Bogotá D.C. mayo 28 de 2019

Doctor

**GABRIEL SANTOS GARCÍA**

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de ponencia positiva, para primer debate del Proyecto de Ley 386 de 2019 Cámara "por medio del cual se realizan cambios al artículo 81 del código nacional de policía y convivencia y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión”.**

Respetado Presidente,

Atendiendo la designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y en virtud de las facultades constitucionales y las establecidas en la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración de los Honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia positiva, para primer debate del Proyecto de Ley 386 de 2019 Cámara "por medio del cual se realizan cambios al artículo 81 del código nacional de policía y convivencia y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión”.

Cordialmente,

**OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES**

Ponente

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY N° 386 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN CAMBIOS AL ARTÍCULO 81 DEL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA Y SE INTRODUCE UN TÉRMINO PRUDENCIAL PARA LA REALIZACIÓN DE ACCIONES PREVENTIVAS EN CASO DE VÍA DE HECHO QUE PRETENDAN PERTURBAR LA POSESIÓN*"***

En atención a la designación hecha por la por la presidencia de la comisión primera de la cámara de representantes, presentamos informe de PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE del proyecto de ley N° 386 de 2019 Cámara "Por medio del cual se realizan cambios al artículo 81 del código nacional de policía y convivencia y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión*"* previas las siguientes consideraciones:

**I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA**

El día 9 de mayo de 2019 se radicó en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de Ley N° 386 de 2019 Cámara "Por medio del cual se realizan cambios al artículo 81 del código nacional de policía y convivencia y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión ", iniciativa del Honorable Senador Gabriel Jaime Velasco Ocampo. Dicho proyecto fue publicado en la gaceta 330/2019 y recibido por la comisión el 22 de mayo de 2019,

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara y conforme a lo señalado en el artículo 174 de la Ley 5ª de 1992, el 22 de mayo de 2019, fui nombrado como ponente para primer debate de la presente iniciativa.

**II. OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de Ley tiene por objeto ampliar el término estipulado para ejecutar la acción preventiva por perturbación, estipulada en el artículo 81 del código nacional de policía y convivencia, la cual permite a la autoridad competente, impedir o expulsar a quienes pretendan ocupar bienes inmuebles de uso público y/o privado por vías de hecho.

**III. CONSIDERACIONES DEL AUTOR.**

El autor manifiesta que, en atención a la constante problemática de asentamientos y tomas de posesión de bienes inmuebles a través de vías de hecho, es necesario brindar a los connacionales y a la Policía Nacional las herramientas necesarias para promover la Acción Preventiva que trata el artículo 81 del código nacional de policía y convivencia; teniendo en cuenta que recientemente se ha evidenciado el surgimiento de mafias que buscan de manera ilegal acceder a predios por vías ilegales, procediendo a deslindarlos y amojonarlos de forma tal que puedan ser puestos en el comercio sin contar con la documentación real para ello. Estas organizaciones mafiosas han proliferado a lo largo y ancho del país, invadiendo mediante acciones violentas que atentan contra el medio ambiente (flora y fauna) y contra habitantes de diferentes regiones.

Estos grupos ilegales que impulsan las invasiones violentas hacen presencia a lo largo y ancho del territorio nacional, con casos emblemáticos de asentamientos ilegales en departamentos como Cauca, Tolima, Córdoba, Antioquia entre otros.

Según información de la Policía Metropolitana de Ibagué en artículo del periódico El Nuevo Día, las llamadas bandas de tierreros que utilizan vías de hecho para invadir predios de uso público y privado son generadores de otro tipos de violencia como lo es la *“fabricación, tráfico o porte de estupefacientes; porte ilegal de armas de fuego; homicidio; riñas por intolerancia; violencia intrafamiliar; ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables, instrumentalización de niños, niñas y adolescentes, entre otros”[[1]](#footnote-1).*

Lo anterior se ve magnificado por la difícil situación en la que se encuentran nuestras autoridades, toda vez que el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, en su artículo 81° establece un límite de tiempo de 48 horas para poder proteger la propiedad, pública o privada de cualquier perturbación de éstos bienes inmuebles sin que sea requerido una autorización adicional de inspector o juez. Esto crea un impedimento burocrático para la rápida acción de las autoridades, poniendo trabas a la solución y dando incentivos negativos para la invasión ilegal, ya que estos bandidos se sienten protegidos por la pequeña ventana de tiempo que existe para actuar, toda vez que si no se interviene en estas primeras horas el tramite puede tardar meses y hasta años.

