**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE 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.”**

Bogotá D.C., 29 de septiembre de 2021

Honorable Representante

**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**

Presidente

Comisión Primera Cámara de representantes

Ciudad.

**Referencia**: Informe de ponencia POSITIVA para primer debate 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.”

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 para primer debate 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.” El Informe de Ponencia se rinde en los siguientes términos:

1. TRAMITE DE LA INICIATIVA

2. OBJETO DEL PROYECTO

3. MARCO NORMATIVO Y CONSIDERACIONES

4. OBSERVACIONES DE LAS AUTORIDADES

5. IMPACTO FISCAL

6. CONFLICTO DE INTERESES

7. PLIEGO DE MODIFICACIONES

8. PROPOSICIÓN

9. ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

1. **TRAMITE DE LA INICITIVA**

Este proyecto de ley fue presentado en julio del 2020 por el Honorable Senador GABRIEL JAIME VELASCO OCAMPO; y los Honorables 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 Honorable 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 Honorable Cámara de Representantes el 23 de agosto del 2021, la Honorable 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. **OBJETO DEL PROYECTO**

El presente proyecto de Ley tiene por objeto establecer un plazo más amplio al que existe actualmente, para que la Policía Nacional lleve a cabo la acción preventiva por perturbación consagrada en el artículo 81 de Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. 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 impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de los diez (10) días siguientes contados a partir del momento de la ocupación. En todo caso la acción preventiva se realizará en el menor tiempo posible.

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.

**PARÁGRAFO 1°.** 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 o municipios o distritos, cuando el bien inmueble objeto de ocupación pertenezca a dos o más jurisdicciones. Dicho Comité será presidido por el alcalde o los alcaldes y/o sus delegados 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. Las anteriores funciones, se realizarán en coordinación con las autoridades que tengan a cargo la tutela del ecosistema estratégico.

1. **MARCO NORMATIVO Y CONSIDERACIONES**

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>. 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*.

Tomando en consideración la protección especial que se otorgaba al derecho de dominio, tanto para bienes públicos como privados, en el antiguo Código de Policia, el Decreto 1355 de 1970 derogado por la Ley 1801 de 2016, 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[[1]](#footnote-1) 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[[2]](#footnote-2) , 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 lo anterior, el nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, 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.

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 Valle del Cauca[[3]](#footnote-3).

Según información de la Policía Metropolitana de Ibagué en artículo *”Invasión de terrenos como afectación a la convivencia y la seguridad*” 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*”[[4]](#footnote-4).

Lo anterior demuestra las dificultades que se han venido manifestado a la hora de ejercer la acción preventiva por perturbación, puesto que, si la intervención no se realiza dentro del límite de las 48 horas siguientes a la ocupación, los trámites pueden tardar meses y 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 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” generan destrucción de ecosistemas estratégicos, ríos, fauna y bosques. En ciudades como Cali, se han invadido 2.000 hectáreas entre las que se encuentran zonas de importancia ecológica para la ciudad como lo son la buitrera reserva río Meléndez (Redacción de El País, 2020)[[5]](#footnote-5). 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. A su vez, el DAGMA sostiene que se también se han presentado intentos de ocupación en el Cerro Las Banderas y la vía Cali – Jamundí (El Tiempo, 2018)[[6]](#footnote-6). Se estima que cerca de 500.000 habitantes de la ciudad vive 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 (Redacción de El País, 2020).

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 (Secretaria de Habitad, citada en: Ernesto Cuéllar (2018)) y la presencia de asentamientos no desarrollados en 13 de las 20 localidades de Bogotá, algunas son Suba, Bosa, San Cristóbal, Kennedy y Ciudad Bolívar (Ernesto Cuéllar, 2018)[[7]](#footnote-7), 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 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[[8]](#footnote-8).

Asimismo, en la ciudad de Cartagena se 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)[[9]](#footnote-9) ͕ 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 práctica 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)[[10]](#footnote-10) 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. Así las cosas, las zonas en donde se ha venido presentando dicho fenómeno de ocupación ilegal son las que más bajos niveles de educación y altos niveles de empleo informal (Andrés Guarín, 2003)[[11]](#footnote-11).

A nivel departamental, en Atlántico también se han presentado casos de ocupaciones ilegales. En febrero del 2019, 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 permiso[[12]](#footnote-12).

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 estas poblaciones se consideran como “bolsones de pobreza desconectados de las ciudades͟” (ONU-Hábitat 2014)[[13]](#footnote-13). 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.

Como se ve, estas problemáticas 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.

