Bogotá D.C, octubre de 2021

Honorable Representante

**JULIO CESAR TRIANA**

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia de archivo al Proyecto de Ley No. 262 de 2021 Cámara – No.003 de 2020 Senado “*Por medio de la cual se modifica el artículo 81 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana 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 Triana,

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, según oficio C. P.C.P. 3.1 – 0283 - 2021 y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia negativa del Proyecto de Ley No. 262 de 2021 Cámara – No.003 de 2020 Senado *“Por medio de la cual se modifica el artículo 81 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión.”*

Cordialmente,

**LUIS ALBERTO ALBÁN**

Representante a la Cámara

**INTI RAÚL ASPRILLA REYES**

Representante a la Cámara por Bogotá

**Informe de ponencia de archivo al Proyecto de Ley No. 262 de 2021 Cámara – No.003 de 2020 Senado “*Por medio de la cual se modifica el artículo 81 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana 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 NEGATIVA para primer debate al proyecto de ley No. 262 de 2021 Cámara – No.003 de 2020 *Senado “Por medio de la cual se modifica el artículo 81 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión.”*

**I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

**II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA**

**III. MARCO NORMATIVO**

**IV. JUSTIFICACIÓN**

**V. PROPOSICIÓN**

1. **ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

Este proyecto de ley fue presentado en julio del 2020 por el Senador GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO; y los Representantes CHRISTIAN GARCES y JUAN FERNANDO REYES KURI. Su trámite inició en Senado de la República, por competencia se remitió a la Comisión Primera de Senado, la mesa directiva de la esta Comisión designó como único ponente al Senador GERMÁN VARÓN COTRINO.

El Ponente presentó ponencia positiva en primer debate, publicada en la gaceta 906 de 2020 Senado, con las siguientes modificaciones al texto: mejoró la redacción del título de conformidad al artículo 6 de la ley 2000 de 2019, eliminó el objeto del articulado por considerar que este se subsume en el artículo segundo que hace la modificación al artículo 81 de la ley 1801 de 2016, bajó de 45 días a 10 días la acción preventiva de la policía o la autoridad ambiental según la jurisdicción, en el parágrafo 1 se cambió el “etc” por “entre otros” y se eliminó el parágrafo 3. Una vez anunciado se discutió y aprobó en primer debate en Comisión Primera de Senado el 27 de abril de 2021.

El informe de ponencia positiva para segundo debate se publicó en la gaceta 639 del 2021 Senado, el ponente propuso que se eliminara la parte final del parágrafo primero del artículo 1 del proyecto de ley el cual rezaba como sigue: salvaguardando los derechos fundamentales de sujetos de especial protección que se puedan ver involucrados. En la discusión y aprobación en segundo debate el 10 de agosto del 2021 se eliminó el parágrafo segundo y se modificó el texto del parágrafo primero.

Una vez surtidos los debates correspondientes en Senado se publicó el texto definitivo de plenaria en la gaceta 1033 del 2021, se remitió a la Cámara de Representantes el 23 de agosto del 2021, la Comisión Primera Constitucional Permanente remitió por medio del correo electrónico las designaciones como ponentes el 08 de septiembre de los corrientes, oficio C.P.C.P.3.1-0283-2021.

El 16 de septiembre del presente año, mediante oficio C.P.C.P. 3.1 – 0330 -2021, se le aceptó la renuncia a la H.R. Ángela María Robledo para ser ponente del presente proyecto de ley.

1. **OBJETIVO DE LA PROPUESTA**

El proyecto en consideración tiene como objeto establecer un plazo mas amplio al que existe actualmente de 48 horas, para que la policía nacional realice la acción preventiva por perturbación consagrada en el artículo 81 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia (o Código de Policía), dejando el plazo en diez (10) días.

Así mismo busca crear los comités interinstitucionales 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, involucrando a las autoridades ambientales.

1. **MARCO NORMATIVO.**

Este proyecto busca modificar el artículo 81, que se ubica dentro del Titulo III “De la Protección de los Bienes Inmuebles” y el Capítulo I De la Posesión, la tenencia y las Servidumbres del Código Nacional de Seguridad y Convivencia.

