



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 930

Bogotá, D. C., miércoles, 25 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 122 DE 2019 CÁMARA

por medio del cual se promueve la seguridad jurídica tributaria y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre 17 de 2019

Honorable Representante

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.


Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 122 de 2019 Cámara, por medio del cual se promueve la seguridad jurídica tributaria y se dictan otras disposiciones.

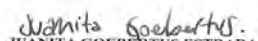
Respetado doctor:

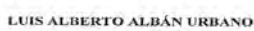
De conformidad con lo dispuesto en los artículos 174 y 175 de la Ley 5ª de 1992 y en atención a la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, nos permitimos presentar informe de ponencia para primer debate **Proyecto de Acto Legislativo número 122 de 2019 Cámara, por medio del cual se promueve la seguridad jurídica tributaria y se dictan otras disposiciones.**

Cordialmente,


ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador


JULIO CESAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara
Ponente


JUANITA GOEBERTUS
Representante a la Cámara
Ponente


LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Ponente

I. SOBRE EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 122 DE 2019 CÁMARA

Este proyecto de acto legislativo es de autoría de los Congresistas: honorable Senador Santiago Valencia González, honorable Senador Fernando Nicolás Araújo Rumié, honorable Senadora Paloma Valencia Laserna, honorable Senador Gabriel Jaime Velasco Ocampo, honorable Representante Édward David Rodríguez Rodríguez, honorable Representante Óscar Leonardo Villamizar Meneses, honorable Representante Jennifer Kristin Arias Falla, honorable Representante Gabriel Jaime Vallejo Chujfi, honorable Representante Yenica Sugein Acosta Infante, honorable Representante César Augusto Lorduy Maldonado, honorable Representante Álvaro Hernán Prada Artunduaga, honorable Representante Édgar Alfonso Gómez Román, honorable Representante Juan Fernando Espinal Ramírez, honorable Representante Juan David Vélez Trujillo, honorable Representante Buenaventura León León, honorable Representante José Jaime Uscátegui Pastrana, honorable Representante Álvaro Henry Monedero Rivera, honorable Representante Enrique Cabrales Baquero, honorable Representante Edwin Gilberto Ballesteros Archila y otros.

El objetivo del proyecto de acto legislativo es adicionar dos incisos al artículo 333 de la Constitución Política, con el fin de garantizar el principio de seguridad jurídica tributaria mediante la implementación de contratos de estabilidad jurídica que podrán ser firmados entre el ente privado y el Gobierno nacional.

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Para efectos de la organización de los argumentos que motivan la presente ponencia,

esta exposición de motivos se dividirá en tres partes: la primera, relacionada con la necesidad de la elevación a rango constitucional de la figura de los contratos de estabilidad jurídica; la segunda, acerca de la facultad legislativa del Congreso de la República y la tercera relacionada con los efectos de la seguridad jurídica en la actividad económica.

1. Sobre la constitucionalización de los contratos de estabilidad jurídica

El objeto del proyecto de acto legislativo es la constitucionalización de la figura de los contratos de estabilidad jurídica, lo cual, en nuestro criterio, resulta innecesario por cuanto la posibilidad de suscribir este tipo de acuerdos ya ha sido consagrada mediante leyes de la república. En una primera oportunidad, mediante la Ley 963 de 2005, derogada por la Ley 1607 de 2012, y en nuevamente, mediante la Ley 1943 de 2018, más conocida como Ley de Financiamiento, actualmente vigente, tal como se explica a continuación.

a) La Ley 963 de 2005

De conformidad con lo previsto en la Ley 963 de 2005, los contratos de estabilidad jurídica se crearon con el fin de promover la inversión nueva en Colombia mediante un mecanismo de “congelamiento” de un cierto número de normas acordado entre el Gobierno nacional y el ente privado. En el artículo 1° de esta ley se establece que:

“...el Estado garantiza a los inversionistas que los suscriban, que si durante su vigencia se modifica en forma adversa a estos alguna de las normas que haya sido identificada en los contratos como determinante de la inversión, los inversionistas tendrán derecho a que se les continúen aplicando dichas normas por el término de duración del contrato respectivo”.

Este mecanismo de promoción a la inversión tiene el objetivo de “congelar” ciertas normas para que si en el futuro surgen cambios en la legislación en materia tributaria, que afecten de manera negativa a la persona privada, estos puedan abstenerse a las condiciones iniciales en las que firmaron el contrato por cierto periodo de tiempo (3 a 20 años) con el fin de salvaguardar su inversión.

Esta ley establecía una estructura de comité para evaluar y aprobar el contrato de estabilidad jurídica que se otorgaría, creaba los requerimientos para poder acceder al contrato como el monto de inversión, la obligación de declarar las normas que serían “congeladas”, el ministerio con el que se firmaría el contrato, la duración del contrato, las inhabilidades para contratar, las limitaciones sobre normas del régimen de seguridad social, y las disposiciones sobre las que se reglamentaría la prima que se pagaría a favor de la nación.

b) Sobre la reforma tributaria del 2012 (Ley 1607 de 2012)

Si bien la Ley 963 de 2005 entró en vigencia el 8 de julio de 2005 bajo el mandato del entonces

Presidente, Álvaro Uribe Vélez, y el entonces Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera, fue derogada siete años después mediante el artículo 166 de la Ley 1607 de 2012 “*por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones*” – Reforma Tributaria de 2012.

