REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XX - Nº 234 Bogotá, D. C., jueves, 5 de mayo de 2011 EDICIÓN DE 16 PÁGINAS

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2011 SENADO

por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado.

Bogotá, D. C., mayo 4 de 2011

Doctor

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD

Secretario General

Senado de la República

E.S.D.

Ref.: Proyecto de ley *"por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado".*

En ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, en mi calidad de Senador de la República, me permito radicar ante la Secretaría General del honorable Senado de la República el presente proyecto de ley *"por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado".*

Atentamente,

Alexánder López Maya,

Senador de la República.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 257 DE 2011 SENADO

por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El personal requerido en toda institución y/o empresa pública y/o privada para el desarrollo de las actividades misionales de estas instituciones y/o empresas, no podrá vincularse a través de cooperativas de trabajo asociado que hagan intermediación laboral ni bajo ninguna otra modalidad de vinculación derivada de ella que menoscabe los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

Artículo 2°. A partir de la promulgación de la presente ley, queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de cooperativas de trabajo asociado y cualquier otro tipo de asociación que pretenda hacer intermediación laboral bajo esta figura.

Artículo 3°. Los trabajadores que se encuentran vinculados mediante cooperativas de trabajo asociado, se les aplicará el principio de "contrato realidad" establecido por la Corte Constitucional, en lo referido a sus derechos laborales.

Los empleadores que hayan contratado con estas cooperativas personal, sin perjuicio de los compromisos formales suscritos con estas entidades, deberán vincular a estos trabajadores y trabajadoras mediante lo dispuesto por el Código Sustantivo del Trabajo en lo pertinente.

El Gobierno Nacional reglamentará el período de transición de máximo hasta 180 días calendario a partir de la promulgación de esta ley, para que aquellas personas que se encuentren laborando bajo cooperativas de trabajo asociado sean vinculadas por sus empleadores conforme lo dispone la ley.

Las autoridades competentes no autorizarán despidos o retiro de personal con ocasión de lo dispuesto en esta ley.

Artículo 4°. El Ministerio de la Protección Social, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 smlmv) a las ins-

tituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en esta ley.

Artículo 5°. Esta ley complementa, deroga y modifica las disposiciones legales y reglamentarias que le sean contrarias.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Autor,

Alexánder López Maya,

Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Introducción

El Congreso de la República con la Ley 456 de 1998, pretendió darle un marco conceptual y una estructura orgánica al sector solidario de la economía colombiana, pero en ese propósito también incluyó a las Cooperativas de Trabajo Asociado *"Ctas"*, sobre las cuales configuró la posibilidad de convertirlas en entidades de intermediación laboral, que permiten a algunos empleadores birlar la Constitución y la ley laboral para lucrarse de manera irregular. Posteriormente en el 2008 el Congreso de la República, aprobó la Ley 1233, cuyo objetivo era obligar a las cooperativas y precooperativas de trabajo asociado, a responder por los aportes a la seguridad social y los parafiscales de sus asociados, pero ante todo a ponerle fin a la intermediación laboral en la cual incurrieron estas Ctas, pero el fenómeno no se logró contener y hasta en los escenarios internacionales se habla del "dumping laboral" que realiza Colombia a través del uso indebido de estas entidades denominadas como cooperativas. Las organizaciones sindicales y de trabajadores las han denunciado como instrumentos de los empleadores para no cumplir con lo dispuesto en la ley laboral y los tratados suscritos por el Estado colombiano con la OIT, mientras que la Corte Constitucional en reiteradas sentencias ha declarado que las cooperativas de trabajo asociado no pueden usarse para ocultar el contrato "realidad" definido en el Código Laboral Sustantivo que subyace a este tipo de contratación.

Ante esta situación le corresponde al Congreso de la República actuar y en consecuencia el objeto de este proyecto de ley es saldar de una vez por todas las cuentas que esta figura ha generado en nuestro ordenamiento jurídico, proponiendo su eliminación del área de intermediación, a fin de separar claramente la actividad solidaria cooperativa, cuya esencia es la ausencia de ánimo de lucro, de la actividad laboral, cuya esencia es la contratación de mano de obra por parte del empleador, a cambio de un salario o sueldo a favor del trabajador, con el propósito de que realice una actividad bajo condiciones de subordinación y en un espacio-tiempo determinado.

Las Cooperativas de Trabajo Asociado hoy

No existe una cifra exacta del número total de cooperativas de trabajo asociado "Ctas", que operan hoy en Colombia, pero la Confederación de Cooperativas *Cofencoop*, asegura que tenían en sus registros 3.602 CTA, al cierre del 2009 y que esa cifra puede corresponder al 49% del total de ese tipo de cooperativas reconocidas en el país las cuales tienen vinculados a cerca de 500.000 trabajadores a los cuales les prestan el servicio de "intermediación" laboral. Lo grave es que estas eran menos del 5% del sector cooperativo, pero hoy constituyen el 12,4% del sector total.

La mayor parte de las *"Ctas"*, se encuentra en los municipios donde la informalidad de la economía, el desempleo y la desregulación laboral son fenómenos dominantes y según la misma *Cofencoop*, las "Ctas", operan en 445 municipios de 30 departamentos y trabajan mayoritariamente en el sector agropecuario como los cultivos de palma, caña de azúcar y flores, en el comercio donde figuran desde vendedores ambulantes hasta empacadores de supermercados. Pero también hay "Ctas", en el sector oficial donde aparecen ofreciendo servicios de salud, aseo y otros servicios que las empresas del Estado entregan a terceros.