Es de recordar que las disposiciones legales contenidas en el Artículo 81, y en general en el Código de Policía, no son contrarias a otras normas que complementan la protección a la propiedad, en especial lo relativo a las normas penales que prohíben la usurpación y el daño en bien ajeno (artículos 261, 264, y 265) y de la acción reivindicatoria de que trata el Código Civil (Artículo 950). Tanto el proceso penal cómo el reivindicatorio civil implican una perturbación dilatada de la propiedad; la falta de celeridad de estos procesos es la que conlleva que se deba proveer de mayor claridad y de una ventana de tiempo más amplia para que los Policías puedan, en ejercicio legal de sus facultades, proteger el orden, la ley y la propiedad privada y pública.

**V. CONSIDERACIONES DEL PONENTE**

**Sobre el Derecho a la Propiedad**

El derecho a la propiedad se encuentra constitucionalmente protegido en el marco de nuestro Estado Social de Derecho, a través del artículo 58° de nuestra carta política, el cual establece:

*Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.*

No obstante, el derecho a la propiedad en Colombia ha sido regulado históricamente a través de la legislación civil, puntualmente a través del Código Civil, en su artículo 669° el cual dicta:

*“ARTICULO 669. <CONCEPTO DE DOMINIO>. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella ~~arbitrariamente~~, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.*

*La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.”*

Tomando en consideración la protección especial que se otorga al derecho de dominio, tanto para bienes públicos como privados, el Decreto 1355 de 1970, en su Capítulo V otorgó una serie de responsabilidades y potestades en cabeza de la Policía Nacional, tendientes a preservar los derechos de posesión o mera tenencia. En particular, el Artículo 125 de dicha norma establecía:

*“ARTÍCULO 125.- La policía solo puede intervenir para evitar que se perturbe el derecho de posesión o mera tenencia que alguien tenga sobre un bien, y en el caso de que se haya violado ese derecho, para restablecer y preservar la situación que existía en el momento en que se produjo la perturbación.”*

Igualmente, el mismo Decreto contemplaba el procedimiento para realizar las diligencias indicando:

*“ARTÍCULO 131.- Cuando se trate de diligencias tendientes a verificar el estado y la tenencia de inmuebles frente a actos de perturbación, se practicará siempre una inspección ocular con intervención de peritos, y se oirá dentro de tal inspección a los declarantes que presenten el querellante y el querellado.”*

Dichas disposiciones fueron declaradas exequibles por parte de la Corte Constitucional, quien a través de la sentencia C-813 de 2014[[2]](#footnote-2) declaró que la función de la Policía Nacional, en especial su función administrativa de policía, guarda especial relación con el mantenimiento del orden público, al tiempo que debe estar enmarcada en la protección de los derechos humanos y la dignidad humana. En palabras de la Corte:

*La policía, en sus diversos aspectos, busca entonces preservar el orden público. Pero el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos. Estos constituyen entonces el fundamento y el límite del poder de policía.*

Previamente, y durante los tiempos de la Primera Corte Constitucional, a través de la sentencia C-024 de 1994[[3]](#footnote-3), dicha corporación señaló los siete principios constitucionales mínimos que deben gobernar a la policía en un Estado democrático: *(i) está sometido al principio de legalidad, que (ii) su actividad debe tender a asegurar el orden público, que (iii) su actuación y las medidas a adoptar se encuentran limitadas a la conservación y restablecimiento del orden público, que (iv) las medidas que tome deben ser proporcionales y razonables, y no pueden entonces traducirse en la supresión absoluta de las libertades o en su limitación desproporcionada, (v) que no pueden imponerse discriminaciones injustificadas a ciertos sectores, (vi) que la medida policiva debe recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y que (vii) obviamente se encuentra sometida a los correspondientes controles judiciales*.