En la exposición de motivos del proyecto de ley con el cual se dio trámite a la Reforma Tributaria del 2012 (P. L. 166 de 2012 – *Gaceta del Congreso* número 666/2012), se hace énfasis a lo largo del documento sobre la importancia de generar una reforma que disminuyera los índices de desigualdad y el desempleo en Colombia, específicamente a través de la reorganización de la distribución de la carga tributaria, favoreciendo a la población de menores ingresos y facilitando la inclusión de la población más vulnerable a la economía formal; de igual manera, planteaba mejorar la competitividad de nuestras empresas, especialmente aquellas que utilizan intensivamente la mano de obra, para que continúen creando empleo. De esta forma se planteaba que una sección de la ley estuviera dedicada al establecimiento de normas antievasión y antielusión.

“En relación con las normas antiabuso, esta propuesta de reforma incluye diversos mecanismos de control del abuso destinados a aumentar el recaudo y fortalecer la cultura de cumplimiento tributario. Para que el sistema tributario realmente tenga posibilidades efectivas de combatir las prácticas abusivas, requiere que las autoridades administrativas y judiciales puedan cuestionar la validez de transacciones que no tienen propósitos de negocios distintos a la reducción de impuestos”.

En razón de la estructura de esta reforma se definía derogar mediante el artículo 95 (*Gaceta* 666/2012 – proyecto radicado) la Ley 963 de 2005. Este artículo fue aprobado en los 4 debates del Congreso y pasó a ser el artículo 166 de la Ley 1607 de 2012:

“Artículo 166. Deróguese la Ley 963 del 8 de julio de 2005, por medio de la cual se instauró una ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia.

Parágrafo 1°. *No obstante lo anterior, tanto las solicitudes que se encuentren radicadas ante el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, así como los procedimientos administrativos que se encuentren en curso en el momento de entrada en vigencia de la presente ley, deberán ser tramitados de acuerdo con la Ley 963 de 2005, modificada por la Ley 1450 de 2011 y todos sus decretos reglamentarios vigentes, las cuales continuarán vigentes solo para regular los contratos vigentes y las solicitudes en trámite de aprobación a la fecha de entrada en vigencia de la presente hasta que se liquide el último de los contratos.*

Parágrafo 2°. *Los contratos de estabilidad jurídica en ejecución a la fecha de la promulgación de la presente ley continuarán su curso en los precisos términos acordados en el contrato hasta su terminación.*

c) Ley de Financiamiento (Ley 1943 de 2018)

Es de anotar que la Ley 1943 de 2018 “por la cual se expiden normas de financiamiento para el restablecimiento del equilibrio del presupuesto general y se dictan otras disposiciones”, ya trata el tema del régimen tributario en renta para las llamadas megainversiones, las cuales tienen un tratamiento preferencial para inversiones nuevas y la estabilidad jurídica para quienes desarrollen determinados proyectos, prohijando estabilidad a estos beneficios en caso de que se modifiquen en el futuro de modo adverso al inversionista, la reforma incluye la posibilidad de suscribir mediante la DIAN contratos de estabilidad tributaria con el Gobierno nacional. Al tenor señala: “Se establecen los contratos de estabilidad tributaria sobre los nuevos proyectos de Mega-Inversiones que sean desarrollados en el territorio nacional. Mediante estos contratos, el Estado garantiza que los beneficios tributarios y demás condiciones consagrados en el artículo 235-3 de este Estatuto aplicarán por el término de duración del contrato, si se modifica de forma adversa el artículo 235-3 y/u otra norma de carácter tributario nacional que tenga relación directa con este”.

Para mayor precisión se transcriben al tenor los dos artículos que garantizan estas inversiones mediante los beneficios referidos:

“Artículo 67. *Adiciónese el artículo 235-3 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:*

Artículo 235-3. Mega-Inversiones. *A partir del 1° de enero de 2019, los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios que generen al menos doscientos cincuenta (250) nuevos empleos directos y realicen nuevas inversiones dentro del territorio nacional con valor igual o superior a treinta millones (30.000.000) UVT en cualquier actividad industrial, comercial y/o de servicios, cumplirán las obligaciones tributarias sustantivas correspondientes al impuesto sobre la renta y complementarios, siguiendo los parámetros que se mencionan a continuación:*

Las inversiones deben hacerse en propiedades, planta y equipo, que sean productivos o que tengan la potencialidad de serlo. Las inversiones se deben hacer en un período máximo de cinco (5) años gravables. Si transcurrido el plazo, el contribuyente no cumple con el requisito de la inversión, se reconocerá una renta líquida por recuperación de deducciones sobre las cantidades efectivamente invertidas en propiedades, planta y equipo, en la declaración de impuesto sobre la renta del quinto año. Los requisitos y formas de las inversiones de que trata este inciso serán reglamentadas por el Gobierno nacional.