Según datos de la Superintendencia para la Economía Solidaria, (Supersolidaria), las cifras pueden ser mayores porque hasta el 2008, última fecha en la que estas cooperativas se registraron en las Cámaras de Comercio, los datos disponibles muestran que bajo esta figura operaban 12.059 CTA, aunque aparentemente en la actualidad sólo están activas plenamente 2.189 de acuerdo a los reportes hechos a la Supersolidaria. Sin embargo todo parece indicar que su número va en ascenso si se tiene en cuenta que según listados publicados por la Supersolidaria en su página, en la actualidad hay 7.138 *"Ctas"*, incursas en causal de liquidación por no llenar los requisitos legales o por realizar flagrante intermediación laboral, pero siguen ofreciendo servicios. En contraste figuran debidamente registradas aproximadamente 6.500 *"Ctas"*.

Se esperaba que con la entrada en vigencia de la Ley 1233 del 2008, se llevaría a cabo un proceso de depuración de estas cooperativas, que están obligadas a registrarse ante la Supersolidaria para operar a partir de enero de 2009, pero a la fecha no se conoce con certeza su número, lo que significa que la vigilancia y control del sector no ha dado los resultados esperados.

Estamos asistiendo entonces a la expansión de una figura jurídica que desconoce los derechos económicos y sociales de los trabajadores establecidos por la Constitución, con permisibilidad de la ley. Es la expansión de la "esclavitud moderna" mediante la cual un grupo de empresarios de las "Ctas", vincula a un grupo de trabajadores para vender su fuerza de trabajo en bloque al mejor postor sin ninguna consideración por la condición específicamente laboral de la materia con la cual se negocia.

Una figura jurídica contraria a la Constitución

Las cooperativas de trabajo asociado se crearon con el objetivo de asociar un grupo de trabajadores en pro del mejoramiento de su calidad de vida mediante el ofrecimiento de su fuerza laboral, objetivo que se ha desdibujado completamente a tal punto que buena parte de las cooperativas de trabajo asociado se han convertido en una forma de explotación laboral por debajo de los derechos consagrados en la norma superior.

Según el artículo 3° de la Ley 79 de 1988, el acuerdo cooperativo es un contrato que se celebra entre un número plural de personas con el objetivo de crear una persona jurídica de derecho privado denominada cooperativa, cuyas actividades deben desarrollarse con fines de interés social y sin ánimo de lucro.

La Corte Constitucional, en Sentencia C-211 de 2000 identificó como características relevantes de las cooperativas de trabajo asociado las siguientes:

i) Asociación voluntaria y libre;

ii) Igualdad de los cooperados;

iii) Ausencia de ánimo de lucro;

iv) Organización democrática;

v) Trabajo de los asociados como base fundamental;

vi) Desarrollo de actividades económico sociales;

vii) Solidaridad en la compensación o retribución, y

viii) Autonomía empresarial.

En la sentencia citada, la Corte recogió el siguiente concepto alrededor de la noción y régimen de funcionamiento de las cooperativas de trabajo asociado:

"Las cooperativas de trabajo asociado nacen de la voluntad libre y autónoma de un grupo de personas que decide unirse para trabajar mancomunadamente, bajo sus propias reglas contenidas en los respectivos estatutos o reglamentos internos. Dado que los socios son los mismos trabajadores estos pueden pactar las reglas que han de gobernar las relaciones laborales, al margen del código que regula esa materia. Todos los asociados tienen derecho a recibir una compensación por el trabajo aportado, además de participar en la distribución equitativa de los excedentes que obtenga la cooperativa. Sólo en casos excepcionales y en forma transitoria u ocasional se les permite contratar trabajadores no asociados, quienes se regirán por la legislación laboral vigente".

Es decir que en cada una de las personas asociadas recaen las calidades de trabajador y de asociado cooperado que convergen en sus miembros y esta característica los ubica en un plano horizontal en el que no es posible hablar de empleadores por un lado y de trabajadores por el otro, ni considerar relaciones de dependencia o subordinación en la ejecución del objeto de la cooperativa. Por eso es que las relaciones de trabajo en estas cooperativas escapan del ámbito de aplicación de la legislación laboral y se sometan a lo que libre y voluntariamente dispongan los cooperados en los estatutos, gozando de amplia autonomía configurativa para definir, entre otras materias, el régimen de trabajo, seguridad social y compensaciones, sin que, por ello, se encuentren libres de la exigencia de sujetarse a los principios y derechos constitucionales, de forma que se salvaguarden los derechos fundamentales de las personas vinculadas a las actividades cooperativas.

Así es como idealmente funciona una CTA, pero la Corte Constitucional ha señalado que en los eventos en que el cooperado no trabaja directamente para la Cooperativa sino que lo hace para un tercero respecto del cual recibe órdenes, cumple horarios y la relación con este último surge por mandato de aquella, puede predicarse la existencia de un vínculo subordinado que da lugar a la aplicación de la legislación laboral, como quiera que la relación del cooperado permite colegir la existencia de un contrato realidad por el encubrimiento de la vinculación a través de un contrato cooperativo, en el que se reúnen los elementos esenciales del contrato de trabajo. (Corte Constitucional, Sentencia T-063 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

Por fortuna, la Corte ha establecido algunos elementos identificadores de la mutación de la relación horizontal entre trabajadores cooperados a una de naturaleza vertical, en los siguientes términos:

"En relación con los elementos que pueden conducir a que la relación entre cooperado y cooperativa pase de ser una relación horizontal, ausente de subordinación, a una relación vertical en la cual una de la dos partes tenga mayor poder sobre la otra y por ende se configure un estado de subordinación, se pueden destacar diferentes elementos, como por ejemplo:

i) El hecho de que para que se produzca el pago de las compensaciones a que tiene derecho el cooperado este haya cumplido con la labor en las condiciones indicadas por la cooperativa o el tercero a favor del cual la realizó;

ii) El poder disciplinario que la cooperativa ejerce sobre el cooperado, de acuerdo con las reglas previstas en el régimen cooperativo;

iii) La sujeción por parte del asociado a la designación [que] la Cooperativa [haga] del tercero a favor del cual se va a ejecutar la labor contratada y las condiciones en las cuales trabajará; entre otros". (Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

De estas sentencias de la Corte se puede concluir que la empresa cliente de la cooperativa de trabajo asociado, tiene la potestad de determinar las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se van a desarrollar las actividades laborales contratadas y goza de la facultad de definir la forma en la que se va a realizar el pago por los servicios prestados, de manera que resulta claro que las "Ctas", y las empresas a las cuales les prestan el servicio de intermediación laboral, actúan ambas como empleadores de los trabajadores, quienes lejos de tener una relación horizontal con los actores, presentan un vínculo de subordinación que está regulada por la legislación laboral y no por las normas del sector solidario.

Al respecto y conforme a la manera como se desvirtúa la relación laboral a partir de la instrumentalización del modelo cooperativo y formas afines de vinculación de trabajadores se señala lo siguiente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-614/09 que regula el CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS en el sector oficial y que refrenda en su fallo la prohibición de celebración de vinculaciones laborales para el ejercicio de funciones de carácter permanente en el sector público

a partir de las distintas formas de intermediación laboral incluyendo las cooperativas de trabajo asociado;

"Así las cosas, en el análisis probatorio del caso concreto, deberá tenerse en cuenta factores como:

i) La voluntariedad con la que las partes acuden a la forma contractual escogida. Dicho en otros términos, por ejemplo, si un asociado debe afiliarse a una cooperativa para obtener un contrato de trabajo, es claro que dicha decisión no es libre y, por ese hecho, ese acto constituye una desviación de la forma asociativa legal y constitucionalmente autorizada.

ii) La finalidad con la que se acude a la forma contractual, pues si se celebran contratos de prestación de servicios para desempeñar funciones permanentes de la entidad, o si se acuerda la prestación de servicios personales subordinados a cambio de una remuneración económica con una cooperativa de trabajo, de tal forma que puedan retirarse trabajadores de sus nóminas, o recortarse plantas de personal, o se celebran contratos con empresas de servicios temporales para el desempeño de funciones propias del giro ordinario de los negocios empresariales, es evidente que se ha utilizado una forma contractual legal para desnaturalizar la relación laboral".

En este sentido, corresponde a las autoridades de vigilancia y control y al juez de la causa, exigir la aplicación material de las normas que amparan la relación laboral y evitar la burla de los derechos derivados de la misma. Por esa razón, y en desarrollo del principio de primacía de la realidad sobre la forma, requerirán el cumplimiento de la ley, en forma solidaria, tanto al verdadero empleador como a quienes actuaron como intermediarios para utilizarla en forma inconstitucional. En otras palabras, las autoridades competentes evitarán la desviación inconstitucional de las normas protectoras de los derechos de los trabajadores y exigirán la responsabilidad solidaria que se deriva del incumplimiento de las reglas legales "Corte Constitucional C-614 de septiembre de 2009".

Los abusos de las Ctas

El objetivo de las cooperativas de trabajo asociado es equivocado, ya sea que se trate del objetivo legal o del objetivo real. Es una figura ambigua que pretende instalarse "a caballo" entre el derecho laboral y el solidario, dando como resultado el agravamiento del "estado de cosas de inconstitucionalidad" que debe abordar necesariamente el Congreso de la República si quiere extender a todos los colombianos el disfrute de los derechos consagrados en la Carta o en su defecto, mínimamente preservar el Estado Social de Derecho en materia de las relaciones laborales que rigen en el territorio.

Para decirlo de manera directa, el objeto real de las "Ctas", va en contravía de lo que pretenden la Constitución y la ley en materia de derechos laborales y en contravía del elemento esencial de la economía solidaria sin ánimo de lucro. Por tal razón deben desparecer del ordenamiento jurídico colombiano, al menos como instrumentos de contratación e intermediación laboral.

El contexto internacional desfavorable a las Ctas

Las cooperativas de trabajo asociado son entidades sin ánimo de lucro, donde se supone que sus miembros no desean lucrarse. Así lo han entendido los empresarios, razón por la cual son ellos los que utilizan a esos asociados para lucrarse y de paso desconocer derechos laborales, prestaciones sociales y los derechos constitucionales de libertad sindical, asociación y huelga entre otros. Los cuales han sido objeto en Colombia de una fuerte persecución en los últimos años y que han generado graves reclamos en la comunidad internacional que han desestabilizado las relaciones comerciales, políticas y económicas del país con su entorno en el último periodo.

Estos últimos, la libertad sindical, el derecho de asociación y huelga, bienes jurídicos que se encuentran contenidos en el Título II de los derechos fundamentales de la Carta y que están fuertemente regulados en los instrumentos del derecho convencional suscritos por Colombia y con una fuerte connotación multilateral. Esto en un contexto en el cual la agenda exterior del país se encuentra atravesada por la denuncia permanente de los incumplimientos del Estado colombiano en esta materia. Lo cual exige del conjunto de la acción del Estado, incluyendo el Congreso, un esfuerzo por avanzar en la superación de estas graves inobservancias que se expresan entre otros escenarios, en el modelo de las cooperativas de trabajo asociado.

