarial o de negocios, entre otros, que consulten el potencial y las oportunidades del país y de cada una de sus regiones.

Al inicio y al final de cada Administración, el Consejo de Política Económica y Social, Conpes, presentará un informe sobre el desarrollo eficaz, competitivo e innovador de la industria colombiana en factores transversales, regionales, de cadenas y sectoriales.

En la formulación del Plan Nacional de Desarrollo se señalarán los propósitos, objetivos, metas, prioridades, políticas, estrategias de largo y mediano plazo e indicadores dirigidos a potenciar la industria colombiana competitiva, innovadora y exportadora en los términos de la presente ley.

Artículo 5°. *Planes Territoriales de Desarrollo*. Corresponde a las entidades territoriales señalar los objetivos, metas, prioridades, políticas y estrategias dirigidas a promover el desarrollo de la industria y mejoramiento de la competitividad en armonía con la Ley 1286 de 2009 y la Política Nacional de Productividad y Competitividad incorporada al Plan Nacional de Desarrollo; así como definir instrumentos y programas regionales de promoción a la industria.

Al inicio y al final de cada Administración, la entidad territorial respectiva presentará un informe sobre el desarrollo eficaz, competitivo e innovador de las industrias de su jurisdicción en factores

transversales y sectoriales, y analizará el impacto que en estas por concepto de los recursos de regalías provenientes del Sistema Nacional de Regalías.

Artículo 6°. *Formulación de Una Visión Estratégica de Desarrollo Industrial*. En la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y en los planes territoriales correspondientes, el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales tendrán en cuenta una visión estratégica y de largo plazo sobre el desarrollo industrial, así como en la definición de la política de productividad y competitividad prevista en la Ley 1253 de 2008.

Artículo 7°. *Formas Asociativas de la Industria y/o Fomento del Desarrollo Empresarial*. El Estado promoverá procesos asociativos entre pequeñas, medianas o grandes industrias colombianas para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el mayor desarrollo industrial y la competitividad internacional de las cadenas y ramas de la industria colombiana.

Artículo 8°. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Firman los honorables Congresistas,

  
José Darío Salazar Cruz  
Senador de la República

Jorge Herando Pedraza  
Senador de la República

  
Juan Mario Laserna Jaramillo  
Senador de la República

German Villegas Villegas  
Senador de la República

  
Efraín José Cepeda Sarabia  
Senador de la República

Gabriel Ignacio Zapata Correa  
Senador de la República

  
José Iván Clavijo Contreras  
Senador de la República

Carlos Eduardo León Celis  
Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Mediante el presente proyecto de ley se pretende implementar una verdadera política industrial en Colombia, en el propósito de avanzar en materia de desarrollo productivo nacional y regional, competitividad, innovación, empleos de calidad, además de atraer inversión extranjera y fomentar aún más las exportaciones. La exposición de motivos se detalla a continuación:

### 1. Del crecimiento económico y de las estructuras productivas y sus repercusiones sobre las políticas de desarrollo

Desde la arista de la teoría económica pura ha llegado a analizarse la dinámica de la innovación y el aprendizaje tecnológicos, como fuentes que generan, a su turno, varias interrelaciones entre crecimiento económico y estructuras productivas con amplias repercusiones sobre las políticas de desarrollo. La primera interrelación, y la que tiene mayor tradición en el pensamiento sobre desarrollo económico, es que distintas ramas productivas generan oportunidades muy diferentes de gene-

ración y transmisión del progreso técnico y, por ende, de capacidad para aumentar la productividad de la economía.

La defensa clásica de la industrialización estaba asociada precisamente a que sus posibilidades de transferir progreso técnico eran superiores a las de otras ramas. Sin embargo, algunas actividades primarias, en la agricultura y la minería, también pueden experimentar aumentos acentuados de la productividad. Sin embargo, no necesariamente *transmiten* esos aumentos a otros sectores productivos y, por el contrario, gran parte del cambio técnico en esos sectores está asociado al uso de insumos industriales y, por ende, al desarrollo tecnológico en algunas industrias, especialmente química y metalmeccánica. Por lo tanto, la defensa clásica de la industrialización está asociada no solamente a su mayor capacidad de aumentar productividad, sino de difundir el cambio tecnológico hacia otros sectores.

La segunda interrelación entre crecimiento económico y estructura productiva, tiene que ver con los encadenamientos o eslabonamientos productivos entre distintos sectores, o si se prefiere ese concepto, a economías externas (o externalidades) que generan unos sectores y empresas a otros. Estos encadenamientos pueden ser de distinta naturaleza. Lo que es esencial es que las nuevas actividades se realicen en un mismo territorio y no se filtren hacia el resto del mundo, como tiende a ocurrir en una economía mundial cada vez más integrada. Otra forma clave de externalidad se relaciona con la difusión de tecnología de una empresa o actividades productivas a otras, no solo porque el conocimiento no es plenamente apropiable por la empresa que lo genera sino también por la movilidad de personal calificado entre distintas empresas. Esta transmisión del progreso técnico puede incluir, como ya se ha mencionado, la posibilidad de que a través de este proceso se generen nuevas innovaciones, incluidas las de carácter secundario.

Estos dos fenómenos, que en un sentido general podemos denominar *innovación y complementariedades*, deben ser los focos esenciales de toda política de desarrollo productivo. De hecho, la interrelación entre una y otras son la fuente de las principales “fallas de mercado”: los derrames o procesos de difusión de la información (que incluyen la tecnológica), asociada a la ausencia de plena apropiabilidad de los beneficios de las innovaciones, y las fallas de coordinación.

## 2. Experiencias recientes de políticas de desarrollo productivo

Un estudio reciente de la CEPAL ha ilustrado varias experiencias de políticas de desarrollo productivo relevantes para los países de la región (CEPAL, 2008, Cap. VI, y Devlin y Moguillansky, 2010). El estudio se refiere a diez economías consideradas exitosas, ya sea porque han logrado convergencia hacia los niveles de desarrollo de los países más industrializados o porque han manteni-

do altos ingresos con una estructura exportadora basada en recursos naturales. Casi todas ellas son, además, economías pequeñas o medianas. Tres de ellas son economías asiáticas de rápido desarrollo (República de Corea, Malasia y Singapur), tres países de la periferia europea que han logrado alcanzar niveles de desarrollo más elevados (República Checa, España e Irlanda)<sup>1</sup> y tres economías desarrolladas intensivas en recursos naturales (Australia, Finlandia, Nueva Zelandia y Suecia).

Todas estas economías han contado con políticas proactivas de desarrollo productivo de mediano o largo plazo, con un énfasis en integración con la economía mundial, aunque en casi todos los casos después de seguir estrategias de sustitución de importaciones y, en algunas (República de Corea y Finlandia), incluso rechazo a la inversión extranjera directa. Salvo en Australia y Nueva Zelandia, el eje de las políticas ha sido avanzar hacia líneas de producción con mayor contenido tecnológico. Las políticas han mezclado incentivos horizontales y selectivos. Aquellas que se han hecho en el marco de procesos formales de planificación, han contado, además, con la garantía de recursos plurianuales. Todas han contado con formas de integración con instancias subnacionales, pero los modelos difieren entre países.

Los autores identifican algunas orientaciones estratégicas sobre la forma como los países visualizan sus relaciones con la economía mundial. La primera es la atracción de inversión extranjera directa en países que contaban con capacidades limitadas iniciales. La segunda es la internacionalización de las empresas, que incluye tanto estrategias exportadoras como el desarrollo de mecanismos para acrecentar el suministro de bienes y servicios nacionales a empresas extranjeras localizadas en el territorio (los casos de la República Checa, Irlanda, Malasia y Singapur) y, en al menos dos casos, apoyo a la transformación de las empresas nacionales en transnacionales (España y Singapur). El elemento más común a todos los países ha sido, sin embargo, el desarrollo de sistemas institucionales específicos para apoyar la innovación, con un énfasis en creación de redes (nacionales e internacionales, y entre empresas, academia y gobierno) y especial atención a tecnologías transversales (biotecnología y tecnología de información y comunicaciones).

En todos los casos, la estrategia se enmarca en alianzas público-privadas, pero el modelo específico varía de país en país. Los autores identifican tres dimensiones diferentes de dichas alianzas. La primera se refiere a la naturaleza de la relación, que puede colocar en un continuo que va desde el diálogo entre los participantes, pasado por mecanismos más elaborados de consulta con los actores privados hasta la estructuración de la estrate-

<sup>1</sup> Como sabemos, dos de ellas han enfrentado problemas macroeconómicos severos en años recientes, pero estos problemas no eliminan los logros de la política de desarrollo productivo como tal.

gia dominada por el gobierno (aunque esta última modalidad ha tenido a desaparecer). La segunda dimensión se refiere a los actores que participan en el proceso, que va desde una relación trilateral de la que hacen parte el gobierno, las empresas y el mundo académico, hasta una alianza con un conjunto más amplio de actores sociales, incluyendo los trabajadores u organizaciones no gubernamentales. La tercera es la formalidad o informalidad del proceso, que va desde estructuras formales y permanentes, pasando por estructuras formales pero *ad hoc*, hasta redes informales o acuerdos tácitos.

Desde esta perspectiva, los autores identifican seis países que cuentan con los procesos público-privados más elaborados. Irlanda y Finlandia tienen las alianzas más amplias y cuentan con estructuras formales. Singapur y Malasia tienen también instituciones formales, con la participación de un mayor número de agentes en el último caso. En España también existen alianzas de diverso tipo (foros, comisiones y grupos de trabajo) que se crearon en el proceso de ingreso a la Unión Europea, pero la organización es en gran medida informal. En Suecia hay también un alto grado de consenso y participación, pero el proceso es más informal. En tres países las políticas están determinadas por las plataformas políticas de los gobiernos en el poder: Australia y Nueva Zelanda, donde sin embargo existen alianzas más estructuradas y estables para las políticas de innovación, y la República Checa. Por su parte, los procesos más estructurados de planeación desde el Estado se dan en la República de Corea;<sup>2</sup> este país ha abandonado, sin embargo, los planes nacionales, y se encuentra en un proceso de transición hacia nuevas modalidades de alianzas público-privadas.