- 1. La tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios para los contribuyentes que realicen las nuevas inversiones, sean personas naturales o jurídicas, residentes o no residentes, será del 27%. Lo anterior sin perjuicio de las rentas provenientes de servicios hoteleros, las cuales estarán gravadas a la tarifa del 9%.*
- 2. Los contribuyentes que realicen las nuevas inversiones, sean personas naturales o jurídicas, residentes o no residentes, podrán depreciar sus activos fijos en un período mínimo de dos (2) años, independientemente de la vida útil del activo.*
- 3. Los contribuyentes que realicen las nuevas inversiones, sean personas naturales o jurídicas, residentes o no residentes, no estarán sujetos al sistema de renta presuntiva consagrado en los artículos 188 y siguientes del Estatuto Tributario.*
- 4. En caso de que las inversiones sean efectuadas a través de sociedades nacionales o establecimientos permanentes, las utilidades que estas distribuyan, no estarán sometidas al impuesto a los dividendos. Cuando los dividendos o participaciones correspondan a utilidades, que de haberse distribuido hubieren estado gravadas, conforme a las reglas de los artículos 48 y 49 del Estatuto Tributario, estarán sometidos a la tarifa del 27% sobre el valor pagado o abonado en cuenta. El impuesto será retenido en la fuente, sobre el valor bruto de los pagos o abonos en cuenta por concepto de dividendos o participaciones.*
- 5. Los proyectos de Mega-Inversiones de que trata el presente artículo no estarán sujetas al impuesto al patrimonio consagrado en el artículo 292-2 del Estatuto Tributario o aquellos que se creen con posterioridad a la entrada en vigor de la presente ley.*

Parágrafo 1°. *El presente régimen aplicará para aquellas inversiones realizadas con anterioridad al 1 de enero de 2024, por un término de veinte (20) años contados a partir del periodo gravable en el cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo notifique el acto administrativo reconociendo el carácter de Mega-Inversión para el nuevo proyecto, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.*

Parágrafo 2°. *Los inversionistas que ejecuten proyectos relacionados con la evaluación y exploración de recursos naturales no renovables, tales como la exploración, desarrollo y construcción de minas, y yacimientos de petróleo, no podrán solicitar calificación al Régimen Tributario en Renta para Megainversiones.*

Artículo 68. Adiciónese el artículo 235-4 al Estatuto Tributario, el cual quedará así:

Artículo 235-4. Estabilidad tributaria para Megainversiones. Se establecen los contratos de estabilidad tributaria sobre los nuevos proyectos de Mega-Inversiones que sean desarrollados en el territorio nacional. **Mediante** estos contratos, el Estado garantiza que los beneficios tributarios y demás condiciones consagrados en el artículo 235-3 de este Estatuto aplicarán por el término de duración del contrato, si se modifica de forma adversa el artículo 235-3 y/u otra norma de carácter tributario nacional que tenga relación directa con este.

Parágrafo 1°. Los contratos de estabilidad tributaria podrán ser suscritos por los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios de que trata el artículo 235-3 de este Estatuto, con la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Parágrafo 2°. Los contratos de estabilidad tributaria deberán cumplir con la totalidad de los siguientes requisitos:

- a) El inversionista realizará el proceso de calificación del proyecto como Megainversión ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno nacional.
- b) Una vez el inversionista haya sido notificado del acto administrativo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por medio del cual se reconoce el carácter de Mega-Inversión del nuevo proyecto, presentará una solicitud de contrato a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). El Gobierno nacional reglamentará los documentos que se deben anexar a la solicitud.
- c) En los contratos se establecerá que la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) tendrá facultades de auditoría tributaria, y del avance y cumplimiento del proyecto de inversión.
- d) En los contratos de estabilidad tributaria se deberá establecer el monto de la prima a que se refiere el parágrafo 3° del presente artículo, la forma de pago y demás características de la misma.

Parágrafo 3°. El inversionista que suscriba un contrato de estabilidad tributaria pagará a favor de la Nación-Ministerio de Hacienda y Crédito Público una prima equivalente al 0,75% del valor de la inversión que se realice en cada año durante el periodo de cinco (5) años de que trata el artículo anterior de la presente ley, que en cualquier caso no puede ser inferior a treinta millones (30.000.000) UVT.

Parágrafo 4°. Los contratos de estabilidad tributaria empezarán a regir desde su firma y permanecerán vigentes durante el término del beneficio consagrado en el artículo 235-3 de este Estatuto.

Parágrafo 5°. La no realización oportuna o retiro de la totalidad o parte de la inversión, el no pago oportuno de la totalidad o parte de la prima, el estar incurso en la causal del parágrafo 6° del presente artículo, o el incumplimiento de las obligaciones tributarias sustanciales o formales, dará lugar a la terminación anticipada del contrato.