1. **OBSERVACIONES DE LAS AUTORIADES**

La Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá en oficio número 20211704691851, encuentra viable la ampliación del tiempo que tiene la Policía para realizar la acción preventiva del artículo 81 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en razón a que sería mucho más eficiente.

“*En efecto,* *el plazo de cuarenta y ocho (48) otorgado a la Policía Nacional es expedito tal como lo demanda los objetivos del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*, *sin embargo, en la operatividad de la acción, para el caso particular del Distrito Capital, la Policía Metropolitana ha corroborado que el término de cuarenta y ocho (48) horas es insuficiente para atender la totalidad de casos informados, por lo que a la postre no se cumple con objetivo de eficacia, al ser materialmente imposible llevar a cabo todas las acciones preventivas por perturbación en la totalidad de eventos en que se anuncia la ocurrencia de la perturbación por vías de hecho.”* (Subrayado propio)

En cuanto a extender esta función a los acaldes o sus delgados excede las competencias que ya tienen estos; además señala que: *“El CNSCC no contempla ningún proceso de policía correctivo atribuible a los alcaldes. De igual manera, aunque del CNSCC contempla comportamientos contrarios al medio ambiente, las autoridades ambientales no son autoridades de policía consagrados en el artículo 198 como tampoco tienen a cargo los procesos de policía establecidos en la norma de convivencia y por tanto, las acciones y decisiones que ellos emitan son de carácter administrativo y no policivo.”*

Aunado a esto, con relación a la autoridad ambiental y alcaldes con esta función, considera pertinente la colaboración coordinada que permita dirimir colisiones entre jurisdicciones. En ese sentido el parágrafocontiene la creación de 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 o municipios o distritos.

Por su parte la Secretaria Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia se refirió frente a esta iniciativa mediante oficio número 20212200226773, en primer lugar, hace mención a la ampliación de los 10 días, en segundo lugar, la titularidad de la acción y finalmente frente a los parágrafos, de los cuales no haremos referencia dado que el parágrafo segundo se eliminó de la propuesta y el primero subsume lo plantado por la Secretaría.

Para esta Secretaría, ampliar a 10 días la acción preventiva está acorde con los artículos 1° y 4° de la ley 1801 del 2016 por cuanto el procedimiento policivo debe ser *“inmediato, eficaz, oportuno y diligente, para conservar el fin suprior de la convivencia”*. Tener un mayor tiempo para desplegar los actos logísticos y de planeación hace que a acción sea más efectiva.

Ahora, tratándose de la titularidad de la acción considera que el incluir los alcaldes y/o sus delgados se vulnera el principio a la doble instancia pues, a qué autoridad acudiría en apelación los ciudadanos ante la decisión de realizar la acción preventiva; y si la acción preventiva la inicia la autoridad ambiental bajo qué procedimiento y en qué circunstancias tendría la competencia para que esta sea inmediata y oportuna. Sin dar claridad a estos postulados se puede generar conflictos y dificultar su ejecución, además considera que la única entidad que cuenta con la capacidad operativa y funcional es la policía.

1. **IMPACTO FISCAL**

Dando cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es necesario indicar que la presente iniciativa, no genera impacto fiscal en la medida que establecer un plazo más amplio al que existe actualmente, para que la Policía Nacional lleve a cabo la acción preventiva por perturbación consagrada en el artículo 81 de Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, no conlleva designación presupuestal diferente a la ya asignada por la institución para la realización de estos procedimientos

En consecuencia, no se genera una carga fiscal para ninguna autoridad administrativa nacional o territorial.

1. **CONFLICTO DE INTERES**

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992, se hacen las siguientes consideraciones:

Se estima que el presente proyecto de ley no genera conflictos de interés, puesto que no crearía beneficios **particulares, actuales y directos** a los congresistas, a su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, dado que, la iniciativa en mención tiene que ver con asuntos de interés nacional.

Sobre este asunto ha señalado el Consejo de Estado en sentencia 02830 del 16 de julio de 2019: *“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.[[14]](#footnote-14)*

Así mismo, es oportuno señalar lo que la Ley 5 de 1992 dispone sobre la materia en el artículo 286, modificado por el artículo [1](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2003_2019.html#1) de la Ley 2003 de 2019: [[15]](#footnote-15)

*“Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

*Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

*Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

*Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.”*

La descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la ley 5 de 1992 modificado por la ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales.

Por otra parte, la ley en mención además de establecer las circunstancias en las cuales se presenta los conflictos de interés, prevé las situaciones en las cuales NO hay conflictos de interés. *[….] “Cuándo el congresista participe discuta vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue* ***beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores”*** (negrilla fuera del texto).