En el caso latinoamericano, sin duda la experiencia reciente más interesante es la brasileña (ABDI *et al*, 2008; IEDI, 2008 y 2011). Después de una relativa ausencia de política industrial en los decenios de 1980 y 1990 (aunque con el mantenimiento de uno de sus principales instrumentos, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, BNDES), la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE) lanzada por el Presidente Lula en marzo de 2004 representó la recuperación de la capacidad de formulación y coordinación del Estado, y afirmación de la centralidad del avance científico-tecnológico para la competitividad e inserción externa. Esta política buscó articular acciones horizontales con opciones estratégicas (semiconductores, software, bienes de capital y productos farmacéuticos) y actividades “portadoras de futuro” (biotecnología, nanotecnología, biomasa/energías renovables), pero no se articuló bien con la política macroeconómica ni con las actividades de las empresas.

En mayo de 2008, la Política de Desarrollo Productivo (PDP) representó un avance adicional.

Esta política está estructurada en tres niveles. El primero lo constituyen las que se denominan *acciones sistémicas*, que son esencialmente políticas horizontales que benefician a todo el sistema productivo: beneficios tributarios (depreciación acelerada, recortes tributarios para sectores generadores de externalidades y para exportaciones), mayores recursos de crédito a menor costo para la inversión (en cabeza del BNDES), mayores recursos para ciencia y tecnología, uso activo del poder de compra del Estado, la regulación técnica, económica y de competencia, y diversas medidas de apoyo técnico (metrología, comercio, propiedad intelectual, capacitación de recursos humanos y empresarial).

El segundo nivel es lo que la PDP denomina “*programas estructurantes*” para el sistema productivo y que incluye, a su vez, tres tipos de acciones sectoriales: (i) las estratégicas, con seis programas que incluyen el complejo industrial de la salud, tecnologías de información y comunicaciones, energía nuclear, nanotecnología, biotecnología, y el complejo industrial de defensa; (iii) los programas para consolidar y expandir el liderazgo en siete sectores (aeronáutico, petróleo gas y petroquímica, bioetanol, minería, celulosa y papel, siderurgia y carnes); y (ii) los programas para fortalecer la competitividad en once sectores (complejo automovilístico, bienes de capital, industria naval y de cabotaje, textil y confecciones, cuero y calzado, madera y muebles, agroindustria, construcción civil, complejo de servicios, higiene perfumería y cosméticos, y plásticos).

El tercer nivel son las *acciones estratégicas*: ampliación de exportaciones, fortalecimiento de PYMES, integración productiva con AL con foco en Mercosur, integración con África, desarrollo regional y producción limpia y desarrollo sostenible.

### **3. Puntos de Partida para la Política Industrial en los Países en transición hacia el desarrollo**

La idea central de los enfoques tradicionales de la política industrial aplicados en los países en vías de desarrollo consistía en la creación de un amplio sector industrial. En cambio, el paradigma nuevo de la política industrial se centra en el desarrollo de ventajas competitivas por medio de la especialización flexible. La matriz de entradas y salidas que les indicaban a los planificadores de la industrialización en qué áreas se podían sustituir más importaciones, se ha vuelto obsoleta. En su lugar, se trata de identificar y reforzar las fortalezas y potencialidades de las empresas e instituciones y de su entorno.

Las posiciones de los países en la jerarquía de la economía mundial no son inamovibles. Algunos países asiáticos, que se destacan por su gran capacidad estratégica y de gobernabilidad, en las últimas décadas han pasado por un proceso acelerado y dinámico de industrialización, alcanzando el nivel de desarrollo industrial de los países industrializados.

<sup>2</sup> Esto también es cierto de la República Checa antes de 1990.

Al mismo tiempo, aquellos países de la OCDE que fracasan en la conformación de su espacio meso quedan atrás. Las exigencias que los mercados internacionales plantean a las sociedades son altas y van en aumento. Especialmente para los países en vías de desarrollo más pobres, parecen inalcanzables. No obstante, en todas las sociedades existen posibilidades para el desarrollo de los factores esenciales, de tal manera que es posible formular una estrategia que vaya más allá de los conceptos de estabilización macroeconómica, creando ventajas competitivas.

**4. Antecedentes de Política Industrial Colombiana**

La economía colombiana viene atravesando una relativa desindustrialización desde la década de los 80, que se ha profundizado aún más en medio del proceso de apertura económica. Contrario a lo acontecido en otros países latinoamericanos y en muchas de las economías asiáticas en los que la industria se vio fortalecida antes de entrar a una fase de tercerización de la economía, en Colombia está sucediendo todo lo opuesto, con el imperativo de que buena parte del sector servicios es aún de carácter informal o son servicios de carácter muy precario que ofrecen condiciones de vida inferiores a las de los trabajadores fabriles. La profundización de este fenómeno va en contrasentido con los objetivos planteados en el nuevo modelo, que buscaba, entre otros propósitos, favorecer el desarrollo productivo vía mayores niveles de competitividad y el consecuente impulso de las actividades exportadoras para aprovechar la apertura de nuevos mercados.

La agricultura, que en términos generales ha sido el sector más vulnerable a la liberalización de la economía y, en particular, a la sobrevaluación cambiaria, continuó su decaimiento: su participación en el PIB descendió a un 20.6% promedio para el período; el sector minero, impulsado por el auge del sector petróleo, conservó la participación que traía dentro del PIB, 4.2%.

PERIODO	EXPLICACIÓN MODELO
ANTES DE LA POSGUERRA	Modelo implícito de sustitución de importaciones que no respondía a una concepción teórica específica pero que sí añadía ingredientes a lo que posteriormente se convertiría -a partir del período de la posguerra- en una estrategia de desarrollo económico: la sustitución de importaciones como motor del crecimiento y desarrollo doméstico de la economía.

<p><b>PERIODO AGROEXPORTADOR Y PRIMEROS ELEMENTOS DE LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1910-1943)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento económico acelerado debido al auge en las exportaciones de café (que en volumen crecieron un 60%, mejorando los términos de intercambio del país) y por la dinámica de la inversión, que alcanzó un 25% del PIE gracias a la creación de varias industrias.</li> <li>• Capacidad importadora de maquinaria y equipo que a su vez impulsaba el desarrollo de actividades productivas internas.</li> <li>• Construcción del sistema de transporte por carretera y ferroviario, que constituiría un impulso al surgimiento de nuevas industrias.</li> <li>• Tras la crisis de 1929, se generó el deterioro de los términos de intercambio como consecuencia de la caída de los precios de los productos transables y la reducción de la demanda de materias primas, así como de la oferta de productos industriales por parte de las economías desarrolladas.</li> <li>• De 1932-1937, uso más intensivo de la capacidad instalada, ampliación, construcción y mejoramiento de la infraestructura que favorecieron la disponibilidad de insumos básicos -materias primas, insumos agrícolas, etcétera-, creando ciertas ventajas competitivas y haciendo más rentable el proceso de industrialización.</li> <li>• De 1939-1943, la economía colombiana se deterioró: se redujeron los términos de intercambio y de las importaciones de materias primas, debido a las restricciones cambiarias y a la situación propia de la guerra.</li> </ul>
<p><b>PERIODO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (1945-1965)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proceso de desarrollo industrial, basado en la creación de una industria liviana.</li> <li>• El modelo se acompañó de una política definida de control a las importaciones, con un propósito industrialista, y de la aplicación de una serie de políticas de carácter sectorial que permitieron un acelerado y dinámico crecimiento del sector manufacturero.</li> <li>• Restricción de tipo arancelario y de carácter cuantitativo, como la adopción de licencias previas y cuotas de importación.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ingresos cafeteros proporcionaron divisas que permitieron impulsar la sustitución de importaciones en bienes de consumo e intermedios como alimentos, bebidas, tabaco, vestuario, calzado, muebles, imprentas y cueros; textiles, caucho y minerales no metálicos, entre otros.</li> <li>• El desarrollo de la base industrial se acompañó de políticas proteccionistas, de una política activa de financiamiento por parte del Estado y de una constante afluencia de capitales externos.</li> <li>• La política proteccionista desestimuló la orientación exportadora de la producción nacional, fenómeno que se conoció como el <i>sesgo antiexportador</i>.</li> <li>• Las industrias no tradicionales -bienes de consumo duradero, bienes intermedios y de capital- posibilitaron el crecimiento industrial en los primeros años de la década del sesenta.</li> <li>• Orientación exportadora colombiana marginal y la demanda del mercado doméstico absorbía la casi totalidad de la producción industrial del país.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificación y consolidación de la industria manufacturera, ampliando la base exportable con respecto a períodos anteriores.</li> <li>• Como resultado de la devaluación, los incentivos a las exportaciones y la bonanza de la economía mundial, las exportaciones manufactureras crecieron considerablemente.</li> <li>• La industria presentó un deterioro considerable que se debió tanto a factores internos como externos. Entre los internos, el manejo de la política macroeconómica y el síndrome de la <i>enfermedad holandesa</i> (Chica, 1994). Entre los externos, los <i>shocks</i> petroleros y las crisis de los años 70 y principios de los 80, así como la bonanza cafetera y los ciclos de los flujos de capitales externos, sujetos a la influencia de las exportaciones ilegales desde finales de los años 70.</li> <li>• La década del 80 se caracterizó por el desequilibrio de las finanzas públicas (financiadas con crédito externo en el marco de la estrategia adoptada por la administración Turbay), por los rezagos cambiarios relacionados con la bonanza cafetera de 1978 y por una caída en los términos de intercambio del país que deterioraron el crecimiento de la actividad real de la economía.</li> <li>• Las políticas de estabilización adoptadas a partir de 1984 favorecieron la recuperación de la actividad económica y de la industria en particular.</li> </ul>
<p><b>MODELO DE PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES</b> (1965-1985)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Combinación del modelo de sustitución de importaciones, profundizando el desarrollo de actividades industriales aun incipientes, con la promoción de sectores potencialmente exportadores.</li> <li>• Fue adoptado un sistema cambiario de devaluación <i>gota a gota</i>, se profundizaron y reforzaron incentivos de promoción a las exportaciones como el Certificado de Abono Tributario (CAT), los sistemas especiales de importación-exportación Plan Vallejo, y se creó el Fondo de Promoción a las Exportaciones (Proexpo).</li> <li>• 1967 -1974: la industria manufacturera presentó las mayores tasas de crecimiento registradas en los últimos treinta años (7.0% anual en promedio), impulsando a su vez el crecimiento agregado de la economía, el cual evidenció tasas superiores al 6% anual.</li> </ul>	<p><b>PERIODO DE REESTRUCTURACIÓN INDUSTRIAL</b> (1985-1990)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción del gasto público que venía generando presiones inflacionarias (el déficit fiscal pasó a menos de uno por ciento del PIB), una devaluación real del peso en la búsqueda de una tasa de cambio real competitiva, el perfeccionamiento de algunos de los instrumentos de promoción de las exportaciones y el debilitamiento paulatino y parcial de ciertos mecanismos de protección como las licencias previas, particularmente entre 1985 y 1986.</li> <li>• La protección arancelaria y las restricciones a las importaciones se mantuvieron desde 1987 hasta 1989, pero no como un retorno a la estrategia del modelo de sustitución de importaciones, sino en respuesta a la crisis latinoamericana y para proporcionar un ambiente macroeconómico favorable a la</li> </ul>