En desarrollo de anterior, el llamado nuevo Código de Policía, Ley 1801 de 2016, a través de su artículo 81 establece los parámetros que guían la acción preventiva por perturbación:

*ARTÍCULO 81. ACCIÓN PREVENTIVA POR PERTURBACIÓN. Cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles sean estos de uso público o privado ocupándolos por vías de hecho,* ***la Policía Nacional lo impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la ocupación****.*

*El querellante realizará las obras necesarias, razonables y asequibles para impedir sucesivas ocupaciones o intentos de hacerlas por vías de hecho, de conformidad con las órdenes que impartan las autoridades de Policía. (Negrillas y subrayado propio)*

Cómo puede observarse, el artículo 81 establece un límite de 48 horas posteriores a la ocupación para el accionar de la policía, sin que se haga claridad de cuáles son los mecanismos para determinar dicho límite temporal, lo que dificulta la actuación de los Policías.

**Cifras en Colombia**

En la actualidad no hay cifras oficiales sobre el número de invasiones en el país, ni los afectos que estas tienen en diferentes aspectos, por las mismas características de ilegalidad de estas ocupaciones. Se destacan ciudades como Bogotá y Cali que hecho esfuerzos por tener mejores cifrar y actuar de forma organizada frentes a esa situación, sin embargo, muchos ejemplos que se muestran a continuación evidencian los problemas que la ocupación ilegal trae con sigo tienen distintos efectos negativos a lo largo del territorio.

En Bogotá, un ejemplo de esta situación crítica que afecta a los colombianos es el exponencial crecimiento de las áreas de riesgo de invasión. Según cifras oficiales de la Secretaría de Hábitat entre 2003 y 2017 crecieron 191% las áreas en riesgo de invasión. En el mismo informe de agosto de 2017 en Bogotá existen más de 4,277 hectáreas ocupadas. Adicionalmente, el informe sostiene que Ciudad Bolívar se encuentra en un “Nivel de ocupación extremo” producto del desarrollo informal de la zona. De igual forma, Usaquén, que tiene un área total de 8,531 hectáreas, es la localidad con más riesgo de ocupación pues aproximadamente se encuentran bajo riesgo de invasión 1,020 hectáreas equivalentes al 15% de la localidad[[4]](#footnote-4).

Otra situación crítica, es aquella expuesta por la Agencia Nacional de Tierras en el 2018 según la cual la ocupación ilegal amenaza los procesos de formalización de la tierra. En Córdoba, en octubre de 2017 la ANT compró la finca “las Palmas de Chipilín”, con 202 hectáreas, en el corregimiento Martinica en Montería, por un valor superior a 3,100 millones de pesos. Dicho predio, debía ser entregada a 45 familias de la Asociación Nacional de Campesinos (Anuc) de Córdoba, pero cinco meses después fue invadida por cerca de 100 familias. El Director de la ANT del momento sostuvo que “aunque no hay cifras oficiales sobre cuántas propiedades están invadidas, la Agencia de Tierras tiene registrados por lo menos tres casos emblemáticos que preocupan a las autoridades y podrían poner en riesgo el programa de formalización de tierras, que ya ha logrado adjudicar 1,5 millones de hectáreas”. Los otros dos casos hacen referencia a la situación de la finca “El Carmen” en el Patía, Cauca, y la finca “San Joaquín” en Balboa, Risaralda, en donde se pretendía beneficiar a 2,060 familias campesinas de la ANUC representando una Inversión de más de 21,400 millones para 1,950 hectáreas.[[5]](#footnote-5)

Del mismo modo, las ocupaciones ilegales traen consigo un gran daño ambiental como lo han sufrido distintas zonas de la ciudad de Cali. Según el Departamento Administrativo de Gestión Medio Ambiente DAGMA, en la Zona de la Reserva Municipal de Uso Sostenible del Río Meléndez son más de 3.000 metros cuadrados quemados y cerca de 40 especies de árboles taladas. Todo esto, causando un daño incalculable a la flora y la fauna de la zona (El Tiempo, 2018). A su vez, el DAGMA sostiene que se han presentado intentos de ocupación también en el Cerro Las Banderas y la vía Cali - Jamundí[[6]](#footnote-6).

Adicionalmente, se debe mencionar los casos de invasiones por parte de comunidad indígenas a fincas se ha presentado en varios departamentos, esta situación se presentó en el Parque Nacional Las Hermosas donde la comunidad indígena de Amoyá Virginia invadió 4,700 hectáreas en el predio denominado “La Floresta” cedido por el Incoder en liquidación a la autoridad ambiental en el año 2013 (RCN Radio, 2017). Según Cortolima las actividades de miembros de dicha comunidad étnica pusieron en riesgo el ecosistema con la presencia de ganado en humedales, la preparación de suelos para posibles cultivos, la tala indiscriminada de árboles y las actividades de cacería en la zona[[7]](#footnote-7).