Por invitación del Gobierno de Colombia, la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT (la Misión) visitó el país del 14 al 18 de febrero de 2011 para analizar la aplicación del Acuerdo tripartito por el derecho de asociación y la democracia firmado en junio de 2006 en el seno de la Conferencia Internacional del Trabajo. La Misión se da en seguimiento a la visita tripartita de alto nivel de 2005, a la visita de la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT en octubre de 2009 y a las dos misiones de contactos preliminares llevadas a cabo en 2010 respecto de varios casos ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT.

Ante esta situación, la Misión en sus conclusiones lamenta que el nivel de sindicalización en Colombia, cuyas distintas estimaciones varían entre el 4 y el 7 por ciento, sigue siendo muy bajo respecto de los estándares internacionales y que el grado de cobertura de la negociación colectiva es aún más reducido. La Misión ha identificado varias áreas clave en donde una acción urgente es necesaria para contribuir a resolver estas dificultades.

En este sentido, la Misión convoca en sus conclusiones a: *"Renovadas medidas legislativas y acciones de control para acabar con la intermediación laboral llevada a cabo por las* ***cooperativas de trabajo asociado*** *así como todos los demás obstáculos legales y prácticos a la libertad sindical y negociación colectiva que puedan resultar de la existencia de dichas cooperativas".*

Durante las reuniones sostenidas por la Misión, no sólo con las organizaciones sindicales, sino también con las altas Cortes, se expresaron serias preocupaciones sobre el creciente uso de las coo-

perativas de trabajo asociado así como sobre el recurso a pactos colectivos a nivel de empresa con trabajadores no afiliados que estaban teniendo un impacto serio en el ejercicio de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva. Se indicó que los elementos mencionados también tienen impacto en la tasa de afiliación sindical. Se informó también a la Misión de casos frecuentes de discriminación antisindical como consecuencia del ejercicio del derecho de constituir o afiliarse a una organización sindical.

Estas conclusiones que serán llevadas al seno de la discusión en la Organización Internacional del Trabajo, obligan necesariamente a discutir en el Congreso, las implicaciones de sostener un marco legal que no se adecúa a estas exigencias del orden multilateral. Demandas que de forma más reciente también han surgido en los diálogos bilaterales con la administración del Presidente Barack Obama de los Estados Unidos en procura de la firma de tratados comerciales con este país. Y si bien, esta ponencia establece una diferencia entre la agenda de los organismos defensores de derechos humanos y la firma de los tratados de libre comercio con Colombia, los cuales no suscribe, si registramos el peso específico que tiene en la agenda bilateral la preservación en Colombia del régimen laboral de facto de las cooperativas asociadas de trabajo, que han logrado generar un amplio rechazo entre los socios comerciales de Colombia en el exterior.

Es claro, que (además de esta agenda ligada a la libertad sindical y derechos laborales), las empresas que contratan con las cooperativas de trabajo asociado, las utilizan con el ánimo de lucrarse al máximo. Mediante esta figura, reemplazan su nómina y disminuyen costos de mano de obra, lo cual redunda en una mayor rentabilidad, mayores niveles de concentración de riqueza en pocas manos y mayor desigualdad social. Con la utilización de las cooperativas de trabajo asociado, las empresas consiguen trabajadores a bajo costos que deben laborar entre diez y doce horas diarias, extras, domingos y festivos sin pagar un solo peso adicional por concepto de recargos y trabajo suplementario.

La situación ha llegado a tal extremo que muchas empresas para contratar personal, exigen estar afiliado a una cooperativa, pero lo paradójico es que la empresa misma decide a qué cooperativa ha de afiliarse su futuro empleado, que por lo general es una cooperativa creada por alguien de la empresa o cercano a ella. "Quien recluta el personal es la empresa y luego lo envía a que se afilie a una cooperativa que ellos mismos han creado o definido".

En otros casos, existen redes expertas en crear cooperativas informales que tienen vínculos con las grandes empresas, y se encargan de suministrarle personal a bajo costo. Es una especia de subasta de mano de obra barata.

En uno u otro caso, una persona no es contratada si no se afilia a la cooperativa que la empresa indique, lo cual es prueba de la manipulación de las cooperativas en beneficio de las empresas". (Eduardo Pilonieta Pinilla).

Como si fuera poco, buena parte de las cooperativas no pagan seguridad social, y por ser cooperativas no pagan prestaciones sociales, recargos nocturnos, etc. Adicional a esto, las cooperativas le retienen a sus cooperados un porcentaje que en muchos casos llega al 10% de sus compensaciones como cuota de administración, recursos de los que el asociado jamás se beneficiará, pues estos son destinados para lucrar a los gestores de las cooperativas, que son los únicos beneficiados y son los que directamente negocian con las empresas las condiciones que sean más favorables a los dos: empresa y gestor de la cooperativa. Los asociados no son más que peones de un juego que cada día se acerca más al esclavismo [¿esclavismo del siglo XXI?] y son movidos según los intereses de quienes tienen el poder y el control.

En estas condiciones es normal encontrar personas que laboran hasta 60 horas semanales devengando menos de un salario mínimo, a lo que se deben someter por necesidad puesto que no existe otra alternativa de ocupación.

Esta forma de explotación laboral es patrocinada por las grandes empresas con el beneplácito de la ley y obviamente del legislador quien permanece complaciente y permisivo ante esta aberrante realidad.