Como se evidencia en la anterior normatividad, la figura del *“Conflicto de interés”*  se predica de una situación en donde su votación y discusión puede generar beneficios de carácter particular, actual y directo, en favor del Congresista, su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, luego no es dable predicar el mismo frente a una expectativa, frente a una posibilidad, o situaciones que en el momento no existen, tiene que haber certeza de un beneficio o del perjuicio, tiene que ser un hecho cierto y no hipotético.

1. **PLIEGO DE MODIFICACIONES**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Texto aprobado en Plenaria Senado** | **Texto propuesto para primer debate en Comisión Primera Cámara** | **Comentarios** |
| 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 pertubar la posesión | 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 pertu**r**bar la posesión | Se realiza una corrección a la redacción de la oración perturbar. |
| ARTÍCULO 1°. 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 o las autoridades ambientales según su jurisdicción, impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de los diez (10) días siguientes contados a partir del momento de 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.PARÁGRAFO 1°. 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 o municipios o distritos, cuando el bien inmueble objeto de ocupación pertenezca a dos o más jurisdicciones. Dicho Comité será presidido por el alcalde o los alcaldes y/o sus delegados 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. Las anteriores funciones, se realizarán en coordinación con las autoridades que tengan a cargo la tutela del ecosistema estratégico. | ARTÍCULO 1°. 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 **~~o las autoridades ambientales según su jurisdicción,~~** impedirá o expulsará a los responsables de ella, **dentro de los quince (15) días siguientes a la ocupación cuando se trate de bienes públicos o de uso público y de diez (10) días cuando se traten de bienes privados. En todo caso la acción preventiva se realizará en el menor tiempo posible.**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.PARÁGRAFO 1°. 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 o municipios o distritos, cuando el bien inmueble objeto de ocupación pertenezca a dos o más jurisdicciones. Dicho Comité será presidido por el alcalde o los alcaldes y/o sus delegados 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. Las anteriores funciones, se realizarán en coordinación con las autoridades que tengan a cargo la tutela del ecosistema estratégico. | Se incluye una disposición para que las actuaciones correspondientes sean iniciadas en el menor tiempo posible atendiendo el principio de celeridad, salvaguardando los derechos de los implicados y diferenciando entre bienes públicos y bienes privados.Asimismo, teniendo en cuenta los conceptos de la Secretaría Distrital de Gobierno y de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia de Bogotá D.C., se considera pertinente excluir a los alcaldes y sus delegados, como también a las autoridades ambientales, puesto que la acción policiva se encuentra a cargo de la Policía Nacional, sin desconocer que el artículo 198 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana reconoce a los alcaldes distritales o municipales como autoridad de Policía. |
| **Artículo 2°. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición yderoga las disposiciones que le sean contrarias. | **Artículo 2°. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias. | Sin modificaciones. |

1. **PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, de manera respetuosa ponemos en consideración de la Honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes la PONENCIA POSITIVA para primer debate al Proyecto de Ley Nro. 262 de 2021 Cámara – Nro.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.”

De los Honorables Congresistas.

**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS**

Representante a la Cámara por el Meta

Ponente Coordinador

**JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA**

Representante a la Cámara por Bogotá

Ponente Coordinador

**JOSÉ GUSTAVO PADILLA OROZCO**

Representante a la Cámara Valle del Cauca

Ponente

**HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑAN CALVACHE**

Representante a la Cámara por Nariño

Ponente

**INTI RAÚL ASPRILLA REYES**

Representante a la Cámara por Bogotá

Ponente

**JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA**

Representante a la Cámara Valle del Cauca

Ponente

**CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**

Representante a la Cámara por Bogotá

Ponente

**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

Representante a la Cámara Valle del Cauca

Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY Nro. 262 DE 2021 CÁMARA – Nro. 003 DE 2020 SENADO “POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO 81 DEL CODIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA Y SE INTRODUCE UN TERMINO PRUDENCIAL PARA LA REALIZACION DE ACCIONES PREVENTIVAS EN CASO DE VIA DE HECHO QUE PRETENDAN PERTURBAR LA POSESIÓN”**

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**ARTÍCULO 1°.** 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, la Policía Nacional impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de los quince (15) días siguientes a la ocupación cuando se trate de bienes públicos o de uso público y de diez (10) días cuando se traten de bienes privados. En todo caso la acción preventiva se realizará en el menor tiempo posible.

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.