	<p>recuperación en un contexto de ajuste de carácter ortodoxo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El desempeño exportador en este período fue favorable, pero estuvo sustentado sobre la base de una devaluación real de la tasa de cambio y no sobre un incremento significativo de la competitividad productiva y de la diversificación de la base exportable. Se destacó por el contrario la dinámica de exportaciones tradicionales como petróleo, carbón, níquel y oro.</li> </ul>
<p><b>PERÍODO DE APERTURA ECONÓMICA (1990-2010)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En año y medio (de febrero de 1990 a agosto de 1991) se eliminaron prácticamente todas las restricciones cuantitativas, como la licencia previa, y se redujo el arancel en dos terceras partes.</li> <li>• Se pusieron en marcha nuevos acuerdos de integración comercial que contribuían a reducir la protección efectiva de la economía doméstica; se inició un proceso de privatización de servicios y empresas estatales; se permitió un acceso directo e igualitario para la inversión extranjera; se flexibilizó la actividad financiera y se inició un programa de reforma al mercado de trabajo.</li> <li>• Las importaciones se incrementaron a tasas superiores a las esperadas (especialmente en 1992 y 1993), mientras que el crecimiento de las exportaciones fue marginal. Los cambios sustanciales en los patrones de consumo, la excesiva disponibilidad crediticia (producto de la liberación de la cuenta de capitales y la laxa política monetaria), las bajas tasas de interés, las amnistías tributaria y cambiaria, sin controles al lavado de dólares y al enriquecimiento, promovieron el auge de la construcción y un incremento sustancial del crédito para consumo a la vez que permitieron el ingreso de dólares del narcotráfico. De esta forma se generaron un espectacular crecimiento de la demanda doméstica, una aceleración del producto y un sustancial aumento de las importaciones, con un permanente deterioro de los balances externo y fiscal.</li> <li>• Mayor atención en áreas como la promoción de proyectos industriales, haciendo uso extensivo de instrumentos específicos (adaptación tecnológica, calificación de recursos humanos, provisión de financiamiento industrial, apoyo a programas de iniciativa empresarial). En esta fase de apertura económica se contempló una estrategia de <i>modernización y reconversión industrial</i> con el objetivo</li> </ul>

	<p>de lograr una mayor competitividad y motivar al sector manufacturero para que buscara una mejor inserción en el comercio internacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ya desde finales de 1995 y durante 1996, la actividad económica entró en un ciclo de estancamiento motivado, en buena medida, por una revaluación real del peso, unas elevadas tasas de interés, el fin del ciclo de auge de la construcción, un incremento importante de los niveles de contrabando y un clima político desfavorable.</li> </ul>
--	---

**5. Institucionalidad y Política Industrial**

A comienzos de la década de los 90, en Colombia se dio inicio a una serie de reformas de carácter estructural. Se asumió un nuevo modelo de desarrollo económico basado en la internacionalización y apertura de la economía, consecuente con la implantación de un conjunto de reformas de tipo estructural y, después de un siglo, se reestructuró el esquema sociopolítico con la reforma de la Constitución político-administrativa del país.

Pese a que los procesos de reformas estructurales adelantados durante la presente década, el comportamiento de la economía se ha visto particularmente vulnerable, sin que se hayan observado, al menos por ahora, importantes transformaciones en el aparato productivo para poder afrontar en mejores condiciones las nuevas relaciones de competencia y los retos de la inserción en el mercado internacional. En este escenario, los recientes debates de carácter económico han intentado determinar si el modelo de internacionalización de la economía fue acertado, y si fue implantado en todas y cada una de sus instancias determinantes, así como discutir qué otro tipo de reformas se tendrían que haber adoptado.

Sobre el particular, es menester anotar que diversos estudios realizados por organismos como el BID y autores como Edwards (1997) argumentan que las reformas han traído efectos positivos en el desempeño económico, y especialmente en la productividad factorial en una perspectiva a mediano plazo; y que las reformas económicas, en particular la liberalización comercial, no han tenido efectos claramente discernibles sobre las condiciones sociales o de distribución del ingreso. De acuerdo con dicha argumentación, el deterioro de la distribución del ingreso observado en algunos países no puede ser atribuido directa y exclusivamente a las reformas de la apertura (Edwards, 1997).

De otra parte, diversos estudios plantean que el solo esfuerzo de las reformas económicas de tipo estructural *per se* no conlleva un mayor desarrollo y crecimiento económicos, sino que además se requiere la realización de cambios sustanciales en la organización de los procesos laborales, de innovación e incorporación tecnológica, de especialización y de inversión, y, en buena medida, en la

profundización y perfeccionamiento del proceso de reformas.

En el contexto actual de internacionalización de los países en desarrollo, la actividad del Estado adquiere gran significado para el análisis y puesta en marcha de programas de desarrollo. En lo que hace particularmente a las políticas de desarrollo industrial, esta se justifica en la medida en que provea eficientemente mecanismos de coordinación ausentes en una economía de mercados *libres*. Como mecanismo de coordinación institucional, la política industrial puede ser más eficiente en un contexto en el que se presenten interdependencias entre organizaciones de la sociedad, particularmente empresarios, trabajadores y gobierno, por su impacto favorable en la reducción de costos de transacción.

#### 6. La innovación en la industria colombiana

Si bien durante los últimos 20 años se han realizado en Colombia varios esfuerzos con el fin de desarrollar la innovación, la investigación y el desarrollo tecnológico, lo cierto es que han sido esfuerzos aislados e inconstantes sin una visión de las industrias estratégicas para el desarrollo nacional que aprovechen la riqueza del país en materias primas, ni estimulen el mayor conocimiento, razón por la cual en la actualidad, el país ocupa puestos muy bajos en la mayoría de los rankings mundiales que miden el potencial y ventajas competitivas en estas áreas. Con este proyecto de ley se espera fortalecer el dinamismo de la economía nacional, priorizando el desarrollo del conocimiento que genere innovación y su aplicación práctica sobre la actividad productiva. Se propiciarán el fomento a la cooperación entre empresas, los centros de investigación y la academia, con el fin de aprovechar las complementariedades positivas que existen entre estos, a favor del aprovechamiento del potencial humano, la cohesión social y el mejoramiento de la productividad industrial.

#### 7. De la necesidad y el propósito de una política industrial en Colombia

La industria ha sido y seguirá siendo un sector fundamental, estratégico y líder en la promoción del desarrollo económico, tanto en los hoy llamados países 'industrializados', como en los países emergentes más exitosos. Su papel modernizador de las economías, como vehículo del cambio tecnológico y la productividad en otros sectores es también indudable. Su rol como sector de punta en las exportaciones de la mayoría de los países más desarrollados es evidente. Las manufacturas y, particularmente, las de más alto contenido tecnológico siguen representando los bienes que generan la mayor contribución y las mayores ganancias en el comercio mundial.

Mucho se ha dicho de la creciente importancia de los servicios y de la transición a sociedades postindustriales, pero en la realidad, los servicios más dinámicos y de mayor valor agregado son los que están vinculados a la industria y en especial a las manufacturas de tecnología avanzada, como puede ser el caso de las comunicaciones y transportes,

la informática y la ecología. En este sentido no se puede obviar la importancia de la industria, su crecimiento y desarrollo, en la economía de un país y menos aun en el caso de una como la nuestra que depende en su crecimiento en una proporción cercana al 14% por su consecuente influencia en temas tan sensibles como el empleo y por la progresiva desindustrialización que hemos sufrido y que nos ha restado grandes oportunidades de crecimiento en varios frentes económicos.

La encuesta manufacturera del DANE 09 vs. 08 demuestra la importancia de fomentar el desarrollo industrial como motor del desarrollo nacional al registrar una caída tanto en el número de establecimientos industriales que pasaron de 7.935 a 7.610, como una reducción de 47.000 empleos industriales en el mismo período. Así mismo, en el ámbito internacional la participación del sector manufacturero en el empleo es decreciente por razones tecnológicas, particularmente en el Nuevo contexto de economías abiertas y globalizadas. La elasticidad-empleo de las exportaciones es, en nuestro país, como en otros, ligeramente negativa. No obstante, el rol que el desarrollo industrial puede tener en el empleo por la vía indirecta, a través de la demanda de materias primas, su articulación con el comercio y los servicios y la generación de ingresos y divisas, puede ser fundamental, como lo muestra la experiencia de muchos países industrializados. Así también, existe una cultura productiva, tecnológica, de largo plazo, asociada a la industria que tiene implicaciones fundamentales en los procesos de desarrollo económico y social.

Un breve diagnóstico nos dará cuenta de la situación del sector industrial en el país. La industria colombiana se compone aproximadamente de 63 subsectores industriales, las cuales representan más del 12.35% de la producción industrial en el PIB en el 2009. En su conjunto, los subsectores agrupan a más de 7.610 empresas.

