
PRESENTACIÓN PROYECTO DE LEY

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

ÍNDICE

I.	Proyecto de Ley	2
II.	Exposición de Motivos.....	4
a.	<i>Antecedentes</i>	4
b.	<i>Objeto</i>	6
c.	<i>Justificación</i>	6

I. PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY _____ 2020 SENADO

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.

De los honorables Senadores,



GABRIEL JAIMÉ VELASCO OCAMPO
Senador de la República
Centro Democrático



CHRISTIAN GARCÉS
Representante a la Cámara
Centro Democrático



JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara
Partido Liberal

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Antecedentes

El derecho a la propiedad se encuentra constitucionalmente protegido en el marco del 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 2014¹ 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 1994², 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.

¹ Corte Constitucional, Sentencia C – 813 del 5 de noviembre de 2014, Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez, Expediente D-10187

² Corte Constitucional, Sentencia C – 024 del 27 de enero de 1994, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero, Expediente D 350.

2. Objeto

El presente proyecto de Ley tiene por objeto brindar una mayor ventana de tiempo a los Policías para que en virtud de la misma puedan proceder a ejecutar la acción que por cuenta del Artículo 81 se establece. Por lo anterior se modifica el artículo 81 quedando el siguiente texto:

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 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 de Policía.

3. Justificación

En virtud de lo anterior, y 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 de que trata el artículo 81.

Recientemente se ha evidenciado el surgimiento de mafias que buscan de manera ilegal hacerse con predios luego de por vías violentas acceder a ellos, 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, 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, tal y como lo describe (Morales, 2017): *“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 otro”*.

Lo anterior se ve magnificado por la difícil situación en la que se encuentran nuestras autoridades. El nuevo Código Nacional de Policía, 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 trámite 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 como 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 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.

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. El problema de las invasiones no son solo un problema de seguridad generado por quienes, de manera fraudulenta y organizada quieren apoderarse de los bienes públicos y también de los privados para beneficio propio, también son un asunto con efectos notables sobre el medio ambiente y la desigualdad social causados en el proceso de establecer asentamientos humanos de desarrollo incompleto.

Desde el punto de vista ambiental, las invasiones realizadas por grupos dedicados a la “parcelación” genera destrucción de ecosistemas estratégicos, ríos, fauna y bosques. En ciudades como Cali, se han invadido 2.000 hectáreas (Alcaldía Cali, 2019) entre las que se encuentran zonas de importancia ecológica para la ciudad como lo son la buitrrera – reserva río Meléndez. 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 también se han presentado intentos de ocupación en el Cerro Las Banderas y la vía Cali - Jamundí³.

De igual manera en Bogotá se presentaron afectaciones ambientales en los cerros orientales y los cerros de suba, esta problemática en la capital del país representa 3.663 hectáreas invadidas desde el 2003 al año 2017 (Secretaría de Habilidad, citada en: Ernesto Cuéllar (2018)) y la presencia de asentamientos no desarrollados en 13 de las 20 localidades de Bogotá (Ernesto Cuéllar, 2018)⁴, generado principalmente por el crecimiento exponencial de las áreas de riesgo de invasión. Según cifras oficiales de la Secretaría de Hábitat entre 2003 y 2017 las áreas en riesgo de invasión crecieron 191%. El mismo informe (agosto 2017) expone que en Bogotá existen más de 4,277 hectáreas ocupadas y que Ciudad Bolívar se encuentra en un “Nivel de ocupación extremo” producto del desarrollo informal de la zona. De igual forma sostiene que Usaquén, que tiene un área total de 8,531

³ 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>

⁴ <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/38001/Art%C3%ADculo%20Proliferaci3n%20de%20Asentamientos%20legales%20en%20Bogot3%20D.C.%20%282%29%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

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 localidad⁵.

De igual manera, Cartagena viene presentando la misma problemática, principalmente en la zona periférica de la ciudad en los barrios como El Pozón, La India y Villas de Aranjuez (Pedro Torres Vergel, 2020)⁶, en los que se viene invadiendo la ciénaga “La Virgen” generando afectaciones al medio ambiente en 51,7 hectáreas de este ecosistema, fenómeno que se presenta desde el 2014 con un promedio de 5,7 hectáreas por año. La practica consiste en relleno de este cuerpo de agua para poder invadirlo. Este ecosistema resulta ser de alta importancia para Cartagena y que según Rafael Vergara (2020)⁷ es de alto valor de conservación y cuenta con protección ordenada por el POT Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas de la ciudad.