Otra situación problemática es la expuesta por la Alcaldía de Santa Marta en febrero del 2019 según la cual Bandas Criminales están detrás de Invasiones. Según la Alcaldía, alrededor de 10 familias intentaron ocupar un lote (Noticias Caracol, 2019). De igual forma, la administración sostiene que detrás de las recientes ocupaciones se encuentran mafias dedicadas a la comercialización de lotes públicos. También se presentaron casos de invasiones en el barrio El Pardo donde cerca de 80 venezolanos invadieron un predio privado[[8]](#footnote-8).

Asimismo, en Atlántico se han presentado casos de ocupaciones ilegales. En febrero de este año, aproximadamente 300 familias invadieron un lote en Ciénaga de Mallorquín, Barranquilla. Según cifras de la Dimar, de los 78.845 kilómetros cuadrados de terrenos con características técnicas de playa marítima y terrenos de bajamar que tiene el departamento del Atlántico; aproximadamente 56.061 kilómetros cuadrados están invadidos por particulares, que no presentan ningún tipo de permiso[[9]](#footnote-9).

Estos casos evidencian la necesidad de brindarle la ciudadanía y a las autoridades de policía mejores herramientas para la promoción de la Acción Preventiva del artículo 81 del Código Nacional de Policía.

**VI. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

El artículo 82 Superior define al Especio Público cómo aquel de uso común y cuyo cuidado por parte del Estado obedece al interés general. En el tenor literal de la norma:

*Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.*

Del mismo modo, el Decreto 1077 de 2015, por medio del cual Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” establece frente a la protección del espacio público que:

*ARTICULO 2.2.3.1.1 Protección del Espacio público. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. En el cumplimiento de la función pública del urbanismo, los municipios y distritos deberán dar prelación a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo.*

El mismo Decreto 1077 de 2015 define el concepto de Espacio Público de la siguiente forma:

*ARTICULO 2.2.3.1.2 Definición de espacio público. El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que transcienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.*

Por último, señala que los componentes del Espacio Público son:

*ARTICULO 2.2.3.1.3 Componentes del espacio público. El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:*

*1. Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo.*

*2. Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público.*

*3. Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este Título.*

Ahora bien, la misma Corte Constitucional ha establecido ha decantado las características de los bienes públicos, y más aún, ha reforzado su carácter de imprescriptibles. Muestra de ello es lo dispuesto en la sentencia T-575 de 2011, misma que establece:

*Los bienes de uso público propiamente dichos están sometidos a un régimen jurídico especial y son aquellos bienes destinados al uso, goce y disfrute de la colectividad y, por lo tanto, están al servicio de ésta en forma permanente, con las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico y la autoridad competente que regula su utilización. Ejemplos de este tipo de bienes son las calles, las plazas, los parques, los puentes, los caminos, etc., y frente a ellos el Estado cumple simplemente una función de protección, administración, mantenimiento y apoyo financiero. Así mismo, los bienes de uso público figuran en la Constitución como aquellos bienes que reciben un tratamiento especial, ya que son considerados como inalienables, inembargables e imprescriptibles. Los bienes de uso público son inalienables, es decir, no se pueden negociar por hallarse fuera del comercio en consideración a la utilidad que prestan en beneficio común, por lo que, no puede celebrarse sobre ellos acto jurídico alguno. Esta característica tiene dos consecuencias principales: la de ser inajenables e imprescriptibles. La inajenabilidad significa que no se puede transferir el dominio de los bienes públicos a persona alguna; y la imprescriptibilidad, es entendida como el fenómeno en virtud del cual no se puede adquirir el dominio de los bienes de uso público por el transcurrir del tiempo, en el sentido que debe primar el interés colectivo y social. Así, su finalidad es la conservación del dominio público en su integridad, toda vez que es contrario a la lógica, que bienes destinados al uso público de los habitantes puedan ser asiento de derechos privados. Desde el punto de vista jurídico los bienes de uso público de la Nación no pueden ser ocupados por los particulares a menos que cuenten con una licencia o permiso de ocupación temporal.*

**Sobre la Confianza Legítima en una Ocupación:**

Si bien el claro y ha sido ampliamente expuesto el hecho de que es deber constitucional del Estado velar por el interés general, la propiedad pública y privada y el mantenimiento del orden público, también es claro que a una persona que esté desprovista de una vivienda digna le asiste el derecho a poder asentarse e iniciar un proceso de prescripción adquisitiva de dominio.