#### a. Datos generales de la industria a 2009

##### Producción industrial

La producción bruta de la industria colombiana alcanzó los 138.9 billones de pesos, un 6.4% menos de lo producido en el 2008. El 72.4% de la producción bruta sectorial se concentró en 14 de los 63 subsectores.



Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera

El valor agregado total generado por 7.610 establecimientos encuestados en el 2009, alcanzó un monto de \$62,8 billones. Cinco grupos concentra-



ron 45,0% del valor agregado, siendo estos: petróleo (13,3%); bebidas (11,2%); otros productos químicos (10,1%); minerales no metálicos (6,3%) y plástico (4,1%).

- Por escalas de producción, 3.120 establecimientos registraron una producción bruta anual superior a los \$1.999 millones, participaron con el 96,7% de la producción total del sector y con el 85,6% del personal ocupado. Dentro de este grupo, 979 establecimientos alcanzaron una producción igual o superior a \$15.000 millones, participaron con 84,1% en la producción total del sector y con 56,6% del personal.

#### b. Calidad del empleo en la industria

En 2009, los establecimientos industriales, sin incluir trilla de café, ocuparon un total de 605.225 personas, de las cuales 57,3% fue personal permanente (contrato a término indefinido), 18,0% temporales contratados directamente por el establecimiento (contrato a término fijo); 24,3% temporales contratados a través de empresas especializadas en el suministro de personal y el restante 0,5% eran propietarios, socios y familiares no remunerados.

Personal ocupado en la industria, por tipo de contratación 2009\*



- Los establecimientos correspondientes a sociedades anónimas y limitadas concentraron, en conjunto, 91,4% del empleo total del sector.

- Geográficamente, 71,3% del personal ocupado por la industria nacional se concentró en los establecimientos ubicados en las áreas metropolitanas de Bogotá, D. C. (40,5%), Medellín (19,0%) y Cali (11,8%).

- De igual modo, 40,5% de los establecimientos que rindieron la encuesta reportaron un total de 15.160 aprendices o pasantes, de acuerdo con la Ley 789 de 2002. Estos no se incluyen en el total de personal ocupado.

- Por otra parte, 62,2% del personal ocupado por el total del sector se concentró en 14 de los 63 grupos industriales. Dentro de estos, los de mayor importancia fueron: prendas de vestir (11,1%); otros productos químicos (8,9%); productos de plástico (6,6%); productos minerales no metálicos (4,8%); producción, transformación y conservación de carne y pescado (4,3%); productos de panadería, macarrones, fideos y farináceos (3,7%); otros productos alimenticios (3,5%); papel y cartón (3,3%).

#### c. Remuneración y Salarios

- Las remuneraciones salariales alcanzaron los 12.4 billones de pesos en el 2009. De las 605.225 personas ocupadas por el sector en el año de referencia, 455.417 fueron remuneradas directamente por los establecimientos encuestados y las 149.808 restantes correspondieron a personal temporal contratado.

- De las remuneraciones causadas, 57,9% correspondieron a sueldos y salarios y el 42,1% a prestaciones sociales.

- En el 2009, la remuneración promedio por persona del sector manufacturero fue de 27.2 millones de pesos.

#### d. Panorama senda 2000-2009 de la industrial colombiana

Cuadro número 1. Participación de la producción industrial manufacturera del PIB Oferta Total

Periodo		Industrias manufactureras	Producto Interno Bruto	Producción Industrial como % del PIB
2000	Anual	38.664	284.761	13,58%
2001	Anual	39.790	289.539	13,74%
2002	Anual	40.641	296.789	13,69%
2003	Anual	42.631	308.418	13,82%
2004	Anual	46.019	324.866	14,17%
2005	Anual	48.082	340.156	14,14%
2006	Anual	51.353	362.938	14,15%
2007	Anual	55.051	387.983	14,19%
2008	Anual	52.722	398.577	13,23%
2009	Anual	49.618	401.807	12,35%

Fuente: DANE, PIB Oferta cuentas trimestrales 2009

- Según el DANE, esta es la participación de la Producción industrial Manufacturera entre 2000 y 2009, en la que se distingue un peso de la producción industrial manufacturera entre un rango del 12,35% y 14,19% para una senda de 10 años. Llama la atención la reducción considerable desde el 2007 en el peso de la producción manufacturera sobre el PIB Oferta total.

Cuadro número 2. Crecimiento de la producción manufacturera senda 2001-2009

Periodo		Industrias manufactureras	Producto Interno Bruto
2001	Anual	2,9	1,7
2002	Anual	2,1	2,5
2003	Anual	4,9	3,9
2004	Anual	7,9	5,3
2005	Anual	4,5	4,7
2006	Anual	6,8	6,7
2007	Anual	7,2	6,9
2008	Anual	-4,2	2,7
2009	Anual	-5,9	0,8

Fuente: DANE, PIB Oferta cuentas trimestrales 2009

### e. Competitividad de la industria colombiana

En materia de competitividad, la industria colombiana enfrenta importantes retos que deben superarse para profundizar de forma efectiva una industrialización consistente con las tasas de crecimiento económico. Para dilucidar el nivel de competitividad del país, se han seleccionado un conjunto de países que sirven como marco de referencia para contrastar los niveles alcanzados, entre ellos: Brasil, Perú, Corea, China, Suecia, Finlandia.

Según el reporte de competitividad 2010-2011 del Foro Económico Mundial<sup>3</sup>, Colombia ocupó el puesto 68 entre 139 países, indicando un nivel de competitividad medio a nivel mundial:

#### Ranking general de competitividad

País	Posición en ranking mundial
Brasil	58 entre 139
China	27 entre 139
Colombia	68 entre 139
Finlandia	7 entre 139
Perú	73 entre 139
Suecia	2 entre 139
Corea	22 entre 139

En materia de competitividad para la industria, podemos encontrar los siguientes resultados:

### f. Nivel de competitividad en los requerimientos básicos de la economía

País	Posición en ranking mundial		
	Infraestructura	Ambiente Macroeconómico	Eficiencia de los mercados
Brasil	62 entre 139	111 entre 139	114 entre 139
China	50 entre 139	4 entre 139	43 entre 139
Colombia	79 entre 139	50 entre 139	103 entre 139
Finlandia	17 entre 139	15 entre 139	24 entre 139
Perú	88 entre 139	75 entre 139	69 entre 139
Suecia	10 entre 139	14 entre 139	5 entre 139
Corea	18 entre 139	6 entre 139	38 entre 139

En cuanto a la competitividad de los requerimientos básicos de la economía, Colombia en comparación con el mundo, se encuentra por debajo del promedio en Infraestructura que dentro del grupo de países solo supera a Perú y en eficiencia de mercados, en donde solo supera a Brasil, en cuanto al ambiente macro, se encuentra por encima del promedio del ranking y es una de sus fortalezas hoy en día.

### g. Nivel de competitividad en los factores de eficiencia de la economía

País	Posición en ranking mundial		
	Eficiencia Mercado Laboral	Desarrollo Mercado Financiero	Tamaño de mercado
Brasil	96 entre 139	50 entre 139	10 entre 139
China	38 entre 139	57 entre 139	2 entre 139
Colombia	69 entre 139	79 entre 139	32 entre 139
Finlandia	22 entre 139	4 entre 139	56 entre 139
Perú	56 entre 139	42 entre 139	48 entre 139
Suecia	18 entre 139	13 entre 139	34 entre 139
Corea	78 entre 139	83 entre 139	11 entre 139

En cuanto al nivel de competitividad de los factores de eficiencia, las fortalezas de Colombia son su tamaño de mercado, pero su mercado laboral y mercado financiero es bastante menos competitivo que los países en referencia, hechos que marcarían obstáculos evidentes para el desarrollo de una política industrial en el país.

### h. Nivel de competitividad de los factores de innovación de la economía

La competitividad de los factores de innovación de Colombia en comparación con el grupo es relativa y promedio. No se destaca ninguna fortaleza o debilidad en comparación con el siguiente ranking:

País	Posición en ranking mundial	
	Preparación tecnológica	Innovación
Brasil	54 entre 139	42 entre 139
China	78 entre 139	26 entre 139
Colombia	63 entre 139	65 entre 139
Finlandia	15 entre 139	3 entre 139
Perú	74 entre 139	110 entre 139
Suecia	1 entre 139	5 entre 139
Corea	19 entre 139	12 entre 139

Lamentablemente, en años recientes, el énfasis en lo macroeconómico y lo financiero, estimulado por el Consenso de Washington, redujo el interés por lo sectorial y lo productivo, particularmente en muchos países como el nuestro con lo cual el desarrollo de la industria se dejó ingenuamente y en contraste con lo que hicieron las economías asiáticas, a las fuerzas del mercado supuestamente perfecto, en medio de un proceso de cambio de la geografía económica global, desarrollo tecnológico acelerado, mayor velocidad de la globalización e integración regional.

Esta situación representa no pocos riesgos para el desarrollo y crecimiento nacional y particularmente para el sector industrial:

- La *desindustrialización sostenida* en las últimas 4 décadas a la que la política pública debe hacer frente, la participación de la industria dentro del PIB-real ha ido cayendo del 22% en los años setenta, 18% en los ochenta a tan sólo el 12%-14%<sup>4</sup> en la actualidad. Tal situación tiene múltiples causas, documentadas por el Economista José Antonio Ocampo, pero sin duda la ausencia de una

3 Banco Mundial, Reporte de competitividad 2010-2011

4 Informe de ANIF febrero de 2011.

política pública para el desarrollo industrial, lejos de revertir la tendencia, tiende a consolidarla con resultados preocupantes para el desarrollo nacional<sup>5</sup>.

- No tener un papel preponderante como actor estratégico dentro del Plan Nacional de Desarrollo propuesto por el Gobierno Nacional, ni participar de las estrategias de las “locomotoras” del crecimiento económico que van a sustentar una tasa de crecimiento de la economía del 6%.