**PARÁGRAFO 1°.** 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 o municipios o distritos, cuando el bien inmueble objeto de ocupación pertenezca a dos o más jurisdicciones. Dicho Comité será presidido por el alcalde o los alcaldes y/o sus delegados 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. Las anteriores funciones, se realizarán en coordinación con las autoridades que tengan a cargo la tutela del ecosistema estratégico.

**Artículo 2°. VIGENCIA.** La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas.

**JAIME RODRIGUEZ CONTRERAS**

Representante a la Cámara por el Meta

Ponente Coordinador

**JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA**

Representante a la Cámara por Bogotá

Ponente Coordinador

**JOSÉ GUSTAVO PADILLA OROZCO**

Representante a la Cámara por Valle del Cauca

Ponente

**HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑAN CALVACHE**

Representante a la Cámara por Nariño

Ponente

**INTI RAÚL ASPRILLA REYES**

Representante a la Cámara por Bogotá

Ponente

**JORGE ELIÉCER TAMAYO MARULANDA**

Representante a la Cámara por Valle del Cauca

Ponente

**CARLOS GERMÁN NAVAS TALERO**

Representante a la Cámara por Bogotá

Ponente

**LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO**

Representante a la Cámara por el Valle del Cauca

Ponente

1. Corte Constitucional, Sentencia C ʹ 813 del 5 de noviembre de 2014, Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez, Expediente D-10187 [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional, Sentencia C ʹ 024 del 27 de enero de 1994, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero, Expediente D 350. [↑](#footnote-ref-2)
3. Redacción (2 de septiembre de 2021). El lío de las invasiones en Cali: ¿quién está detrás de estos nuevos asentamientos? Revista Semana. <https://www.semana.com/nacion/articulo/el-lio-de-las-invasiones-en-cali-quien-esta-detras-de-estos-nuevos-asentamientos/202104/> [↑](#footnote-ref-3)
4. Morales V., J. H. (26 de agosto de 2017). Invasión de terrenos como afectación a la convivencia y la seguridad. EL NUEVO DÍA. <http://www.elnuevodia.com.co/nuevodia/opinion/columnistas/comandante-de-la-metib/402322-invasion-de-terrenos-como-afectacion-a-la-conviven> [↑](#footnote-ref-4)
5. Redacción El País (18 de mayo de 2020). Alerta por aumento en los intentos de invasión a predios en Cali. El País. <https://www.elpais.com.co/cali/alerta-por-aumento-en-los-intentos-de-invasion-a-predios-en.html> [↑](#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. <https://www.eltiempo.com/colombia/cali/preocupa-dano-ambiental-en-intento-de-invasion-a-un-lote-en-polvorines-194636> [↑](#footnote-ref-6)
7. Cuellar, E (9 de julio de 2018). Proliferación de asentamientos ilegales en Bogotá D.C. Pontificia Universidad Javeriana. https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/38001/Art%C3%ADculo%20Proliferación%20de%20Asentamientos%20Ileg

ales%20en%20Bogotá%20%20D.C.%20%282%29%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y [↑](#footnote-ref-7)
8. Pava García, C. (11 de diciembre de 2017). En 191 % crecieron áreas en riesgo de invasión en Bogotá. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/bogota/crecen-areas-en-riesgo-de-invasion-en-localidades-de-bogota-160686> [↑](#footnote-ref-8)
9. Torres Vergel, P (30 de junio de 2020). Depredación forestal, un mal que avanza en los márgenes de Cartagena. El Universal. <https://www.eluniversal.com.co/cartagena/deforestacion-e-invasion-YJ3038551> [↑](#footnote-ref-9)
10. Vergara Navarro, R (20 de junio de 2020). Ecocidio a vencer. El Universal. <https://www.eluniversal.com.co/opinion/columna/ecocidio-a-vencer-BC2994636> [↑](#footnote-ref-10)
11. Guarín Cobo, A (2003). Asentamientos informales en la década de los 90. Universidad Externado de Colombia. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18785/19679> [↑](#footnote-ref-11)
12. Sección Barranquilla. (6 de febrero de 2019). Avanza el desalojo de 300 familias en el Ciénaga de allorquín. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/colombia/barranquilla/avanza-el-desalojo-de-300-familias-en-el-cienaga-de-mallorquin-323704> [↑](#footnote-ref-12)
13. ONU Hábitat, (2014). Hábitat y Superación de la Pobreza. [↑](#footnote-ref-13)
14. Sentencia del Consejo de Estado 02830 del 16 de julio de 2019. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019. [↑](#footnote-ref-15)