Parágrafo 6°. No podrán suscribir ni ser beneficiarios de los contratos de estabilidad tributaria quienes hayan sido condenados mediante sentencia ejecutoriada o sancionados mediante acto administrativo en firme, en el territorio nacional o en el extranjero, en cualquier época, por conductas de corrupción que sean consideradas punibles por la legislación nacional.

Parágrafo 7°. Los contratos de estabilidad tributaria aplican solamente para los beneficios y condiciones tributarias señaladas en el artículo 235-3 de este Estatuto. Por lo tanto, los contratos no conceden estabilidad tributaria respecto de otros impuestos directos, impuestos indirectos, impuestos territoriales u otros impuestos, tasas y contribuciones, o elementos de impuestos, tasas y contribuciones que no hayan sido definidos expresamente en el artículo 235-3 de este Estatuto.

La estabilidad tributaria tampoco podrá recaer sobre las disposiciones de este artículo que sean declaradas inexecutable durante el término de duración de los contratos de estabilidad tributaria”.

En resumen, en la Ley de financiamiento ya se incluyó un **régimen tributario especial por 20 años contados a partir del período gravable en el cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo notifique el acto administrativo, reconociendo dichas megainversiones**, el cual aplica para inversiones realizadas antes del primero de enero de 2024 en cualquier actividad industrial, comercial y/o de servicios; con unas condiciones para su acceso tales como la realización de nuevas inversiones dentro del territorio nacional con valor igual o superior a 30.000.000 de UVT (\$1.028.100.000.000 para 2019), la generación de 250 empleos directos y cuyas inversiones se realizarán en un período máximo de 5 años en propiedad, planta y equipo, que sean productivos o tengan la potencialidad para serlo; por su parte, los beneficios son la exclusión del impuesto al patrimonio; la tarifa de renta del 27% (las rentas provenientes de servicios hoteleros seguirán con una tarifa del 9%), la exclusión de renta presuntiva, entre otros.

Respecto a la jurisprudencia constitucional es importante señalar que hay decisiones sobre las

medidas para garantizar la estabilidad jurídica a los inversionistas extranjeros. Las Sentencias C-242 de 2006 y C-320 de 2006 declararon que los contenidos de la Ley 963 de 2005 eran constitucionales pues se fundamentaban en la libertad de configuración legislativa del Congreso en materia económica y buscaban mejorar el ambiente para la inversión internacional. No obstante, hay que precisar dos elementos que son determinantes al momento de analizar el razonamiento y la decisión de la Corte Constitucional al respecto. Primero, a diferencia del presente PAL, la Ley 963 de 2005 establece un piso para las inversiones beneficiarias de la medida de estabilidad; asimismo, los inversionistas debían suscribir una prima a favor de la Nación; y, las controversias producto de la inversión se debían resolver en la justicia doméstica. Estas condiciones, en alguna medida, permitían equilibrar el beneficio otorgado con la contraprestación recibida por la Nación y justificaban, a juicio de la Corte, un trato diferente; en segundo lugar, que en virtud de los cargos formulados, el asunto que estudió la Corte se refería a la presunta vulneración del principio de igualdad, mas no a los principios de la tributación contenidos en el artículo 363 de la Constitución.

De acuerdo con lo señalado en el texto del Proyecto de Acto Legislativo 122 de 2019, este *“propende por garantizar la seguridad jurídica tributaria y la estabilidad jurídica; lo anterior como factores que juegan un papel importante y, son a su vez esenciales puesto que abren la ventana a un desarrollo económico mucho más dinámico”*. No obstante, dada la existencia y vigencia actual de las normas precitadas, se encuentra que ya tenemos esa seguridad jurídica tributaria y estabilidad jurídica en la Ley de Financiamiento, lo que coincide con el objetivo del proyecto de acto legislativo, en contar con *“ámbitos de confianza legales, que permita mucho más la inversión al país y que dicho capital intervenga activamente en sectores de la economía (finanzas, industria, comercio, hidrocarburos y servicios, entre otros), para obtener grandes beneficios”* para el crecimiento y expansión del país.

En consecuencia, teniendo en cuenta que han sido dos leyes las que ya se han ocupado de permitir la suscripción de los contratos de estabilidad jurídica, los ponentes consideramos innecesaria su constitucionalización, máxime si se considera que incluso la misma Constitución Política ha sido modificada en más de 40 oportunidades en apenas 28 años de existencia, lo que revela que la inestabilidad tributaria en Colombia obedece a un problema estructural y el Estado seguirá modificando las normas tributarias hasta solucionar esta situación.