*“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”.*

Así mismo el proyecto busca según su argumentación garantizar el derecho de propiedad, que en el artículo 669 del Código Civil se define como:

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

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

Finalmente, es importante mencionar el concepto de propiedad definido por la Constitución Política de Colombia, que en su artículo 58 define:

*ARTICULO 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[[1]](#footnote-1). 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.*

1. **JUSTIFICACIÓN**

De la definición constitucional de la garantía de la propiedad privada nace el sustento de esta ponencia negativa al proyecto de ley. Es claro que si bien hay derechos que se deben garantizar, no se puede obviar un contexto conflictivo en el que las luchas por la tierra ha sido el sustento básico de la guerra en Colombia.

El proceso actual frente a una posible perturbación de bienes inmuebles de uso público o privado define tres etapas. En la medida en que se realice la perturbación la policía nacional tiene cuarenta y ocho (48) horas para la actuación directa (a lo que se denomina acción preventiva por perturbación), luego de este tiempo pasa, por solicitud de un querellante o su apoderado[[2]](#footnote-2) ante el Inspector de Policía (se le denomina acción policial[[3]](#footnote-3)), que adelanta un proceso verbal abreviado[[4]](#footnote-4) que no puede superar los cuatro meses. Luego de los cuatro meses el proceso pasaría, si así lo quieren las partes, a la justicia ordinaria.

Los resultados posibles del proceso de la “acción policial”:

1*. Restitución y protección de bienes inmuebles.*

*2. Reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles o mueble.*

*3. Multa General tipo 3*

*4. Multa General tipo 3; construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble.*

*5. Restitución y protección de bienes inmuebles[[5]](#footnote-5).*

Lo claro es que la intervención de la Policía Nacional solo se debe permitir en acciones inmediatas como la que establece el artículo original (de máximo 48 horas). Este tiempo límite debe darles paso a las acciones administrativas civiles. Claramente lo plantea la Corte Constitucional en sentencia C-282 de 2017:

*“(…) el legislador entiende que la orden de policía adoptada debe tener una fuerza ejecutoria inmediata y expedita, pues los intereses que se encuentran en juego no permiten que se pueda continuar con una actividad, cuya realización supone amenazar o vulnerar derechos constitucionales que tienen un carácter prevalente dentro del ordenamiento jurídico (CP art. 2 y 5)[[6]](#footnote-6).”*

Así mismo, como lo plantea el Código de Policía en sus principios y lo cita la misma sentencia:

*“(…)* ***Proporcionalidad y razonabilidad.*** *La adopción de medios de policía y medidas correctivas debe ser proporcional y razonable atendiendo las circunstancias de cada caso y la finalidad de la norma. Por lo tanto, se debe procurar que la afectación de derechos y libertades no sea superior al beneficio perseguido y evitar todo exceso innecesario. (…) Necesidad. Las autoridades de Policía solo podrán adoptar los medios y medidas rigurosamente necesarias e idóneas para la preservación y restablecimiento del orden público cuando la aplicación de otros mecanismos de protección, restauración, educación o de prevención resulte ineficaz para alcanzar el fin propuesto.”*

Permitir que se amplié el tiempo de las posibles acciones preventivas por perturbación es despojar al Estado de las herramientas que la institucionalidad y el Estado social de derecho en general tiene para conciliar, entender, analizar y solucionar por vías de dialogo y negociación y no darle paso simplemente a la fuerza, garantizando el empeoramiento de las condiciones de legitimidad que hoy tiene la fuerza policial. En gran medida generada por una institucionalidad que no ofrece alternativas de solución a las problemáticas de las comunidades y le entrega su accionar a la fuerza policial.

La perturbación a la posesión, conocida como “invasión” en el argot popular no debe comprenderse solo como la violación a la propiedad privada o a los bienes públicos, que es como se quiere mostrar en las zonas marginales de las ciudades patrocinadas por “tierreros” (como si fueran las únicas perturbaciones) sino como la obvia respuesta de miles de personas que al año son desplazados de sus territorios originales por la guerra que el Estado ha sido incapaz de acabar y por tanto, incapaz de garantizar seguridad, tranquilidad, vivienda y demás derechos humanos que son la razón de ser de un Estado Social de Derecho.