En Atlántico también 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 Dirección General Marítima (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 permiso⁸.

Por otro lado, no es coincidencia que las zonas de mayor vulnerabilidad en las ciudades del país sean las zonas en las que comúnmente se presentan invasiones o asentamientos humanos de desarrollo incompleto. Resulta evidente que este tipo de asentamientos ponen a prueba la capacidad de los municipios de ordenar el territorio y de satisfacer las necesidades básicas de las personas que habitan en este tipo de viviendas, pues esta poblaciones se consideran como “bolsones de pobreza desconectados de las ciudades” (ONU-Hábitat 2014)⁹. Se trata de personas que no aparecen en el mapa y que por lo tanto no cuentan con salud, saneamiento básico, educación y vivienda digna. Situación que fomenta el surgimiento de la criminalidad y la inseguridad para la ciudad y las mismas poblaciones.

Se estima que en ciudades como Cali 500.000 personas viven en invasiones de las cuales el 39% se encuentran en ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable en las que además, se presentan altos índices de homicidios y violencia (Alcaldía de Cali, 2019); en Medellín cerca de 80.000 personas se encuentran en la misma situación. En Bogotá las localidades que tradicionalmente más han presentado invasiones son Usme, Suba, Bosa, San Cristóbal, Kennedy y Ciudad Bolívar (Ernesto

⁵ 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>

⁶ <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/deforestacion-e-invasion-YJ3038551>

⁷ <https://www.eluniversal.com.co/opinion/columna/ecocidio-a-vencer-BC2994636>

⁸ 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>

⁹ ONU Hábitat, (2014). Hábitat y Superación de la Pobreza.

Cuéllar, 2018), localidades que en la capital presentan altos índices de pobreza y desigualdad social. De igual manera, en Cartagena en las zonas en las que se presentó este tipo de fenómenos en los años 90 son las que más bajos niveles de educación y altos niveles de empleo informal presentaron en la ciudad (Andrés Guarín, 2003)^{10, 11}

Como se ve, esta problemática no solo implican factores de riesgo para que fenómenos como la violencia y el crimen organizado se presenten en las ciudades del país, sino que por el contrario tiene fuertes incidencias en materia medio ambiental y social, en las que lo municipios escasamente tienen capacidad de reacción, pues pone a prueba toda la capacidad institucional de ordenar el territorio, garantizar la seguridad y la satisfacción de las necesidades básicas de estas poblaciones.

De los honorables Senadores,



GABRIEL JAIMÉ VELASCO OCAMPO
Senador de la República
Centro Democrático



CHRISTIAN GARCÉS
Representante a la Cámara
Centro Democrático



JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara
Partido Liberal

¹⁰ <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18785/19679>

¹¹ UNODC recomendó a Cali resolver el problema de los asentamientos irregulares como uno de las formas de mitigar el fenómeno de la violencia en la ciudad.

Referencias.

MORALES, Jorge Iván (2017) "Invasión de terrenos como afectación a la convivencia y la seguridad." Alcaldía de Cali (2019) Comité de control de invasiones.

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>

Ernesto Camilo Cuéllar Melo (2018). Proliferación de asentamientos ilegales en Bogotá D.C. Universidad Javeriana. Obtenido de: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/38001/Art%C3%ADculo%20Proliferaci%20de%20Asentamientos%20ilegales%20en%20Bogot%C3%A1%20D.C.%20%282%29%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

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>

Pedro Torres Vergel (2020) Depredación forestal, un mal que avanza en los márgenes de Cartagena, El Universal. Obtenido de: <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/deforestacion-e-invasion-YJ3038551>

Rafael Vergara (2020). Ecocidio a vencer. El Universal. Obtenido de: <https://www.eluniversal.com.co/opinion/columna/ecocidio-a-vencer-BC2994636>

Sección Barranquilla. (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>

ONU Hábitat, (2014). Hábitat y Superación de la Pobreza.

Andrés Guarín(2003) Cartagena de indias, asentamientos informales en la década de los 90. Universidad Nacional de Colombia. Obtenido de: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18785/19679>