Una reforma legal que prohíba elevar los tributos puede ser derogada por otra norma de la misma jerarquía. No es posible, ni deseable, llevar

las normas tributarias a un rango constitucional. Aun si ello fuera posible, como ya se dijo, la misma Constitución puede ser modificada. Como lo afirma Dixit (2003), en la medida en que es posible cambiar las reglas después de fijadas, las soluciones institucionales a los problemas de compromiso creíble están en sí mismas sujetas a problemas de compromiso creíble; credibilidad que no se gana con la mera constitucionalización de una figura jurídica, sino con el verdadero compromiso en el largo plazo en la protección de las inversiones por parte de los gobiernos nacionales con independencia de su espectro ideológico o de las necesidades inmediatas de financiación que pueden, igualmente, motivar una modificación a la Carta Magna en el futuro, razones por las que presentamos ponencia negativa a esta iniciativa

d) Sobre la implementación de los CEJ en Colombia

De acuerdo a lo propuesto por Azuero *et al.* 2016, en el artículo *“Contratos de estabilidad jurídica en Colombia: un análisis desde la economía de la información y la economía política”*¹, la implementación de los CEJ en Colombia es atribuible a varias posibles hipótesis entre las que se encuentran:

- Los CEJ como un contrato de seguro para los inversionistas: Ambas partes tienen la misma información e incertidumbre respecto de las normas tributarias y aduaneras que se encontrarán vigentes a largo plazo en el país. Esto posibilita la firma del contrato porque una de las partes tiene una aversión superior al riesgo que la otra.
- Los CEJ como una señal de compromiso al inversionista: En razón de que se presenta un problema de información asimétrica entre la voluntad y la capacidad que tiene el Gobierno de mantener el marco tributario y el escepticismo de los inversionistas.
- Los CEJ como un problema de consistencia intertemporal: Se crean porque el Gobierno busca maximizar los resultados de niveles de inversión en el corto plazo, ofreciendo una estabilidad jurídica mediante un contrato. Tanto el Gobierno como los empresarios saben que la estabilidad general no es realista.

A lo largo del documento se centran en exponer las razones por las que se buscó implementar este modelo en el país, sobre lo cual se concluye:

“De acuerdo a las discusiones presentadas, es posible concluir que los CEJ no pueden interpretarse ni como un contrato de seguro (transacción en condiciones de información simétrica entre dos

¹ Azuero, F., Guzmán, A., & Trujillo, M. (2017). Contratos de Estabilidad Jurídica en Colombia (CEJ): Un análisis desde la economía de la información y la economía política. *Innovar*, 27(63), 125-140. doi:https://doi.org/10.15446/innovar.v26n63.60673.

agentes con aversión diferente al riesgo), ni como una señal del Gobierno sobre su compromiso con la estabilidad tributaria. Las explicaciones que ofrecemos, y que no necesariamente son incompatibles entre ellas, explican la existencia y creación de los CEJ entre el 2005 y el 2014, como expresión de un problema de consistencia intertemporal del Gobierno, o como la creación de un sistema de redistribución de ingresos y de generación de rentas, en el que resultaron beneficiados los empresarios firmantes”.

Los CEJ como seguro se implicarían que tanto el Gobierno como el inversionista no tienen forma de proyectar el comportamiento y la dinámica de los tributos y los gastos para vigencias futuras. Sobre lo cual, se conoce que tanto el Gobierno como los inversionistas que podrían acceder a los contratos (inversionistas con un considerable músculo financiero) tienen equipos técnicos que conocen la dinámica y funcionamiento de los tributos lo suficiente como para lograr proyectar su comportamiento hasta cierto punto. Si se consideraran un seguro, tendrían que igualmente proyectarse basando el monto de protección con el beneficio esperado por el inversionista, sin embargo, la Ley 963 estableció que la prima se basaría en un porcentaje de la inversión hecha, mas no sobre las ganancias que éstas podrían generar, esto también podría prestarse para escenarios donde el inversionista subestime su inversión y pague una prima menor a la que le correspondería.

Si se tratara que los CEJ se entienden como un mensaje de compromiso por parte del Gobierno a los inversionistas, se debe tener en cuenta que:

“Añádase a lo anterior que el propio Gobierno encontró una manera legal de eludir el cumplimiento de la estabilidad tributaria, aun frente a empresarios que hubieran firmado los contratos. La reforma del impuesto al patrimonio decretada por la Ley 1370 del 2009 tomó la forma de creación de un “nuevo impuesto”, diferente al estabilizado en los contratos, que había sido establecido en la Ley 1111 del 2006. Quienes habían firmado estos contratos, según interpretación de la DIAN (2010), deberían pagar el nuevo impuesto, que era diferente al que se había estabilizado”.

Se evidencia que la inestabilidad tributaria en Colombia es un problema estructural, y el Estado deberá cambiar esas normas hasta solucionar esta situación. Si se le promete al inversionista que se mantendrán las condiciones de ciertas normas con el fin de asegurar su inversión con los CEJ, no se está en realidad garantizando la estabilidad mediante estos contratos, pues el inversionista estaría sujeto a la incertidumbre de la creación de nuevas normas que no queden contempladas bajo el contrato, en la constante búsqueda de estabilidad en el recaudo por parte del Estado.