Sobre este tema es importante que no estamos frente a un Estado cualquiera con algunos casos de afectaciones a la propiedad, sino frente al país con mas desplazados en el mundo. Sobre el mismo la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha planteado:

*(…) el Informe sobre Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) sigue reportando en Colombia el número más alto de personas desplazadas internas en todo el mundo, según el informe, sería un total de 8,3 millones de personas a finales del año pasado, a pesar de la pandemia. Igualmente, dice la Comisión, entre enero y agosto de 2021 la cantidad de personas desplazadas en Colombia creció un 135 % en comparación con los mismos meses de 2020. Según las cifras de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), indican que en este periodo más de 57.100 personas habrían sido desplazadas, principalmente, por amenazas directas por parte de grupos armados[[7]](#footnote-7).*

Sobre el tema es importante tener en cuenta que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el papel de los desalojos a las invasiones, así:

*“La Corte señaló que, aunque la ocupación de un predio por vías de hecho es ilegal y por lo tanto da lugar a un desalojo, éste se puede “inaplicar en algunos casos”, sobre todo si se evidencia que los ocupantes son menores de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas en condición de discapacidad.*

*“Las posibles consecuencias gravosas de desalojo, son aspectos relevantes a considerar por parte del juez constitucional”, dijo la Corte[[8]](#footnote-8)”.*

Así mismo, plantea que:

*“La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia se ha pronunciado sobre las medidas adecuadas que deben tomar las autoridades públicas al momento de realizar procedimientos policivos de desalojo y las garantías que le asisten a la población desplazada que ocupe un bien, ya sea de uso público o privado, para satisfacer su derecho a la vivienda y no tenga otra alternativa de habitación, con el fin de evitar nuevas vulneraciones de sus derechos fundamentales[[9]](#footnote-9)”.*

En un país donde el desplazamiento forzado no es un fenómeno sino una dinámica continua que nos ubica en los primeros lugares a nivel mundial es importante comprender que acciones policivas de desalojo en el caso de perturbaciones, están enmarcadas en dinámicas de conflicto que hay que llegar a comprender y legislar para resolver.

*“Entre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado los siguientes: (…) 14. El derecho a una vivienda digna, puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos.[[10]](#footnote-10)”*

Así mismo en la misma Sentencia:

*“6.4. La legitimidad de los procedimientos de desalojos forzados deben hacerse de conformidad con la Observación No 7º del Comité de Seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), que en el parágrafo 13 establece: “Antes de que se lleve a cabo cualquier desalojo forzoso, en particular los que afectan a grandes grupos de personas, los Estados Partes deberían velar por que se estudien en consulta con los interesados todas las demás posibilidades que permitan evitar o, cuando menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza”. En ese sentido, la referida actuación debe garantizar que a las personas desalojadas no se les vulneren sus derechos fundamentales, pues si bien el desalojo es una acción legítima de protección de la propiedad y del espacio público, por su naturaleza, la Administración debe ser especialmente cuidadosa en que no se convierta en un medio que atente contra garantías constitucionales en cabeza del grupo a desalojar”*.

De qué manera se van a garantizar las obligaciones internacionales, la comprensión de los fenómenos de desplazamiento, las invasiones o como lo manifiestan algunas comunidades indígenas “recuperaciones” si el proyecto de ley quiere dejar como herramienta preponderante la “Acción Preventiva” de la policía uniformada sobre la acción administrativa de las autoridades civiles cuando se plantean cuarenta y cinco días de plazo para su accionar.