"En las pasadas elecciones, incluso se vieron cooperativas comprometiendo los votos de sus asociados, de lo contrario los contratos se terminarían y quedarían desempleados, así que en pro de la cooperativa, los asociados debían marchar en masa a votar por x o y candidato". El cooperativismo en Colombia se ha convertido en una vergüenza, en una herramienta de explotación en todos los sentidos, y no se ve una solución en el horizonte: no habrá solución para algo que es tan buen negocio para el empresario e inclusive para el político que puede negociar votos en masa. Quienes tienen el poder de solucionar el problema no lo harán porque son los más o únicos beneficiados de la desgracia del trabajador colombiano". (Eduardo Pilonieta Pinilla).

Desorden laboral

Sin embargo, hay ocasiones en que los trabajadores vinculados a las CTA deciden hacer valer sus derechos y se pronuncian, como ocurrió en el 2008 cuando los trabajadores corteros de caña del Valle del Cauca, decidieron lanzarse a un cese de actividades que duró más de tres meses, exigiendo contratación directa y mejores condiciones laborales. Ante ese hecho (un conflicto del ámbito laboral que se trató de manejar con la legislación solidaria) la Corte Constitucional se pronunció en un fallo de revisión de tutela para sentar su posición "frente al uso indebido, o el abuso, para expresarlo en términos directos, que los empleadores están haciendo de un mecanismo legal, concebido por el Estado precisamente para beneficio de los trabajadores, y que hoy, por argucias de los empleadores se ha vuelto en su contra. El trato que las Cooperativas de Trabajo Asociado ha dado a los corteros de caña, generó precisamente la protesta laboral que buscaba mejoras salariales y por ende beneficios en la calidad de vida de los trabajadores".

A juicio de esta Corporación, las Cooperativas de Trabajo Asociado o bolsas de empleo como también se les llama, tienen una autonomía estatutaria limitada por parámetros constitucionales, en particular, por los derechos fundamentales de los trabajadores, los cuales deben ser atendidos como en cualquier relación laboral ordinaria.

El máximo tribunal constitucional de Colombia, ha precisado que "los asociados a estas organizaciones solidarias -CTA- gozan, entre otros, de los siguientes derechos:

i) A no ser empleados como mano de obra a favor de usuarios o terceros beneficiarios de tal manera que se configure relaciones de subordinación o dependencia con sus contratantes.

ii) Recibir una compensación por la ejecución de su actividad que sea equitativa al tipo de labor desempeñada, el rendimiento y la cantidad aportada a la organización.

iii) Estar afiliado al Sistema de Seguridad Social Integral ***"mientras dure el contrato de asociación"***, esto es, su afiliación a los sistemas de salud, pensiones y riesgos profesionales". Sentencia T-518/09.

El modelo laboral en la agroindustria azucarera

Estimamos que más de 25.000 trabajadores laboran en la actualidad en la industria azucarera en el valle geográfico del Río Cauca en Colombia, labores de siembra, cosecha y fábrica bajo este modelo cooperativas asociadas de Trabajo y/o contratistas. Para el caso de las ofertas mercantiles del servicio de corte de caña, se negocia el procesamiento de la caña de azúcar, en montos que oscilan desde 4.000 a 12.000 toneladas de caña de azúcar por cada contrato firmado con los ingenios azucareros. Que a su vez comercializan el trabajo de en promedio de 75 a 120 hombres, en jornadas que alcanzan las 70 horas semanales, sin causar el salario mínimo mensual en promedio. Ya que los jornales de estos trabajadores están determinados por el precio a destajo de la tonelada de corte de caña -que antes de la negociación del conflicto laboral en septiembre del 2008- no superaban en promedio y después de descuentos, los 5.400 pesos, en la industria azucarera, (cotización que además no ha sido incrementada conforme al alza en el costo de vida en los últimos 5 años) lo que define en la práctica, que mediante este marco tarifario no se logren generar ingresos por valor equivalente al slmv per cápita.

De la misma manera, al cargar las obligaciones patronales en materia de seguridad social y seguridad industrial sobre los propios trabajadores quienes adquieren la condición de ser sus propios patronos -bajo la figura de la titularidad de la administración de las cooperativas- se ha comprometido de forma grave la integridad física de los operarios. Pues, las cooperativas asociativas de Trabajo carecen de los recursos, la infraestructura y la capacidad administrativa para asumir la responsabilidad en materia de protección social de más de 25.000 trabajadores y trabajadoras, que componen la fuerza laboral de la industria azucarera. De hecho, el sistema cooperativo no fue concebido ni regulado por la ley para asumir ni oficiar el papel de patrono.

Al respecto, se ha producido el 16 de mayo del 2008, la Sentencia T-504 de la Corte Constitucional, Sala cuarta de Revisión, con ponencia del honorable magistrado, doctor Rodrigo Escobar Gil, en el Expediente T-1.796.615 accionante Pedro Francisco Caicedo y demandados el Ingenio Mayagüez y la Cooperativa de trabajo asociado La Paz. En dicho fallo, la Corte decidió tutelar los derechos fundamentales al trabajo, el mínimo vital, la seguridad social y la igualdad, ordenando al Ingenio Mayagüez el reintegro laboral del trabajador cooperado, Pedro Francisco Caicedo, luego de una larga incapacidad, fruto de su desempeño como operario del corte de caña al servicio de la mencionada empresa azucarera. En dicha sentencia, la Corte reconoce la existencia de una relación laboral real entre el trabajador y la empresa beneficiaria de sus servicios, conforme lo plantea el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, a pesar de la existencia de una cooperativa asociativa de Trabajo, que oficiaba en este caso, como intermediaria laboral. Lo cual deja sentada una valiosa jurisprudencia a cargo del máximo tribunal en materia del derecho constitucional en Colombia, que indudablemente se erige como referente para la actuación de las entidades garantes del ordenamiento jurídico y la dogmática constitucional.