Sobre la tercera hipótesis se habla de los CEJ como un mecanismo de obtener inversión sin recurrir al endeudamiento crediticio:

“Para el caso de los CEJ, la consistencia intertemporal emerge en el momento en que el Gobierno anticipa que el aumentar los tributos para financiar gastos adicionales disminuirá los niveles de inversión, pero al mismo tiempo sabe que no está en capacidad de reducir los tributos, ni de comprometerse a no subirlos, porque ello afectará su capacidad de acometer gastos que van a favorecer su período de gestión”.

La solución para la necesidad de recursos se puede abordar mediante el incremento de impuestos y financiar la diferencia con emisión de deuda adicional, de manera que ese desequilibrio se afronte en vigencias futuras lejanas, pero esto solo aumentaría el costo de la deuda del Estado a largo plazo, la cual estaría sujeta a las variaciones en el mercado. La segunda solución puede estar en la forma de los CEJ, en los que se ofrecen a un número mínimo de inversionistas (no podría ser un número alto en razón a que se renunciaría a subir los tributos en general), de esta forma los inversionistas estarían dispuestos a invertir en el momento ya que esto garantizaría un seguro al incremento de impuestos en el futuro. Como consecuencia, se aumentan los recursos y el Gobierno logra hacer más inversión.

“El costo del estímulo, como en el caso de la emisión de deuda, lo asumirán Gobiernos futuros, que no tendrán la posibilidad de aumentar impuestos a los empresarios firmantes. Lo asumirán también los empresarios no firmantes, en la medida en la que el Gobierno, para mantener su nivel de gastos, podrá subirles a estos los tributos en proporciones más altas, para compensar lo que no se va a recibir por parte de los firmantes. El valor del stock de capital de estos empresarios disminuirá, y esa disminución contrarresta en todo o en parte el incremento en la inversión que han realizado los empresarios firmantes”.

A la misma conclusión llegan Castaño y Galeano 2011² sobre la función de los CEJ:

“Con la sentencia C-320 de 2006 se cerró la discusión sobre la validez de los CEJ, sin embargo, la Corte Constitucional advirtió que el Estado conserva sus poderes regulatorios en todo momento a pesar de que haya una garantía de inmodificabilidad de sus leyes. Con dicha providencia, el alto tribunal, en aras de proteger el interés general, le resta confiabilidad a los CEJ y por tanto, se observa que el compromiso que contrae el Gobierno en los CEJ es ante todo una

² Castaño, J. Galeano, P. (2011) Los contratos de estabilidad jurídica en Colombia: ¿Una verdadera herramienta para la protección de los intereses del inversionista extranjero y del Estado colombiano? EAFIT Journal of International Law. Vol. 2, 01. | January - June 2011 Colombia. [[en línea](#)].

política tendiente a promover la inversión antes que una verdadera restricción a la modificación de sus normas”.

“Una predicción es que el resultado de un cambio legislativo perjudicial al inversionista sobre una norma laboral estabilizada, terminaría en el pago de una indemnización en vez del congelamiento de la ley. Sin embargo, aun si el Estado efectivamente paga la indemnización, se cuestionaría sin lugar a dudas la confiabilidad de los CEJ, y el respeto del Estado colombiano por los compromisos adquiridos. Con ello, se demuestra nuevamente que para el Estado colombiano al igual que para el inversionista, hubiese sido mejor adoptar un mecanismo de equilibrio económico mediante el cual el inversionista desde antes de firmar el contrato tiene claro que el Estado es libre para hacer cambios normativos aplicables aun a las inversiones estabilizadas sin perjuicio de la indemnización o de las demás consecuencias que el mismo contrato previó”.

Como último caso se expone lo propuesto por Rojas 2017, en razón al uso de los CEJ y el principio de equidad horizontal³:

“Así las cosas, los CEJ vulneraron el principio tributario de equidad horizontal, porque contribuyentes iguales recibieron del Estado un tratamiento tributario desigual favoreciendo más a quienes firmaron CEJ frente a quienes no firmaron estos contratos. Entre otras razones, porque existió una barrera legal que restringió el beneficio (artículo 2° de la Ley 963 de 2005) solo a aquellas personas o empresas que realizaran inversiones nuevas por el equivalente a 7.500 salarios mínimos legales mensuales vigentes. Es decir, se discriminó en contra de los pequeños inversionistas.

Si a lo anterior le adicionamos el hecho de que por su inconveniencia fiscal, los CEJ fueron abolidos por la Ley 1607 de 2012, tal cual se decidió en Perú, entonces, podemos concluir sin temor a equivocarnos que los CEJ fueron un mecanismo adicional para acceder a mayores beneficios tributarios, toda vez que su fundamento jurídico de estabilizar las reglas del juego tributario fue absolutamente contraproducente porque desestabilizó el régimen tributario al violentar la regla de oro de todo régimen tributario que consiste en que el Estado garantizará la equidad horizontal entre los contribuyentes”.