Colombia no es solo el país con mas desplazados, sino el más desigual en la distribución de tierras de la región y en ese marco se deben comprender los fenómenos relativos a la ocupación de tierras:

*Según el informe, que se basa en el censo agropecuario de 2014, 1% de las explotaciones o unidades de producción más grandes controlan 81% de la tierra en Colombia, por encima del 77% que manejan en Perú o el 74% en Chile.*

*Esto se traduce en que 704 explotaciones (con promedio de 49.135 hectáreas cada una) controlan la mitad de la tierra en Colombia, mientras que 2.046.536 explotaciones (de 17 hectáreas promedio) se reparten la otra mitad[[11]](#footnote-11).*

Avanzar sobre la comprensión del fenómeno del desplazamiento forzado, entender y atender los orígenes de los procesos de invasión de tierras públicas y privadas, garantizar los derechos de la ciudadanía en condiciones de equidad, implementar el punto uno del Acuerdo Final de Paz referente a los orígenes de los conflictos por la tierra, entre muchas otras, son acciones prioritarias para la atención del Estado, antes de llegar a priorizar la acción de la fuerza policial, sobre la institucionalidad civil. Esta noción del uso de la fuerza pública para la solución de los conflictos por la tierra, son los que han perpetuado el conflicto armado y en general la guerra en nuestro país.

1. **CONFLICTO DE INTERESES**

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone incluir un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación de proyectos de ley, de acuerdo al artículo 286, se plantea lo siguiente:

Los ponentes consideran que esta iniciativa no conlleva beneficios de tipo particular, actual y/o directo, en los términos de los literales a) y c) del artículo 286 de la Ley 5 de 1992. Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso, los congresistas podrán manifestar cualesquiera otras razones que consideren como causales de impedimento.

1. **PROPOSICIÓN**

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos de manera respetuosa a los Honorables representantes Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el Proyecto de Ley No. 262 de 2021 Cámara – No.003 de 2020 Senado “*Por medio de la cual se modifica el artículo 81 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión.”*

Cordialmente,

**LUIS ALBERTO ALBÁN**

Representante a la Cámara

**INTI RAÚL ASPRILLA REYES**

Representante a la Cámara por Bogotá

1. Subrayado propio. [↑](#footnote-ref-1)
2. Artículo 79 de la Ley nacional de Seguridad y Convivencia (O Código de Policía). Ver en: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016_pr001.html#77> [↑](#footnote-ref-2)
3. “ARTÍCULO 215. **ACCIÓN DE POLICÍA.** Es el mecanismo que se inicia de oficio por parte de las autoridades de Policía o a solicitud de cualquier persona para resolver ante la autoridad competente, un conflicto de convivencia, mediante un procedimiento verbal, sumario y eficaz, tendiente a garantizarla y conservarla.” [↑](#footnote-ref-3)
4. El **Tramite del Proceso Verbal Abreviado** se encuentra en el artículo 223 del Código de Policía. Versión Web en: <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1801_2016_pr004.html#223> [↑](#footnote-ref-4)
5. Artículo 78 de la ley 1806 de 2016 o Código de Policía. [↑](#footnote-ref-5)
6. “Recurso de apelación en el “efecto devolutivo” en contra de orden de policía o medida correctiva en desarrollo del proceso verbal inmediato”. **Sentencia C-282 de 2017 ver en:** <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-282-17.htm> [↑](#footnote-ref-6)
7. **Colombia tiene la cifra más alta de desplazados en el mundo y CIDH está preocupada.** El Espectador. 30 de septiembre de 2021. Ver en: <https://www.elespectador.com/judicial/colombia-tiene-la-cifra-mas-alta-de-desplazados-en-el-mundo-y-la-cidh-esta-preocupada/> [↑](#footnote-ref-7)
8. Autoridades no pueden desalojar a la fuerza invasiones de desplazados: Corte. RCN RADIO. Marzo de 2018. Versión web en: <https://www.rcnradio.com/judicial/autoridades-no-pueden-desalojar-la-fuerza-invasiones-de-desplazados-corte> [↑](#footnote-ref-8)
9. Sentencia T-636 de 2017. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-636-17.htm> [↑](#footnote-ref-9)
10. Ibid. [↑](#footnote-ref-10)
11. Colombia: el país de la región más desigual en distribución de tierras. Portafolio, Julio de 2017. Ver en: <https://www.portafolio.co/economia/colombia-el-pais-de-latinoamerica-mas-desigual-en-distribucion-de-tierras-507486> [↑](#footnote-ref-11)