En la sentencia señalada anota la Corte Constitucional:

"De las pruebas que reposan en el expediente se tiene que el accionante padeció de dolor lumbar incapacitante por término superior a 350 días, frente al cual los médicos tratantes sugirieron de forma reiterada la reubicación laboral del trabajador, habida cuenta que las labores que desempeñaba como cortero de caña incidían negativamente en su estado de salud, recomendaciones frente a las cuales el Ingenio Mayagüez y la Cooperativa hicieron caso omiso.

Así las cosas, la sala considera que las entidades demandadas incurrieron en violación del derecho a la estabilidad laboral reforzada en la medida en que no dieron aplicación a los principios de solidaridad y de igualdad que irradian las relaciones de trabajo. En efecto el Ingenio Mayagüez y la Cooperativa La Paz, en su calidad de empleadores tenían el deber de coordinar armónicamente con las entidades del Sistema de Seguridad Social y con el trabajador su proceso de recuperación y rehabilitación, hasta que se definiera si vencido el término de 180 días que establece la legislación laboral y de seguridad social, este tenía derecho a una pensión de invalidez, al reintegro o a la reubicación laboral".

En este sentido, los ingenios, verdaderos beneficiarios del trabajo de más de 20.000 trabajadores –cooperados en el sistema de cooperativas y contratistas mediante una relación laboral disfrazada–, le indican a los trabajadores cuál es la labor diaria que deben evacuar en las diferentes fincas, sin que se les permita salir de ellas hasta cuando terminen la tarea asignada, labor que es supervisada directa-

mente por funcionarios del ingenio. Es decir, es el ingenio el que fija el valor de las labores realizadas por los trabajadores y existe una continuada subordinación y dependencia de los mismos respecto del ingenio, en la medida en que los jefes de cosecha del ingenio dan órdenes a los trabadores en cuanto al modo, tiempo y cantidad de trabajo que deben desarrollar, con lo anterior se configura un contrato de trabajo, realidad que viene siendo encubierta por la existencia de las Cooperativas de Trabajo Asociado que, por su parte, no cumplen con los requisitos de autonomía e independencia exigidos por la ley sino que son simplemente una figura por medio de la cual los ingenios azucareros agremiados en Asocaña han pretendido evadir su responsabilidad como empleadores, respecto de los trabajadores de la industria.

El fin de las CTA

Pero debemos ser precisos, son las Cooperativas de Trabajo Asociado *CTA*, que hacen intermediación laboral y actúan como bolsas de empleo, las que deben desaparecer de nuestro ordenamiento jurídico para darle vida plena a la contratación directa entre el trabajador y el empleador. En ese sentido va el presente proyecto de ley ya que la reglamentación vigente hoy para el sector cooperativo establece que estas entidades están sujetas al derecho laboral. Las cooperativas que actúan como tales bajo el régimen ordinario se rigen por el Código Laboral y por lo tanto actúan como las demás empresas: pagan parafiscales y cumplen con las obligaciones legales, fiscales y laborales. Esta ley no va dirigida a ellas.

El presente proyecto de ley está conformado por 5 artículos que se refieren en su orden a:

1. Su objeto o propósito: suprimir la figura de la intermediación laboral a través de cooperativas de trabajo asociado estableciendo el personal requerido por las empresas públicas o privadas para el desarrollo de sus actividades misionales, no podrá vincularse a través de cooperativas de trabajo asociado que hagan intermediación laboral ni bajo ninguna otra modalidad de vinculación que menoscabe los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

2. Por eso, la norma expresamente señala que a partir de su promulgación, queda prohibido en el territorio nacional, la contratación de personal a través de cooperativas de trabajo asociado y cualquier otro tipo de asociación que pretenda hacer intermediación laboral.

3. Con el propósito de conciliar los fallos de la Corte Constitucional con nuestra legislación el proyecto de ley establece que los trabajadores que se encuentran vinculados a alguna cooperativa de trabajo asociado, se les aplicará el principio de "contrato realidad" establecido por la Corte Constitucional, sobre los derechos laborales y las empresas que hayan contratado con estas cooperativas, deberán proceder a contratar el personal vinculado mediante contratos laborales directos, sin intermediación laboral.

El proyecto no desconoce la realidad actual y por eso establece una transición que facilite la aplicación de la norma al ordenar que las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que hayan suscrito contratos comerciales con cooperativas de trabajo asociado, podrán continuar con ellos hasta la fecha de su terminación, pero no podrán prorrogarlos en virtud de la intermediación laboral y contarán con un plazo de 180 días para darlos por terminados y proceder a la contratación laboral directa, tal como lo establece el Código Laboral colombiano.

4. Para que la norma no vaya a quedar sin fuerza, el proyecto incluye sanciones por su incumplimiento, señalando expresamente que el Ministerio de la Protección Social, a través de las Direcciones Territoriales, impondrá multas hasta de cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 smlmv) a las instituciones y/o empresas públicas y/o privadas, que no cumplan con lo establecido en esta ley.

Las CTA, que hasta el momento tenían un régimen especial debido a que sus asociados son al mismo tiempo dueños, trabajadores y gestores (lo que les permitía no tener un contrato de trabajo y no estar regidas por el Código Laboral), desaparecen del ordenamiento jurídico laboral, porque son contrarias a la Constitución, se erigieron en instrumentos para violar la ley laboral y se habían convertido en el blanco de críticas por parte de los sindicatos tanto del país como del exterior, que las acusan de pauperizar el trabajo y de intermediar labor para descargar a las empresas de sus obligaciones.