En tal medida, es necesario que cualquier actuación administrativa que busque acabar con una ocupación (especialmente con aquellas que se encuentre más prologadas en el tiempo), responderá a una pugna entre el deber del estado de proteger ciertos bienes de manera especial, y la confianza legítima que se desprende del pensar del ocupante ilegal quien de buena fe se ha asentado en un bien privado o uno público imprescriptible. Al respecto la Sentencia T – 376 de 2012 del Máximo Tribunal Constitucional establece:

*41. En términos generales, la solución a ese conflicto ha girado en torno a las siguientes premisas: las autoridades tienen la facultad y la obligación de adoptar medidas tendientes a la recuperación del espacio público para el uso colectivo y en defensa del interés general. Sin embargo, su actuación debe ajustarse a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; respetar plenamente el debido proceso y basarse en la aplicación del principio de confianza legítima. A continuación, se exponen las subreglas desarrolladas por la jurisprudencia constitucional al respecto.*

*42. Las actuaciones administrativas que persiguen la preservación del espacio público no deben afectar injustificadamente los derechos de las personas que lo utilizan para satisfacer derechos constitucionales. En ese sentido, la evaluación de las circunstancias concretas en las que se aplican y la situación real de los afectados a la luz de los principios de Estado Social de Derecho e igualdad material, constituye una obligación imperiosa de las autoridades.*

*[…]*

*53. En síntesis, la confianza legítima se aplica ante la existencia de acciones u omisiones estatales que lleven a generar en los particulares la convicción fundada de que se mantendrá el curso de acción previamente observado. La confianza es legítima si el particular ha obrado de buena fe y no cuando ha tomado provecho o inducido en error a las autoridades públicas para la creación de esa apariencia de estabilidad. La buena fe se acredita de diversas maneras y puede inferirse tanto de actuaciones de las autoridades como de omisiones que claramente evidencien el consentimiento o tolerancia de la autoridad. El principio no ordena la petrificación de las situaciones jurídicas creadas por la conducta previa de las autoridades. Lo que exige es que, siempre que se adopten medidas que desestabilicen de manera cierta tales relaciones se adopten salvaguardas para prevenir la afectación excesiva de los intereses del afectado y se establezcan las condiciones para llevar a cabo la transición entre la situación inicial y aquella resultante de la modificación.*

De otro lado, frente a la colisión de derechos fundamentales, la Corte a través de sentencia T- 034 de 2004 indicó:

*Los alcaldes, como primera autoridad de policía de los municipios, están investidos de autoridad para rescatar el espacio público ilegalmente ocupado, es decir, para disponer su restitución y para señalar su restricción por motivos de interés general. Pero, dicha facultad no es ilimitada, pues debe ser ejercida respetando el debido proceso y el principio de la confianza legítima, y ante una ocupación indebida los medios otorgados para lograr su recuperación deben utilizarse acatando los demás mandatos constitucionales, en especial los que protegen derechos fundamentales de las personas e imponen a las autoridades deberes sociales de imperativo cumplimiento.*

*En efecto, cuando las autoridades van a ordenar la restitución del espacio público no pueden sólo apuntar a un objetivo de carácter policivo, toda vez que ellas son por mandato constitucional también responsables de las alternativas que en ese sentido se puedan desplegar para dar solución a los problemas de sus localidades. De manera que no pueden buscar culpables únicamente en los que se apoderan ilegalmente de un espacio público, sino en su propia desidia y en los actos que han desplegado para permitir la permanencia de las personas y generarles expectativas sobre la posibilidad de permanecer allí.*

*[…]*

*4.1. El principio de la confianza legítima, como lo ha manifestado la Corte, “pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política.*