- Si bien se ha facilitado la importación de materias primas y bienes para el consumo y la producción, viene generándose una desaceleración del sector exportador, así como la volatilidad de la tasa de cambio y la falta de uso de herramientas financieras (*forwards*) para contrarrestar estas situaciones por parte de los empresarios.

- El precedente reciente de la reforma arancelaria que sin tener en cuenta las implicaciones para las cadenas industriales, se adoptó por parte del gobierno en el mes de noviembre con el propósito de aumentar importaciones por razones cambiarias y con el supuesto objetivo de generar empleos.

- Enfrentar de manera directa los impactos en materia arancelaria del Decreto 4114 de 2010, y los cambios subsiguientes en la modificación de partidas y aranceles del estatuto tributario en los Decretos 492 y 511 del 2011 que podrían desincentivar el comercio interindustrial interno debido al atractivo bajo costo de importación que representara para productores extranjeros, en especial para los empresarios chinos.

- Negociar sin la suficiente evaluación del impacto por cadenas para la industria nacional, acuerdos de libre comercio con países cuyas ventajas competitivas son mayores que las que tiene la economía colombiana, no por deficiencias en las empresas a nivel micro, sino en la mayoría de las veces por vacíos de política pública de carácter macro o meso económico, como las que existen en materia de infraestructura y sin suficiente correspondencia con las necesidades de apertura de mercados que tiene la economía colombiana.

- La desaceleración de sectores y subsectores industriales específicos por factores como cambios abruptos de la tasa de cambio, la variación en las condiciones de financiación, los efectos del invierno reciente.

- La desaceleración de la recuperación económica internacional a causa de fenómenos como la subida del petróleo a raíz de la crisis de medio oriente y el terremoto y posterior tsunami en Japón.

Las industrias que más motivaron las expansiones de estos países fueron la manufactura de computadores, maquinaria de oficina, en las que participaron de la producción industrial con un 20.4%. Esto es aproximadamente el doble de la participación y crecimiento de los sectores de ra-

dio, televisión y equipos de comunicaciones con el 10.3%.

Mientras el producto de estas actividades industriales con las más altas participaciones y crecimientos, otros sectores como el de vehículos y tráileres, manufactura de prendas y pieles y la fabricación de piezas de metal, también reportaron altas tasas de crecimiento y participación dentro de la producción industrial de ambos grupos de países.

Uno de los resultados más importantes de esta comparación es el abandono de los países industrializados de las actividades que no generan valor agregado. Dentro esta senda de comportamiento se denota la reducción de las actividades de minería en la que su producción cayó el 10.4% durante 7 años. Esta caída de la participación no se compara con otras contracciones de otros sectores productivos con mayor valor agregado como el cuero (-3.8%) y procesamiento de madera (-2.6%) y manufactura de equipos de transporte (-1.5%).

Las actividades intensivas en mano de obra son las que menor participación tienen dentro del índice de producción industrial, caracterizadas por un bajo contenido tecnológico y valor agregado, a la que los países más industrializados del mundo ya no le apuestan como sectores productivos.

Resulta claro, entonces, que la adopción de medidas tendientes a la evolución industrial hacia un modelo basado en el conocimiento, la innovación y los productos con alto contenido tecnológico, y de valor agregado nacional son la vía para que efectivamente se logre la inclusión de la producción nacional en el mercado global, de forma competitiva y que represente crecimiento y mejores condiciones internas para un país.

Atendiendo a los hechos expuestos, para fortalecer la industria nacional, promover la inversión, la innovación y la exportación de productos colombianos y crear una estructura industrial que se complemente y fortalezca con el potencial en recursos naturales del país, es necesario promover una agenda de industrialización dentro de la política pública del país tal como lo hicieron varias economías emergentes en los últimos 20 años y como lo viene haciendo exitosamente Brasil. Expresando y compartiendo la preocupación por el presente y futuro de los sectores industriales nacionales, procurando potenciar la competitividad a escala internacional de los sectores con mayores posibilidades de generar niveles superiores de riqueza, mejores líneas de producción de bienes y servicios de alto contenido tecnológico y cadenas de valor agregado, la definición de una política positiva para el desarrollo industrial intenta entre otros, resolver los retos de la competitividad nacional, buscar el pleno empleo y el desarrollo a largo plazo.

Para apalancar los esfuerzos que compartimos del presente gobierno, en la consecución de más empleo, menos pobreza y más seguridad, en una visión de largo plazo de crecimiento, la industria tiene un importante rol a jugar con el potencial de

5 Ocampo, José Antonio. “Crisis mundial, protección e industrialización”. Ensayos de Economía del Banco de la República, 1984.

convertir a Colombia en una potencia de tamaño medio regional con gran capacidad exportadora de una variada gama de productos que van desde la agroindustria, hasta manufacturas livianas y otros productos más sofisticados, teniendo en cuenta el ejemplo de otros países con alto desempeño económico y productivo durante las últimas dos décadas. La industria nacional es sin duda un agente transversal, necesario y dispuesto para asegurar el éxito de tales pilares de desarrollo.

Así mismo, el potencial de los hidrocarburos, la minería y nuestros recursos naturales, ciertamente permiten una visión más ambiciosa e integral para la producción de agroindustria; industrias conexas con las actividades de exploración y explotación minero-energética; servicios financieros, médicos y de infraestructura que en la actualidad presentan condiciones atractivas.

Con el fin de incluir en la agenda pública, la necesidad de consolidar una visión avanzada de política industrial como política de estado que aproveche nuestra tradición manufacturera y responda a los desafíos del desarrollo de Colombia y a la generación de empleos de calidad, teniendo en cuenta las condiciones del contexto global, queremos atraer el debate legislativo a estos temas, realizando su importancia y poniendo de presente una realidad, en la que tenemos que intervenir para cambiar el curso actual y redireccionarnos hacia un modelo de economía con una mayor balance entre el mercado interno y el internacional procurando que las exportaciones no tradicionales de productos con valor agregado y alto nivel tecnológico, mantengan un ritmo de crecimiento ascendente y no se vean amenazadas por la afortunada bonanza minero-energética y de los *commodities*.

Si nuestro aparato productivo logra aprovechar el cambio de las fuentes de crecimiento mundial, las relaciones Sur-Sur e interamericanas, la recuperación tibia de los mercados desarrollados, el desplazamiento hacia el eje del Pacífico, la creciente inversión asiática y los desafíos institucionales y democráticos, podremos insertarnos más asertivamente en la economía mundial. Para ello requerimos que, de manera complementaria a la mirada macro de la economía colombiana, nuestras autoridades económicas y comerciales adopten a la industria colombiana como un eje estratégico para el desarrollo nacional de largo plazo.

Con una agenda de competitividad para la mayor inserción del país en el mercado internacional a través de negociaciones de comercio que abran nuevos mercados, pero solo podremos aprovechar estos acuerdos con un desarrollo productivo de cadenas de valor agregado, en la que la producción de materias primas esté integrada con la de productos industriales de primer nivel.

Ello supone una política industrial orientada a garantizar verdaderas condiciones de competitividad a nuestros productos a través de investigación científica y tecnológica que genere innovación; una política arancelaria que ofrezca niveles adecuados de protección a nuestros productos transables; una política crediticia que garantice acceso a la financiación en condiciones competitivas para

nuestros empresarios; un acceso a los servicios públicos eficientes y de calidad; un recurso humano altamente preparado; una agencia de financiación al desarrollo, y por supuesto, requiere de condiciones estables y predecibles en el entorno macro y tributario que hagan atractivo a los inversionistas desarrollar su producción en nuestro país, generando empleos de calidad en Colombia en lugar de trasladar esos empleos al exterior, tal y como viene sucediendo.

La situación actual es una ocasión propicia para trabajar en el propósito de lograr unas reglas de juego claras y predecibles que generen atractivos para la inversión extranjera y la de nuestros propios empresarios, en desarrollar empresas no sólo relacionadas con la explotación de la minería y de nuestros recursos naturales, sino especialmente orientadas a generar valor agregado a partir de los productos energéticos, como de nuestro proyectado aumento en el cultivo de alimentos y su procesamiento a través de la agroindustria; así como del desarrollo de industrias conexas con los distintos servicios de exploración y explotación minero-energética, servicios financieros, médicos y de infraestructura que en la actualidad presentan unas condiciones tan atractivas.

Para lograr una industrialización de nueva generación como la que viene desarrollando exitosamente Brasil, el Gobierno, la academia, los gremios, los empresarios y los partidos políticos debemos unir esfuerzos en un diálogo nacional constructivo sobre cómo crear una industria eficiente y competitiva en el largo plazo que aproveche, entre otras, el mayor estímulo que se dará a la inversión en investigación y desarrollo gracias a los recursos adicionales por cuenta de las regalías. Lo anterior aunado a la inconmesurable riqueza nacional en recursos y material genético, así como el potencial de la biotecnología, implican nuevos retos y oportunidades que requerirán el fortalecimiento estratégico de las cadenas aptas para desarrollare competitividad a escala mundial inclusive en escenarios tan difíciles como el de la competencia y el desbalance comercial creciente con China y otros países.