De estos análisis generados a partir de la implementación de la Ley 963 de 2005, podemos concluir que si bien los CEJ comprenden un mecanismo para atraer la inversión, no representan un verdadero seguro para los inversionistas, ni

una herramienta de incremento de la inversión a largo plazo para el Estado colombiano.

2. Sobre la facultad de configuración legislativa del Congreso de la República

a) Sobre la Sentencia C-320 de 2006

Consideramos que a la luz de la sentencia de la referencia el Congreso pierde al amplio margen de configuración normativa en materia de regulación extranjera, la cual pasa a manos exclusivas del Gobierno nacional al tenor del articulado propuesto en el proyecto de acto legislativo; la sentencia precisa lo siguiente: *“En virtud de la intervención del Estado en la economía, el legislador dispone de un amplio margen de configuración normativa en materia de regulación de la inversión extranjera en Colombia. En efecto, el capital extranjero en nuestro país interviene activamente en vastos sectores de su economía (finanzas, industria, comercio, hidrocarburos y servicios, entre otros), lo cual, sin lugar a equívocos, trae grandes beneficios para el país y, particularmente, para las empresas nacionales, en cuanto colabora decididamente con su crecimiento, desarrollo y expansión. La amplia facultad de que dispone el legislador para regular la inversión extranjera o nacional en Colombia, bien sea mediante leyes o instrumentos internacionales, no puede (i) desconocer la Constitución, en especial, los derechos fundamentales, como tampoco los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, muy particularmente, aquellos referentes a los derechos de los trabajadores. De igual manera, le está vedado al legislador (ii) establecer mecanismos de protección a la inversión foránea que impliquen el reconocimiento y pago de indemnizaciones pecuniarias irrazonables, desproporcionadas, exorbitantes o infundadas, que atenten contra la salvaguarda del interés general; (iii) que despojen a los jueces nacionales de sus competencias constitucionales; y (iv) que impliquen una vulneración del principio de separación de poderes”.*

Frente a la sentencia se sugiere que como Congreso no tenemos la facultad de proteger los derechos fundamentales, ni los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia en especial los derechos de los trabajadores, ya que se le da, como se reitera, esta potestad *única* y exclusivamente al Gobierno nacional; no podemos tampoco establecer mecanismos de protección a la inversión foránea que impliquen el reconocimiento y pago de indemnizaciones pecuniarias irrazonables, desproporcionadas, exorbitantes o infundadas, que atenten contra la salvaguarda del interés general; de la misma manera mecanismos para proteger a los jueces nacionales para que no sean despojados de sus competencias constitucionales; y finalmente consideramos que habría en principio

³ Rojas, C. Barreto, N. (2017) Los contratos de estabilidad jurídica (CEJ) para los inversionistas en Colombia | un caso de debilidad jurídica y estatal. Tesis de Maestría en Derecho Económico. Pontificia Universidad Javeriana. [\[en línea\]](#).

una vulneración al principio de separación de poderes.

Frente al artículo 13 de la norma superior, los contratos de estabilidad jurídica, no podría el legislador establecer los criterios para otorgarle un tratamiento diferente y más favorable a un determinado grupo de inversionistas y sopesarlo con la inversión de sus capitales en el país y el impulso del desarrollo económico y social del conjunto de la población, incluyendo, por supuesto, la más desfavorecida, tal y como lo advierte la sentencia: *“La selección de sectores productivos concretos por el legislador en relación con los cuales se pueden celebrar contratos de estabilidad jurídica con quienes decidan realizar inversiones nuevas o ampliar las existentes, a condición de que el monto invertido sea igual o superior a 7.500 SMLMV. En efecto, si bien el artículo 13 Superior establece el deber de propender por la realización de una igualdad material, en el sentido de adoptar medidas positivas a favor de los grupos discriminados y marginados, el cumplimiento de tal obligación de rango constitucional no se opone a que el legislador pueda otorgarle un tratamiento diferente, y más favorable, a un determinado grupo de inversionistas, quienes (i) asumen elevados riesgos físicos y económicos; (ii) deben suscribir una prima a favor de la Nación; (iii) aceptan someter sus controversias a la justicia colombiana; y (iv) sobre todo, con la inversión de sus capitales en el país están impulsando el desarrollo económico y social del conjunto de la población, incluyendo, por supuesto, la más desfavorecida”*.