*[…]*

*4.2. Esa confianza que el administrado ha depositado en la administración debe protegerse, sin que ello riña en manera alguna con el deber constitucional de proteger la integridad del espacio público y con la obligación de las autoridades de propender por su recuperación, toda vez que la ocupación del espacio público no está legitimada por la Constitución. En estos eventos no se impone a la administración la limitación de adoptar modificaciones normativas o realizar cambios políticos, sino que tales cuestiones no pueden ser sorpresivas para el administrado, afectando sus derechos, quien ha actuado fundamentado en la convicción objetiva, esto es, soportado en hechos externos de la administración que dan imagen de aparente legalidad de la conducta desplegada por aquél.*

*4.3. La Corte ha precisado que la confianza legítima está cimentada en los siguientes supuestos: (1) necesidad de preservar el interés público, (2) desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación administración-administrados, y (3) la necesidad de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad.*

Es precisamente en ese deber constitucional de proveer una verdadera justificación, razonable y ponderada para empezar una actuación administrativa que 48 horas (como lo plantea actualmente la norma) se hacen insuficientes. De hecho, la Corte a través de sentencia T - 210 de 2010 indicó:

*En este orden de ideas, esta Corporación ha establecido que, en virtud de la confianza legítima, el deber constitucional y legal de la Administración de preservar el espacio público, no puede ser ejercido de manera sorpresiva e intempestiva cuando se presentan los requisitos de aquella figura.* ***Por este motivo, las medidas de desalojo del espacio público deben estar antecedidas de un cuidadoso estudio de las condiciones y características de la realidad de cada ocupante en particular.*** *(subrayado y negrillas propias).*

Las dificultades de acceso a las zonas más alejadas, la incapacidad de que en cuarenta y ocho horas se pueda ponderar todos las características de cada ocupante, y la imposibilidad de contar siempre con miembros de la fuerza pública (en todos los municipios que llegaren a ser afectados por una ocupación ilegal) para repeler una invasión, requieren de no menos de 30 días calendario para poder percatarse de la situación de ocupación ilegal, y lograr determinar el tiempo de la misma, el plazo de asentamiento, y buscar medidas (cuando así lo requieran) de reubicación adecuada que permitan a éstas personas acceder verdaderamente a una vivienda digna que no contravenga la ley, la propiedad, y que permita a las autoridades proteger los derechos públicos, el espacio y el orden público, e incluso el medio ambiente.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