Atentamente,

Alexánder López Maya,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 4 del mes de mayo del año 2011 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 257 de 2011 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Alexánder López M.*

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 4 de mayo de 2011

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 257 de 2010 Senado,** *por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado,* 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 Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 4 de mayo de 2011

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Armando Benedetti Villaneda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 258 DE 2011 SENADO

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

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

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

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

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

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

1. Que los bienes inmuebles no sean de uso público ni baldíos, que tengan el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables, conforme a la Constitución Política y a la ley, en especial los señalados en los artículos 63, 72, 102 y 332 de la Constitución Política, y en general, aquellos bienes cuya posesión, ocupación o transferencia, según el caso, se hallen prohibidas o restringidas por normas constitucionales o legales. Para preservar las características de estos bienes, el Ministerio Público será parte interviniente en este proceso.

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Que el inmueble no se encuentre sometido a procedimientos administrativos agrarios de titulación de baldíos, extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, o de las comunidades indígenas o afrodescendientes, o delimitación de sabanas o playones comunales conforme a la legislación agraria.

Esta información será publicada en la página web por parte del Incoder o por quien cumpla las respectivas funciones, y puesta a disposición de los jueces civiles y promiscuos municipales para su consulta permanente.

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

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

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

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

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

CAPÍTULO II

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) La designación de la autoridad a la cual se dirige;

b) La identificación, nacionalidad, domicilio y residencia del demandante;

c) El nombre e identificación del demandante y de su apoderado;

d) Lo que se pretende;

e) La localización del inmueble y su descripción con cabida, linderos y colindantes actuales. El (los) nombre (s) con el que se ha conocido el predio en la región;

f) La dirección donde pueden ser citados los colindantes y notificados los actuales titulares de derechos reales principales que figuren inscritos en el folio de matrícula del inmueble. Además, el lugar y la dirección donde recibirán notificaciones personales el demandante y su apoderado. Si se ignora el lugar o la dirección donde puedan ser notificados los titulares de derechos reales principales o citados los colindantes, así se afirmará bajo juramento, que se entenderá prestado con la presentación del respectivo escrito;

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

h) Los fundamentos de derecho;

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

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

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

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

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

d) Poder debidamente otorgado por el demandante.

Las entidades competentes para expedir los certificados o documentos públicos de que trata este artículo, tendrán un término perentorio de cinco (5) días hábiles para hacerlo, so pena de que el funcionario renuente incurra en falta grave. Basta la copia simple de estos documentos, los originales se expedirán en papel común, no se exigirá vigencia de los mismos.

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

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

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

La notificación a los titulares de derechos reales y colindantes se hará en forma personal, siempre y cuando estos concurran al juzgado dentro de los 5 días siguientes al envío de las respectivas comunicaciones. Vencido este término, se entenderá surtida la notificación personal y se procederá al trámite del aviso para que concurran todas las personas que se consideren tener derechos reales sobre el predio a formalizar. El aviso se publicará en los medios masivos de comunicación local y regional del lugar en el que está ubicado el inmueble, y se fijará en la puerta de acceso al lugar donde habita y en el que trabaja la persona que deba ser notificada, o de la construcción principal, o en sitio visible del inmueble descrito en la demanda, por un término de diez (10) días continuos. Vencido este término se entenderá surtida la notificación sin que proceda nombramiento de curador ad lítem. Si las personas citadas no concurren, se atendrán a los resultados del proceso.

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

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

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

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

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

4. Cuando el predio se encuentre en un área formalizada por el PNF, el juez se abstendrá de ordenar la diligencia de inspección al predio y validará dentro del proceso los respectivos informes técnico jurídicos, planos, y actas de colindancias como

prueba suficiente de la identificación, ubicación, situación jurídica, social, económica, uso y destinación del predio a formalizar.

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

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

Parágrafo 3°. El IGAC conformará listas de peritos agrarios: agrimensores, topógrafos, agrónomos, técnicos o tecnólogos del sector rural, para el cumplimiento de las funciones previstas en este artículo. Así mismo estas entidades garantizarán la capacitación y formación de las personas que integrarán esta lista.

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 19. *Nulidad de pleno derecho.* Conforme a las disposiciones pertinentes del Código de Procedimiento Civil, la persona que haya sido víctima de despojo, usurpación o abandono forzado, que no pudo oponerse a la formalización de la posesión material sobre el inmueble, podrá solicitar en cualquier tiempo la nulidad de pleno derecho de la sentencia ejecutoriada, ante el juez que conoció del proceso, tendiente a demostrar que la posesión del bien cuya formalización se ordenó tuvo origen en ese desplazamiento. Si lo demuestra, se declarará la nulidad de la mencionada providencia mediante auto susceptible del recurso de apelación ante el Juez del Circuito correspondiente.

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

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

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

CAPÍTULO III

Disposiciones especiales

Artículo 22. *El Ministerio Público.* En el proceso especial de que trata la presente ley, el Ministerio Público será ejercido por el Personero Municipal del lugar donde se encuentre ubicado el predio urbano o rural que se pretende formalizar, y por los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios en los casos que sean sometidos al conocimiento de los Jueces Civiles del Circuito en segunda instancia, con el fin de asegurar su intervención en el proceso como garantes del interés general, para prevenir la consolidación de despojos, la desaparición de pruebas o la ocurrencia de hechos y circunstancias ilegítimas que se puedan dar en este proceso.