Es decir, si queremos lograr verdadero desarrollo que conduzca a la generación de riqueza, exportaciones, empleos y bienestar gracias a la construcción de ventajas competitivas, Colombia debe potenciar a las ramas ya existentes de la industria, impulsar industrias nuevas y procurar el establecimiento de más empresas pequeñas medianas y grandes que conlleven el desarrollo nacional. Es esa la Política Industrial de Nueva Generación que a juicio del partido conservador, se convierte hoy en una prioridad.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL

Tramitación Leyes

Bogotá, D. C., 17 de agosto de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 89 de 2011 Senado, *por me-*

dio de la cual se promueve el desarrollo industrial en Colombia, 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 Tercera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA**

17 de agosto de 2011.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional y envíese 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,

*Juan Manuel Corzo Román.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 99 DE  
2011 SENADO**

*por la cual se regula la prima de vacaciones creada por el Decreto 1381 de 1997.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La prima de vacaciones, creada para los docentes de los servicios educativos estatales, mediante el Decreto 1381 de 1997, se pagará proporcionalmente al tiempo de servicio laborado durante el año escolar.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

*[Signatures of Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Luis Carlos Enriquez Rastro, Juan Fernando Griso, and others]*

*[Signatures of H.S. Luis Fernando Velasco, H.S. Eduardo Enriquez Mayra, H.S. Roberto Selem, H.S. Juan Manuel Corzo, H.S. Juan Carlos Vélez Uribe, H.S. Hernán Hurtado Chaculo, H.S. Carlos Enrique Soto Jaramillo, H.S. Antonio José Casas Jiménez, H.S. Dilan Francisca Toro, H.S. Edison Delgado Ruiz, H.S. Terecita García Romero, H.S. Gloria Ines Ramirez, H.S. Mauricio Ospina, H.S. Jorge Bucaram, H.S. Guillermo Santos, H.S. Jorge Ballesteros]*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El Gobierno Nacional, mediante Decreto 1381 de 1997, instituyó la prima de vacaciones para todos los docentes de los servicios educativos estatales, que hayan laborado durante los (10) diez meses del año escolar, indicando que dicha prestación se hará efectiva, para los docentes que laboran en el calendario A, a partir del mes de diciembre y para los del calendario B en el mes de julio. Transcribimos dicha norma:

*Decreto 1381 de 1997.*

“Artículo 1°. Créase la prima de vacaciones para los docentes de los Servicios Educativos Estatales, en una proporción del 40% del salario mensual para el año de 1997 y del 50% a partir del año 1988 (sic).

Artículo 2°. Esta prestación se hará efectiva para los docentes que laboran en el calendario “A”, a partir del mes de diciembre y para los docentes del calendario “B” en el mes de julio correspondiente a cada vigencia fiscal, **quienes hayan laborado durante (10) meses del año escolar.**” (Negrillas mías).

Ahora bien, mediante Decreto 1850 del 13 de agosto de 2002, por el cual se reglamenta la organización de la jornada escolar y la jornada laboral de directivos docentes y docentes de los establecimientos educativos estatales de educación formal,

administrados por los departamentos, distritos y municipios certificados y se dictan otras disposiciones, se establece en sus artículos 2° y 14, lo referente a la duración de la jornada laboral docente así:

“Artículo 2°. **Horario de la jornada escolar.** El horario de la jornada escolar será definido por el rector o director, al comienzo de cada año lectivo, de conformidad con las normas vigentes, el proyecto educativo institucional y el plan de estudios, y debe cumplirse durante las cuarenta (40) **semanas lectivas** establecidas por la Ley 115 de 1994 y fijadas por el calendario académico de la respectiva entidad territorial certificada...”.

“Artículo 14. **Calendario académico.** Atendiendo las condiciones económicas regionales, las tradiciones de las instituciones educativas y de acuerdo con los criterios establecidos en el presente decreto, las entidades territoriales certificadas expedirán cada año y por una sola vez, el calendario académico para todos los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción, que determine las fechas precisas de iniciación y finalización de las siguientes actividades:

1. Para docentes y directivos docentes:

a) **Cuarenta (40) semanas de trabajo académico con estudiantes, distribuido en dos períodos semestrales...**” (Negrillas fuera de texto).

Es así, que conforme a lo prescrito anteriormente, se deduce que los docentes y directivos docentes, que hayan laborado las cuarenta (40) **semanas de trabajo académico con estudiantes**, cuyas fechas precisas de iniciación y finalización se encuentran establecidas por las entidades territoriales certificadas en el calendario académico, para todos los establecimientos educativos estatales de su jurisdicción (de conformidad con las normas vigentes, el proyecto educativo institucional y el plan de estudios), tendrán derecho a que se les haga efectiva la prima de vacaciones de que trata el Decreto 1381 de 1997 antes mencionado.

Por tal razón, se ha interpretado que si el docente llegare a faltar un solo día, durante los diez meses del año escolar (40 semanas), no tendría derecho a que se le hiciera efectivo el reconocimiento de esta prima, situación que vulnera flagrantemente el artículo 13 superior, al presentarse una desmejora en el tema salarial o prestacional, respecto de los demás trabajadores del país, a quienes todo tipo de prestación se les cancela en forma proporcional. Es por ello, que ante la existencia de una ley que resulta injusta y por tanto no procedente constitucionalmente, surge la obligación por parte del legislador, de realizar las modificaciones a que haya lugar.

Al respecto, nuestra Constitución Política, determina en su artículo 53, lo siguiente:

“Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

**Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, pro-**

**porcional a la cantidad y calidad de trabajo...**” (Negrillas mías).

Conforme a lo establecido constitucionalmente, podemos observar, que la remuneración recibida por el trabajador, debe ajustarse a los parámetros de **proporcionalidad** y calidad del trabajo, situación que de no realizarse, desconocería el derecho a la igualdad.

De la misma manera, el artículo 3°, de la Ley 50 de 1990, (norma que subrogó el artículo 46 del CST), determinó en su parágrafo, como derecho del trabajador, que en contratos a término fijo inferiores a un año, se debía cancelar en forma **proporcional** al tiempo laborado, cualquiera que este fuere, el pago de vacaciones y prima de servicios:

“Artículo 3°. El artículo 46 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el artículo 4° del Decreto-ley 2351 de 1965, quedará así:

(...)

Parágrafo. En los contratos a término fijo inferior a un año, los trabajadores tendrán derecho al pago de vacaciones y prima de servicios **en proporción al tiempo laborado cualquiera que este sea**” (Negrillas y subrayas mías).

Quiere lo anterior decir, que esta prestación se debe pagar sin importar el tiempo que el trabajador lleve laborando, luego en muchos casos, hay que pagarla **en proporción** con el tiempo que el trabajador haya permanecido en la empresa.

Ahora bien, la honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia C-042 de 2003, con ponencia del doctor Jaime Córdoba Triviño, se pronunció declarando inexecutable la expresión “por lo menos la mitad del semestre respectivo”, contenida en los literales “a” y “b” del numeral 1 del artículo 306 del Código Sustantivo del Trabajo, argumentando lo siguiente:

“La prima de servicio encuentra su fundamento y causa en el servicio prestado. Se permite así que todos los trabajadores, independientemente de la clase de contrato que se haya utilizado para su vinculación a la empresa de carácter permanente, tengan derecho a dicha prestación patronal especial”.

“Para la Sala no resulta razonable que se establezca una norma que restrinja uno de los principios constitucionales fundamentales del derecho del trabajo como es la “igualdad de oportunidades para los trabajadores” (artículo 53 Superior), puesto que con la aplicación de la restricción temporal que fija la expresión demandada se permite que personas que han imprimido a una actividad la misma fuerza laboral, se vean excluidos de acceder a la prima de servicios por haber iniciado o concluido sus labores por fuera de la mitad del semestre respectivo”.

Es así, que al haber declarado la Corte Constitucional inexecutable esta expresión, que limitaba el pago de la prestación a un tiempo mínimo de labor, se deduce que establece la posibilidad del pago proporcional de la misma. Por tal razón, por analogía podemos deducir, que se debe aplicar lo mismo para toda clase de trabajadores, que como en este caso, los docentes, al faltar un solo día, du-



El Secretario General,

*Emilio Otero Dajud.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 25 de agosto 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,

*Juan Manuel Corzo Román.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Emilio Otero Dajud.*

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### **CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, AL TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2011 SENADO**

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

Bogotá, D. C., 22 de agosto de 2011

Honorable Senador

JUAN MANUEL CORZO

Presidente

Senado de la República

Capitolio Nacional

Carrera 7 N° 8-68

Ciudad

**Asunto:** Texto aprobado en primer debate al Proyecto de ley número 258 de 2011 Senado, *por la cual se establece un proceso especial para formalizar la propiedad y otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles, y se dictan otras disposiciones.*

Respetado Senador Corzo:

Una vez estudiado y analizado el proyecto de ley de referencia, nos permitimos remitir las siguientes consideraciones, de acuerdo con las competencias legales y reglamentarias conferidas a este Ministerio y según lo manifestado por los Viceministerios de Vivienda y Desarrollo Territorial, de Ambiente y la Oficina Asesora Jurídica.

Con el presente proyecto se pretende establecer un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material que lleva 10 años de posesión pacífica y continua (artículos 1° y 4°). Teniendo en cuenta el proceso actualmente existente (proceso de pertenencia), el tiempo de posesión requerida, la diferencia entre posesión regular y la posesión irregular (prescripción ordinaria y prescripción extraordinaria), entre otras normas vigentes actualmente en nuestro ordenamiento, sugerimos tener en cuenta lo siguiente.

El proceso de pertenencia establecido en el artículo 407<sup>1</sup> del Código de Procedimiento Civil, im-