Las modificaciones que a continuación se presentan tienen como fundamento las reuniones adelantas con el autor, para concertar el articulado.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **TEXTO RADICADO** | **MODIFICACIONES PROPUESTAS** | **OBSERVACIONES** |
| **Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto otorgar a la Policía Nacional un mayor tiempo para la realización de la Acción Preventiva por Perturbación de que trata el Artículo 81° de la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.* |  | Sin modificaciones |
| **Artículo 2°.** El artículo 81 de la Ley 1801 de 2016 quedará así:  *ACCIÓN PREVENTIVA POR PERTURBACIÓN. Cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles sean estos de uso público o privado ocupándolos por vías de hecho, el alcalde y/o su delegado, la Policía Nacional y las autoridades ambientales según su jurisdicción, impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la ocupación.*  *El querellante realizará las obras necesarias, razonables y asequibles para impedir sucesivas ocupaciones o intentos de hacerlas por vías de hecho, de conformidad con las órdenes que impartan las autoridades con función de policía arriba mencionadas.*  *Parágrafo 1°. Cuando la ocupación irregular se realice en áreas de reserva forestal, en áreas consideradas y declaradas Parques Nacionales Naturales, en áreas pertenecientes al sistema nacional de áreas protegidas y de especial importancia ecológica municipal, nacional etc., la acción preventiva se podrá realizar en cualquier tiempo, salvaguardando los derechos fundamentales de sujetos de especial protección que se puedan ver involucrados.*  *Parágrafo 2°. Para la ejecución, seguimiento, aplicación de la presente disposición confórmese en los entes municipales y distritales un comité interinstitucional de Planeación, coordinación, ejecución y seguimiento para el control de ocupaciones irregulares y protección de ecosistemas en las zonas rurales y urbanas del municipio o distrito. Dicho Comité será presidido por el alcalde y/o su delegado y la coordinación estará a cargo de las dependencias de seguridad de cada municipio o distrito. En cualquier caso, se deberá involucrar en el proceso de ejecución, seguimiento y aplicación a las respectivas autoridades ambientales.* | **Artículo 2°.** El artículo 81 de la Ley 1801 de 2016 quedará así:  *ACCIÓN PREVENTIVA POR PERTURBACIÓN. Cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles sean estos de uso público o privado ocupándolos por vías de hecho, el alcalde y/o su delegado, la Policía Nacional y las autoridades ambientales según su jurisdicción, impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la ocupación.*  *El querellante realizará las obras necesarias, razonables y asequibles para impedir sucesivas ocupaciones o intentos de hacerlas por vías de hecho, de conformidad con las órdenes que impartan las autoridades con función de policía arriba mencionadas.*  *Parágrafo 1°. Cuando la ocupación irregular se realice en áreas de reserva forestal, en áreas consideradas y declaradas Parques Nacionales Naturales, en áreas pertenecientes al sistema nacional de áreas protegidas y de especial importancia ecológica municipal, nacional etc., la acción preventiva se podrá realizar en cualquier tiempo, salvaguardando los derechos fundamentales de sujetos de especial protección que se puedan ver involucrados.*  *Parágrafo 2°. Para la ejecución, seguimiento, aplicación de la presente disposición confórmese en los entes municipales y distritales un comité interinstitucional de Planeación, coordinación, ejecución y seguimiento para el control de ocupaciones irregulares y protección de ecosistemas en las zonas rurales y urbanas del municipio o distrito. Dicho Comité será presidido por el alcalde y/o su delegado y la coordinación estará a cargo de las dependencias de seguridad de cada municipio o distrito. En cualquier caso, se deberá involucrar en el proceso de ejecución, seguimiento y aplicación a las respectivas autoridades ambientales.*  ***PARAGRAFO 3. Las autoridades públicas, una vez tengan conocimiento del hecho perturbador a la propiedad pública o privada, como consecuencia de invasión o asentamiento ilegal y en aras de la protección de la propiedad y del medio ambiente, de manera inmediata tomara las medidas administrativas y policivas necesarias de conformidad con sus funciones y competencias, con el fin evitar cualquier incremento del hecho perturbador, en tanto se surta el trámite administrativo y policivo en los términos de este artículo.*** | Luego de validar en con la autoridad en distintas ciudades y teniendo en cuenta lo requisitos y protocolos que deben tener en cuenta para actuar no sin antes analizar la situación de ocupación ilegal, hacer un rigoroso estudio de las condiciones y características de la realidad de cada ocupante en particular y lograr determinar el tiempo de la misma, el plazo de asentamiento.  Igualmente se adiciona al artículo aquí referido el parágrafo 3°. En este se pone en cabeza de la administración el deber de propender por mitigar de manera inmediata el daño y afectación a la propiedad, el daño ambiental y la flagrante vulneración de los derechos de los particulares y la protección de los bienes fiscales del estado, que produce en asentamiento ilegal, actuando de conformidad con sus funciones y competencias una vez tenga conocimiento del hecho perturbador, para impedir el aumento de personas o familias en los bienes inmuebles públicos o privados objeto de perturbación. |
| **Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias. |  | Sin modificaciones |

**VI. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a los honorables representantes de la Comisión Primera de la Cámara se APRUEBE el Proyecto de Ley N° 386 de 2019 Cámara "Por medio del cual se realizan cambios al artículo 81 del código nacional de policía y convivencia y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión*"*

Cordialmente,

**OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES**

Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY N° 386 DE 2019 CÁMARA "POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZAN CAMBIOS AL ARTÍCULO 81 DEL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA Y SE INTRODUCE UN TÉRMINO PRUDENCIAL PARA LA REALIZACIÓN DE ACCIONES PREVENTIVAS EN CASO DE VÍA DE HECHO QUE PRETENDAN PERTURBAR LA POSESIÓN*"***

El Congreso de Colombia

Decreta:

**Artículo 1°. Objeto.** La presente ley tiene por objeto otorgar a la Policía Nacional un mayor tiempo para la realización de la Acción Preventiva por Perturbación de que trata el Artículo 81° de la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.*

**Artículo 2°.** El artículo 81 de la Ley 1801 de 2016 quedará así:

ARTÍCULO 81. ACCIÓN PREVENTIVA POR PERTURBACIÓN. Cuando se ejecuten acciones con las cuales se pretenda o inicie la perturbación de bienes inmuebles sean estos de uso público o privado ocupándolos por vías de hecho, el alcalde y/o su delegado, la Policía Nacional y las autoridades ambientales según su jurisdicción, impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la ocupación.