La Procuraduría General de la Nación, en cooperación con el Gobierno Nacional, capacitará a los Personeros Municipales y a los Procuradores Judi-

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

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

CAPÍTULO IV

Conciliación prejudicial

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

1. Lugar, fecha y hora de audiencia de conciliación.

2. Identificación del Conciliador.

3. Identificación de las personas citadas con señalamiento expreso de las que asisten a la audiencia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Parágrafo 2°. En aquellas áreas donde se implemente el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural, los informes técnico-jurídicos, los planos, y las actas de colindancias serán valoradas por el conciliador como prueba suficiente de la identificación, ubicación, situación jurídica, social, eco-

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

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

Artículo 32. *Aplicación retrospectiva de la ley*. El interesado o interesados que hubieren cumplido con los requisitos consagrados en esta ley antes de su entrada en vigencia podrán acogerse a los procedimientos previstos en la misma, sin perjuicio de que quien sea demandado pueda oponerse a la pretensión.

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





EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
NATURALEZA JURÍDICA

Para argumentar en la presente exposición de motivos, vale la pena hacer unas breves apreciaciones entre posesión y propiedad. Entre posesión y propiedad hay diferencias de fondo y de forma. Al propietario y al poseedor corresponden los derechos tradicionales de usar, gozar y disponer de las cosas, pero mientras al primero la ley le adiciona la titularidad que puede ostentar ante y contra los demás para perseguir su derecho y hacerlo valer preferentemente, al segundo se le cercenan algunas prerrogativas que, teniéndolas, se le abriría campo para acceder a varios actos de la vida normal de los negocios, tales como la libre y amplia disposición del bien y el otorgamiento de una garantía en respaldo de créditos u obligaciones. Pero lo más importante es que se convierte en verdadero propietario y se hace acreedor a uno de los derechos fundamentales previstos en la Carta Política de los colombianos.

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

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

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

La Constitución de 1991, en primer lugar, ratificó la función social de la propiedad sumándole la función ecológica y, en segundo, estableció el derecho de acceso a la propiedad con miras a hacer efectivo el proceso de su democratización. Tanto la función ecológica como la democratización de la propiedad en casi 20 años de vigencia de la Constitución Política permanecen como materias pendientes, esto es, el Estado no ha creado los suficientes instrumentos para convertir esos anhelos y programas en auténtica realidad.

En el marco de la filosofía del artículo 64 de la Constitución Política, proponemos este proyecto de ley que podría tornarse en principal instrumento de

democratización de la propiedad, pues bien se ha dicho que ahora está democratizada la pobreza, en tanto quienes ostentan posesión de hecho sobre un inmueble estarían llamados a convertirse en propietarios o titulares del mismo con transparente reconocimiento estatal. Y como tales, estar legitimados para hacer valer su derecho a plenitud en una pluralidad de opciones. Por vía de ejemplo, acceder al crédito de las entidades bancarias ofreciéndolo como garantía y obtener el subsidio a la vivienda de interés social como programa central del gobierno.

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

DERECHO COMPARADO

Es el tratadista Hernando de Soto quien en su obra "El Misterio del Capital" registra los datos que a continuación se extractan por vía de información:

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

Esta es una cifra que vale la pena ponderar. US$9.3 millones de millones duplica el circulante total de la moneda de los Estados Unidos. Es casi el valor total de las compañías en lista de las principales bolsas de valores en los 20 países más desarrollados del mundo: Nueva York más Tokio, Londres, Frankfurt, Toronto, París, Milán y una docena más. Es más de 20 veces el total de la inversión directa extranjera en el Tercer Mundo y en lo que fue el mundo comunista en el decenio previo a 1989, 46 veces todos los préstamos del Banco Mundial en las tres últimas décadas y 93 veces la ayuda para el desarrollo dada por todos los países avanzados al Tercer Mundo desde entonces"[1].

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

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

INNOVACIÓN

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

La oralidad en el trámite de los procesos es una cultura, un principio, una técnica que debe inspirar y aplicarse en los procedimientos judiciales en Colombia. Es necesario entonces ponernos a tono con la actualidad que vive el país, a semejanza de los países más avanzados del mundo en esta materia. A propósito, Luigi Ferrajoli sostiene que la civilización de un pueblo se mide por la calidad de un proceso.

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

POSTURA DEL GOBIERNO NACIONAL

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

"Es música celestial para Colombia".

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

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

"La formalización implica salvar obstáculos legales y en este aspecto, además de los aportes de nuestro amigo el embajador de México, podremos apoyarnos en la valiosa experiencia del Instituto de Libertad y Democracia del Perú (el ILD), en-

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

tidad que bajo la dirección del doctor Hernando de Soto ha liderado el tema de la formalización de la economía y en particular de los derechos de propiedad. Sin duda, son valiosos los aportes de la doctora Ana Lucía Camaiora, Directora Jurídica ILD, especialista en detección de obstáculos legales que impiden la formalización de la propiedad.

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

La formalización de la propiedad constituye uno de los componentes más importantes de la política integral de tierras, por los diferentes efectos positivos que puede llegar a tener en la consolidación de territorios, estabilización de la población campesina y normalización de los mercados de tierras".

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

INICIATIVA CONGRESIONAL

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

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

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

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

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

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

Dejamos a consideración del honorable Congreso de la República este proyecto de ley, con la seguridad de que el aporte de sus miembros lo enriquecerá, como también el de la academia, de los institutos consagrados al estudio de estas ma-

terias y de todas aquellas personas o entidades que quieran participar en el análisis de un tema de palpitante actualidad e interés general.





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

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

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 5 de mayo de 2011

Señor Presidente:

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

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 5 de mayo de 2011

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

Armando Benedetti Villaneda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

CONTENIDO

Gaceta número 234 - Jueves, 5 de mayo de 2011
SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 257 de 2011 Senado, por la cual se dictan normas para suprimir y prohibir la contratación laboral, mediante cooperativas de trabajo asociado 1

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

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2011