<sup>1</sup> C.P.C. artículo 407. *Declaración de pertenencia.* <Artículo modificado por el artículo 1°, numeral 210 del Decreto 2282 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> En las demandas sobre declaración de pertenencia se aplicarán las siguientes reglas: 1. La declaración de pertenencia podrá ser pedida por todo aquel que pretenda haber adquirido el bien por prescripción. 2. Los acreedores podrán hacer valer la prescripción adquisitiva a favor de su deudor a pesar de la renuncia o de la renuncia de este. 3. La declaración de pertenencia también podrá pedirla el comunero que con exclusión de los otros condueños y por el término de la proscripción extraordinaria, hubiere poseído materialmente el bien común o parte de él, siempre que su explotación económica no se hubiere producido por acuerdo con los demás comuneros o por disposición de autoridad judicial o del administrador de la comunidad. 4. La declaración de pertenencia no procede respecto de bienes imprescriptibles o de propiedad de las entidades de derecho público. 5. <Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> A la demanda deberá acompañarse un certificado del registrador de instrumentos públicos en donde consten las personas que figuren como titulares de derechos reales sujetos a registro o que no aparece ninguna como tal. Siempre que en el certificado figure determinada persona como titular de un derecho real principal sobre el bien, la demanda deberá dirigirse contra ella. 6. En el auto admisorio se ordenará, cuando fuere pertinente, la inscripción de la demanda; igualmente se ordenará el emplazamiento de las personas que se crean con derechos sobre el respectivo bien, por medio de edicto que deberá expresar: a) El nombre de la persona que promovió el proceso; la naturaleza de este y la clase de prescripción alegada; b) El llamamiento de quienes se crean con derecho a los bienes para que concurran al proceso, a más tardar dentro de los quince días siguientes a la fecha en que quede surtido el emplazamiento, y c) La especificación de los bienes, con expresión de su ubicación, linderos, número o nombre. 7. El edicto se fijará por el término de veinte días en un lugar visible de la Secretaría, y se publicará por dos veces, con intervalos no menores de cinco días calendario dentro del mismo término, en un diario de amplia circulación en la localidad, designado por el juez, y por medio de una radiodifusora del lugar si la hubiere, en las horas comprendidas entre las siete de la mañana y las diez de la noche. La página del diario en que aparezca la publicación y una constancia auténtica del director o administrador de la emisora sobre su transmisión, se agregarán al expediente. 8. Transcurridos quince días a partir de la expiración el emplazamiento, se entenderá surtido respecto de las personas indeterminadas; a estas se designará un curador ad litem, quien ejercerá el cargo hasta la terminación del proceso. 9. Las personas que concurran al proceso en virtud del emplazamiento podrán contestar la demanda dentro de los quince días siguientes a la fecha en que aquel quede surtido. Las que se presenten posteriormente tomarán el proceso en el estado en que



plica que “la prescripción adquisitiva, conforme al artículo 2527 del C. C., puede ser ordinaria o extraordinaria. La primera exige justo título y posesión de buena fe por un lapso no menor de diez años para inmuebles y de tres años para muebles (...) la prescripción extraordinaria, por el contrario, no reúne las características anteriores; solo exige la posesión por un periodo no inferior a veinte años, mientras que en la prescripción agraria el poseedor debe serlo al menos por espacio de cinco años, pero con la creencia de que el bien es baldío, y si se trata de prescripción de vivienda de interés social, el plazo será de 3 ó 5 años de acuerdo con el artículo 51 de la Ley 9ª de 1989”<sup>2</sup>.

Vale la pena advertir que los artículos 4º y 6º de la Ley 791 de 2002 modificaron los tiempos para las prescripciones ordinarias y extraordinarias, haciéndolos más breves, a saber, la ordinaria de 5 años para inmuebles y la extraordinaria, de 10 años.

Adicionalmente, en relación con las viviendas de interés social, existe actualmente un término especial, establecido en el artículo 51 de la Ley 9ª de 1989, que dispuso: “reduzcase a cinco (5) años el tiempo necesario a la prescripción adquisitiva extraordinaria de las viviendas de interés social” y “a tres (3) años el tiempo necesario a la prescripción adquisitiva ordinaria de las viviendas de interés social”.

A este punto vale la pena señalar que se debe evaluar la conveniencia de seguir expidiendo procedimientos especiales con plazos reducidos.

Ahora bien, los artículos 764 y 770 del Código Civil<sup>3</sup> distinguen entre posesión regular e irregular. “La posesión regular es la que está acompañada de justo título y buena fe (artículo 764, ord. 1º). Se presenta en el poseedor no propietario del bien. (...) El justo título se deriva de un acto jurídico que implica una propiedad aparente ya que da la impresión de transferencia real de dominio

lo encuentren. 10. El juez deberá practicar forzosamente inspección judicial sobre el bien, con el fin de verificar los hechos relacionados en la demanda y constitutivos de la posesión alegada por el demandante. 11. La sentencia que acoja las pretensiones de la demanda será consultada y una vez en firme producirá efectos erga omnes. El juez ordenará su inscripción en el competente registro. 12. En este proceso no se aplicará el artículo 101.

2 López Blanco, Hernán Fabio. Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano. Dupre Editores, 1999. Pág. 56.

3 C.C. ARTÍCULO 764. <TIPOS DE POSESIÓN>. La posesión puede ser regular o irregular. Se llama posesión regular la que procede de justo título y ha sido adquirida de buena fe, aunque la buena fe no subsista después de adquirida la posesión. Se puede ser por consiguiente poseedor regular y poseedor de mala fe, como viceversa el poseedor de buena fe puede ser poseedor irregular. Si el título es traslativo de dominio, es también necesaria la tradición. La posesión de una cosa, a ciencia y paciencia del que se obligó a entregarla, hará presumir la tradición, a menos que esta haya debido efectuarse por la inscripción del título. C.C. ARTÍCULO 770. <POSESIÓN IRRÉGULAR>. Posesión irregular es la que carece de uno o más de los requisitos señalados en el artículo 764

(...)”. Buena fe es “la convicción o creencia del poseedor de que es propietario del bien y de haber adquirido el dominio por medios autorizados legalmente. Esa buena fe no constituye una simple impresión psicológica o espiritual del poseedor, sino una convicción o persuasión que debe ser valorada de acuerdo con los hechos creadores de la adquisición. (...) El análisis versará principalmente, sobre los medios prácticos de que se valió el poseedor para adquirir la cosa. Así, si el poseedor hurtó la cosa, quiere decir que ha utilizado un medio ilegítimo en la adquisición y será inadmisiblesu pretensión de ser un poseedor de buena fe (...) Nuestro Código Civil presenta la buena fe en quien adquiere por medios legítimos, exentos de fraude y de todo otro vicio”<sup>4</sup>.

Así las cosas, la importancia de las normas vigentes, sobre el proceso y las distinciones entre regular e irregular, así como la buena fe del poseedor no son irrelevantes a la hora de determinar un proceso más ágil para definir la propiedad del poseedor. Pues, si al poseedor le falta el justo título y la buena fe (artículos 768<sup>5</sup> y 957<sup>6</sup> del C. C.), o uno de estos elementos, sería poseedor irregular, como lo dispone el artículo 770 del Código Civil, el cual tiene un tratamiento distinto por la forma como adquirió la posesión.

Por todo lo anterior, se sugiere observar estos elementos en el proyecto de ley, puesto que el legislador no podrá premiar conductas atentatorias del ordenamiento jurídico, so pretexto de reducir los plazos para adquirir la propiedad por prescripción a favor de los más necesitados.

#### Comentarios de Carácter Específico

**“Artículo 2º. 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**

4 López Blanco, Hernán Fabio. Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano. Dupre Editores, 1999. Pags. 109-111.

5 C.C. ARTÍCULO 768. <BUENA FE EN LA POSESIÓN>. La buena fe es la conciencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos exentos de fraudes y de todo otro vicio. Así en los títulos traslativos de dominio, la buena fe supone la persuasión de haberse recibido la cosa de quien tenía la facultad de enajenarla y de no haber habido fraude ni otro vicio en el acto o contrato. Un justo error en materia de hecho, no se opone a la buena fe”.

6 C.C. ARTÍCULO 957. <ACCIÓN DE DOMINIO CONTRA POSEEDOR DE MALA FE>. Contra el que posea de mala fe y por hecho o culpa suya ha dejado de ser poseedor, podrá intentarse la acción de dominio, como si actualmente poseyese. De cualquier modo que haya dejado de poseer, y aunque el reivindicador prefiera dirigirse contra el actual poseedor, respecto del tiempo que ha estado la cosa en su poder, tendrá las obligaciones y derechos que según este título corresponden a los poseedores de mala fe, en razón de frutos, deterioros y expensas. Si paga el valor de la cosa, y el reivindicador lo acepta, sucederá en los derechos del reivindicador sobre ella. El reivindicador, en los casos de los dos incisos precedentes, no será obligado al saneamiento”.

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”.*

Debemos señalar que lo dispuesto en este parágrafo puede operar como un incentivo perverso, ya que puede promover la colonización de áreas rurales con efectos negativos para la conservación de la biodiversidad. En el pasado, demostrar la posesión bajo el “uso productivo” como requisito para la titulación, fue uno de los principales causantes de la deforestación.

En ese sentido, debe señalarse que por ejemplo, el uso productivo forestal requiere tanto para el aprovechamiento de bosques naturales, como para el establecimiento de plantaciones y sistemas agroforestales, el lleno de una serie de requisitos entre los que se incluye el demostrar el derecho de propiedad sobre el predio donde se desarrolla la actividad o contar con el aval del propietario (Decreto 1791 de 1996 y Ley 1377 de 2010), procurándose con estos requisitos que dichas actividades se desarrollen dentro del marco de la sostenibilidad, al tiempo que permitan controlar el adecuado ejercicio del derecho de propiedad, en atención a su función social y ecológica. De este modo, demostrar el uso productivo forestal que señala el artículo, podría incentivar el desarrollo de prácticas ilegales, orientadas fundamentalmente al aprovechamiento forestal de manera insostenible.

Por otra parte, es necesario precisar que debe demostrarse que los usos producto agrícola, pecuario o forestal, deben desarrollarse conforme a la vocación de uso del suelo.

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

(...)