El querellante realizará las obras necesarias, razonables y asequibles para impedir sucesivas ocupaciones o intentos de hacerlas por vías de hecho, de conformidad con las órdenes que impartan las autoridades con función.

Parágrafo 1°. Cuando la ocupación irregular se realice en áreas de reserva forestal, en áreas consideradas y declaradas Parques Nacionales Naturales, en áreas pertenecientes al sistema nacional de áreas protegidas y de especial importancia ecológica municipal, nacional etc., la acción preventiva se podrá realizar en cualquier tiempo, salvaguardando los derechos fundamentales de sujetos de especial protección que se puedan ver involucrados.

Parágrafo 2°. Para la ejecución, seguimiento, aplicación de la presente disposición confórmese en los entes municipales y distritales un comité interinstitucional de Planeación, coordinación, ejecución y seguimiento para el control de ocupaciones irregulares y protección de ecosistemas en las zonas rurales y urbanas del municipio o distrito. Dicho Comité será presidido por el alcalde y/o su delegado y la coordinación estará a cargo de las dependencias de seguridad de cada municipio o distrito. En cualquier caso, se deberá involucrar en el proceso de ejecución, seguimiento y aplicación a las respectivas autoridades ambientales.

Parágrafo 3°. Las autoridades públicas ,una vez tengan conocimiento del hecho perturbador a la propiedad pública o privada, como consecuencia de invasión o asentamiento ilegal y en aras de la protección de la propiedad y del medio ambiente, de manera inmediata tomara las medidas administrativas y policivas necesarias de conformidad con sus funciones y competencias, con el fin evitar cualquier incremento del hecho perturbador, en tanto se surta el trámite administrativo y policivo en los términos de este artículo.

**Artículo 3°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR MENESES**

Ponente

1. Morales V., J. H. (26 de agosto de 2017). Invasión de terrenos como afectación a la convivencia y la seguridad. EL NUEVO DÍA. Obtenido de http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/opinion/columnistas/comandante-de-la-metib/402322-invasion-de-terrenos-como-afectacion-a-la-conviven [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional, Sentencia C – 813 del 5 de noviembre de 2014, Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez, Expediente D-10187 [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional, Sentencia C – 024 del 27 de enero de 1994, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero, Expediente D 350. [↑](#footnote-ref-3)
4. Pava García, C. (11 de diciembre de 2017). En 191 % crecieron áreas en riesgo de invasión en Bogotá. El Tiempo. Obtenido de https://www.eltiempo.com/bogota/crecen-areas-en-riesgo-de-invasion-en-localidades-de-bogota-160686 [↑](#footnote-ref-4)
5. Redacción Justicia. (2 de julio de 2018). Las invasiones amenazan la formalización de tierra en el país. El Tiempo. Obtenido de https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/invasores-y-la-legalizacion-de-predios-en-colombia-238492 [↑](#footnote-ref-5)
6. Sección Cali. (16 de marzo de 2018). Preocupa daño ambiental en intento de invasión a un lote en Polvorines. El Tiempo. Obtenido de https://www.eltiempo.com/colombia/cali/preocupa-dano-ambiental-en-intento-de-invasion-a-un-lote-en-polvorines-194636 [↑](#footnote-ref-6)
7. Invaden predios de Parque Nacional Natural Las Hermosas, según autoridad ambiental. (24 de agosto de 2017). RCN Radio. Obtenido de https://www.rcnradio.com/medio-ambiente/invaden-predios-parque-nacional-natural-las-hermosas-segun-autoridad-ambiental [↑](#footnote-ref-7)
8. Edición Nacional. (5 de febrero de 2019). Mafias criminales estarían detrás de invasión ilegal de terrenos en Santa Marta. Caracol TV. Obtenido de https://noticias.caracoltv.com/caribe/mafias-criminales-estarian-detras-de-invasion-ilegal-de-terrenos-en-santa-marta [↑](#footnote-ref-8)
9. Sección Barranquilla. (6 de febrero de 2019). Avanza el desalojo de 300 familias en el Ciénaga de Mallorquín. El Tiempo. Obtenido de https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/avanza-el-desalojo-de-300-familias-en-el-cienaga-de-mallorquin-323704 [↑](#footnote-ref-9)