2. *Que el demandante posea o haya poseído materialmente el inmueble, en forma pública, pacífica y continua durante el término de cinco (5) años. Para tal efecto, no se admitirá la acumulación de posesiones salvo las 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. En este último caso, no se exigirá la posesión material.*

3. *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, zonas de páramos u otras restricciones ambientales, previamente declaradas por la autoridad ambiental competente.*

- *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.*

4. *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 y sus reglamentos y demás normas que la adicionen o modifiquen, o en similares zonas urbanas, salvo que el poseedor que acuda a este procedimiento se encuentre identificado dentro del informe de derechos sobre inmuebles y territorios a los que se refiere el Decreto 2007 de 2001.*

*Parágrafo. Cuando la persona se encuentre en cualquiera de las situaciones descritas en el numeral 3, será incluida en los programas especiales de reubicación que deberá diseñar la administración municipal de conformidad con la política nacional para estos fines”.*

Respecto al numeral 2, recuérdese que la Corte Suprema de Justicia se pronunció en relación con el artículo 52 de la Ley 9ª de 1979, que estableció plazos reducidos para la prescripción adquisitiva en caso de vivienda de interés social, así:

*“Se reitera que no quebranta el principio de igualdad de los individuos ante la ley, el que el legislador, inspirado en motivos de interés social como los que guían la norma sub examine, establezca regulaciones que permitan a los poseedores de viviendas de interés social adquirirlas por prescripción ordinaria o extraordinaria en un lapso de tiempo más corto que el exigido para otros casos por el Código Civil.*

*(...) la competencia del legislador, prevista en el artículo 76(2) de la Carta, para expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones, como en este caso lo hace al modificar en relación con la vivienda de interés social los términos de prescripción adquisitiva ordinaria y extraordinaria consagrados en el Código Civil.*

*Situación diferente se presenta en relación con el inciso 3º del artículo 51, pues al disponer este que para los efectos de la prescripción adquisitiva ordinaria o extraordinaria de vivienda de interés social valdrá la posesión acumulada a enero 19*

*de 1990, fecha a partir de la cual entrarán a regir los términos de 3 a 5 años que para esos efectos estipulan los incisos 1° y 2° ibídem, está computando el tiempo que como antes de su entrada en vigor con lo cual coloca al propietario en situación francamente desventajosa, pues siendo los nuevos términos de prescripción ostensiblemente más cortos, dicha previsión le recorta en forma inequitativa y peligrosa las posibilidades de defender su derecho de propiedad.*

*Además, lo que es aún más grave, esta regla tiene claros efectos retroactivos con precisos alcances detrimentales del derecho legítimo del propietario que lo ve afectado por hechos anteriores que no tenían esa virtualidad, en cuanto tales efectos regidos por la legislación entonces existente, no pueden ser extendidos más allá de lo que esta les concedía. El derecho del propietario legítimo como se supone que es, resultaría lesionado por una ley posterior que pretende extender sus efectos a situaciones regidas por leyes anteriores en forma diferente. La garantía constitucional del derecho de propiedad impone, como lo dispone sanamente la Ley 153 de 1887, que la prescripción anterior continúe rigiéndose por la ley bajo la cual viene corriendo y que el prescribiente pueda acogerse a la ley nueva pero que en tal caso el tiempo empieza a contarse a partir de su vigencia. Lo contrario atenta, no contra esta ley, sino contra la garantía constitucional, hasta el punto de que la aplicación de este inciso 3°, bien podría resultar en que al momento de expedirse la ley ya se hubiese cumplido el nuevo término y se hubiese extinguido, sin más, el derecho de propiedad con visible quebranto de los derechos adquiridos. Este inciso es inexecutable”. (Subrayado fuera de texto).*

De conformidad con el pronunciamiento de la Corte, es claro que lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 4° del proyecto de ley en estudio, sobre acumulación del tiempo del desplazamiento o abandono, debe ser enmarcado y precisado en un término específico de tiempo, que en todo caso no podrá haber ocurrido con anticipación a la entrada en vigencia de la presente ley, porque atentaría contra la garantía del derecho de propiedad y de los derechos adquiridos.

Respecto a la mención de las zonas de reserva forestal en el numeral 3 debe tenerse en cuenta que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, viene adelantando el proceso de zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, considerando los usos y objetivos de las áreas de reserva forestal de acuerdo con lo dispuesto en el Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y otras normas relacionadas, siendo los resultados del proceso señalado determinantes para definir la vocación de los suelos en estas áreas, conforme al régimen de usos de las áreas de reserva forestal.

Por lo tanto, se considera inconveniente que si existen predios ubicados al interior de un área

de reserva forestal, a pesar de su régimen de usos, deba atender a la priorización que realice el Gobierno Nacional y permitir que se aplique un procedimiento especial para el uso “productivo y sostenible” de estas áreas, teniendo en cuenta que en el proceso de zonificación y ordenamiento pueden definirse zonas destinadas exclusivamente para la conservación y que no sean aptas para el desarrollo de actividades productivas que permitan la subsistencia de la población que se va a asentar en dichas zonas, provocando un efecto contrario al perseguido para favorecer a la población beneficiaria del proyecto de ley, además de generar efectos negativos para el ambiente.

Con base en lo anterior, la priorización de estas áreas debería atender al ordenamiento ambiental del territorio y a los usos del suelo previstos en los diferentes instrumentos de planeación y planificación, y no que estos cedan ante la priorización de dichas zonas.

Adicionalmente, se advierte que lo dispuesto en el parágrafo del artículo 4° puede tener un efecto contrario al perseguido, ya que entre otras cosas, se puede prestar para que las personas se ubiquen con ánimo de señores y dueños en zonas con las características señaladas en el numeral 3, para alegar la posesión y beneficiarse de la reubicación, poniendo en riesgo sus vidas y provocando daños ambientales irreversibles. Ya que en el artículo no se mencionan todas las áreas que según el ordenamiento jurídico deben ser protegidas según lo dispuesto en el Decreto 2372 de 2010 y en la Ley 2ª de 1959 y cuando menciona los “programas especiales de formalización y restitución del Gobierno Nacional”, tampoco señala a cuáles programas se refiere y cuál es el tratamiento a los mismos.

**Artículo 5°. Pruebas.** “...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...”.

Se considera que aunque se trata de un proceso especial, para los casos de declaración de pertenencia son de gran importancia las pruebas pericial e inspección judicial, más aún en los casos contemplados en el proyecto de ley en estudio, ya que es necesario verificar que la posesión no se ejerce bajo condiciones de ilegalidad y que se cumplen las condiciones señaladas en los artículos 2° y 4° del presente proyecto de ley.

No considera este Ministerio adecuado establecer la carga al Juez de subsanar los aspectos formales de aquellas demandas que no hubieren cumplido con los requisitos establecidos en la ley, como lo dispone el **artículo 14, admisión de la demanda**. Teniendo en cuenta que la demanda debe ser presentada mediante representante, es a este a quien debe corresponderle la carga de verificar el cumplimiento de los requisitos necesarios para la

presentación de la misma. En caso de no cumplirse con dichos requisitos, debería darse aplicación a lo establecido por el Código de Procedimiento Civil y, por lo tanto, no dirimir o rechazar la demanda correspondiente, cuando sea del caso y no dejar bajo la responsabilidad del funcionario judicial dicha labor, la cual le podría restar imparcialidad en su decisión.

En este mismo artículo, se considera, que en caso de que el propietario del bien no se haga parte dentro del proceso es importante que se le asigne un curador ad litem que lo represente dentro del mismo. Considera este Ministerio que eliminar dicha figura, iría en contra del principio constitucional al debido proceso y al derecho de defensa.

En el **artículo 19 del proyecto de ley**, se establece el proceso de nulidad de pleno derecho de la sentencia ejecutoriada a favor del poseedor, cuando una persona haya sido víctima de despojo, usurpación o abandono forzado, o que no pudo oponerse a la posesión material ejercida.

Sin embargo, si existiere algún vicio en la posesión del tercero que resultó propietario en el proceso, el propietario únicamente podría demandar la nulidad. Ahora bien, el propietario actualmente puede ejercer la acción reivindicatoria, y el propietario poseedor también tiene la acción posesoria de restitución del bien en caso de que un tercero lo hubiere despojado del mismo. Todos estos que están lejos de ser procesos cortos y ágiles, por lo que debe tenerse en cuenta que no sólo el poseedor requiere agilidad en los procesos, sino también el propietario, pues quedarían sus derechos adquiridos desprotegidos frente a la rapidez de la prescripción de sus poseedores.

Con respecto al **artículo 32** y específicamente a la aplicación retrospectiva de la ley, considera este Ministerio que la aplicación de la figura señalada en el proyecto debe rechazarse conforme a lo establecido en el artículo 41 de la Ley 153 de 1887. Es decir, por tratarse de normas referentes a prescripción adquisitiva de dominio, se deberán aplicar los postulados allí establecidos para efectos de determinar la aplicabilidad de la figura por el cambio de legislación, evitando de esta manera que la figura sea utilizada para fines diferentes a los queridos por el honorable Congreso de la República.

**Conclusiones**

A pesar de que el proyecto de ley busca apoyar a la población de escasos recursos otorgando títulos a poseedores de bienes inmuebles, tal y como está planteado no constituye una solución a las diversas problemáticas que versan en torno a la propiedad, especialmente porque la iniciativa carece de una estrategia que privilegie a las poblaciones menos favorecidas, no cuenta con disposiciones que faciliten la asistencia y el acceso a recursos para el correcto aprovechamiento de las tierras adjudicadas

y desconoce muchos de los elementos y garantías consagradas en la normatividad actual.

Así, la iniciativa puede fomentar las expectativas sobre adquisición de bienes inmuebles por parte de diversos grupos que no pertenecen a poblaciones objetivo (desplazados, comunidades marginadas, entre otros), provocando ocupaciones con fines contrarios a los dispuestos en la ley y generar injustificadamente desigualdades frente a otros poseedores y frente a los propietarios de los inmuebles. En virtud de lo anterior recomendamos al honorable Congreso de la República el archivo de este proyecto de ley.

Cualquier información adicional que considere pueda ser aportada por este Despacho, estaré dispuesta a suministrarla oportunamente.

Muy atentamente,

*Beatriz Uribe Botero,*  
Ministra.

Copia: Honorable Senador *Carlos Eduardo Enríquez Maya* – Autor.

Honorable Senador *Jesús Ignacio García* – Ponente.

Honorable Senador *Jorge Eduardo Londoño* – Ponente.

Honorable Senador *Luis Carlos Avellaneda* – Ponente.

Honorable Senador *Hémel Hurtado Angulo* – Ponente.

Doctor *Emilio Ramón Otero Dajud*, Secretario General Senado de la República – Para anexar al expediente.

**CONTENIDO**

Gaceta número 625 - viernes 26 de agosto de 2011

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY Págs.

Proyecto de ley número 89 de 2011 Senado por medio de la cual se promueve el desarrollo industrial en Colombia..... 1

Proyecto de ley número 99 de 2011 Senado por la cual se regula la prima de vacaciones creada por el Decreto 1381 de 1997..... 13

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, al Texto aprobado en primer debate al proyecto de ley número 258 de 2011 Senado por la cual se establece un proceso especial para formalizar la propiedad y otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles, y se dictan otras disposiciones..... 16