Finalmente, advertir que tampoco podría el Congreso de la República garantizar y proteger los derechos y las condiciones laborales de los trabajadores, toda vez, como se ha venido advirtiendo, porque la Constitución autoriza al Gobierno nacional a realizar tales contratos sin la mediación de la democracia representativa que configura el Poder Legislativo, ya que los contratos de seguridad jurídica *“...para los inversionistas en Colombia, no puede conducir a la suscripción de contratos estatales que afecten las condiciones laborales de los trabajadores. De allí que las normas laborales que, con posterioridad a la suscripción del contrato de estabilidad jurídica, conlleven un avance en la materia a favor de los trabajadores, deberán aplicarse inmediatamente a las relaciones que éstos tengan con los inversionistas nacionales o extranjeros. En otras palabras, uno es el ámbito de aplicación de la ley y otro aquel de las obligaciones contractuales asumidas por el Estado”*.

b) Los principios del sistema tributario

El artículo 363 de la Constitución establece que los principios por los que se debe regir el sistema tributario son la equidad, la eficiencia y la progresividad. En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha definido el contenido

y alcance de dichos principios (entre otras, las sentencias C-643 de 2002 y C-664 de 2009). Al respecto, frente al principio de equidad ha señalado que “es la manifestación del derecho fundamental de igualdad en esa materia y por ello proscribire formulaciones legales que establezcan tratamientos tributarios diferenciados injustificados tanto por desconocer el mandato de igual regulación legal cuando no hay razones para un tratamiento desigual, como por desconocer el mandato de regulación diferenciada cuando no hay razones para un tratamiento igual”. Por su parte, respecto al principio de progresividad, ha afirmado que consiste en que “quienes tienen mayor patrimonio y perciben mayores ingresos, aporten en mayor proporción al financiamiento de los gastos del Estado; es decir, se trata de que la carga tributaria sea mayor entre mayores sean los ingresos y el patrimonio del contribuyente”. Por último, respecto al principio de eficiencia ha precisado que “implica que debe existir una relación de equilibrio entre los costos que la administración debe asumir para el recaudo del tributo y las sumas recaudadas, es decir, se trata de generar el mayor recaudo al menor costo”.

La constitucionalización de la estabilidad jurídica para los inversionistas desconoce, principalmente, los principios de equidad y de progresividad. Por una parte, constitucionaliza un tratamiento diferenciado incondicionado y sin suficiente fundamento que permita justificar una reforma constitucional de tal envergadura, a pesar de la evidencia que muestra que la medida implementada “además de tener un costo fiscal importante, no parece verse compensado por mayor inversión y generación futura de ingresos” (pp. 66)⁴. Asimismo, parte de un presupuesto que no está suficientemente justificado y es que se incentiva la inversión; no obstante, como lo señala el DNP (p. 156)⁵ “se concedió estabilidad a empresas que estaban dispuestas u obligadas, a adelantar las inversiones” en la medida en que “a los contribuyentes respectivos se les había adjudicado previamente licitaciones públicas”. En vista de lo anterior, no existe un argumento suficiente que permita concluir que es posible otorgar un trato diferenciado, de manera genérica a cualquier inversión internacional, en desmedro del recaudo fiscal.

Por otra parte, respecto al principio de progresividad, si en gracia de discusión se asume que el objeto de la medida es incentivar las megainversiones, resulta preocupante que no

⁴ Comisión de Expertos para la Equidad y la Competitividad Tributaria (2015). Informe final presentado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁵ Departamento Nacional de Planeación (2012). Levantamiento de una línea de base y elaboración de una evaluación de operaciones de los instrumentos para incentivar la inversión en Colombia - Zonas Francas y Contratos de Estabilidad Jurídica. Econometría S. A.

sean sujetos de tributación en casos de futuras reformas tributarias necesarias para la estabilidad financiera del Estado; es de la naturaleza de las actividades económicas de un Estado, y por esa vía, de su legislación fiscal, estar sujeta a procesos de cambio y adaptación “que dificultan no solo su conocimiento y comprensión sino, lo que es más importante, la previsibilidad del tributo” (p. 132)⁶. Así, en tanto no se precisan las condiciones en las que se concedería la estabilidad tributaria, sino que por el contrario se fija en una norma constitucional, no es posible determinar la temporalidad de la medida y las circunstancias en que se revocaría o se extinguiría, lo que desconoce la necesidad del Estado para ajustar sus mecanismos de recaudo y poder, por esa camino, materializar el principio de progresividad.

En suma, establecer una medida que crea una situación desigual entre los contribuyentes requeriría, cuanto menos, establecer unas condiciones fijas para su aplicación y no afectar el recaudo de manera injustificada. La medida propuesta en el PAL 122 de 2019 contrario a incentivar la inversión internacional, conduce a desconocer los principios de equidad y progresividad del sistema tributario, además de no estar sustentado en evidencia contundente sobre su potencialidad para incentivar la inversión.

c) Sobre el principio democrático, la separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos

El legislador debe garantizar la realización de la igualdad material, la cual deja en manos del ejecutivo, para adoptar las medidas que considere necesarias sin que el Congreso de la República de Colombia pueda realizar acto alguno, pues la autorización que propone el articulado es taxativa y se le da esa facultad al ejecutivo, al tenor de la –Sentencia C-320 de 2006, lo podemos advertir de la siguiente manera:

“... al artículo 13 Superior establece el deber de propender por la realización de una igualdad material, en el sentido de adoptar medidas positivas a favor de los grupos discriminados y marginados, el cumplimiento de tal obligación de rango constitucional no se opone a que el legislador pueda otorgarle un tratamiento diferente, y más favorable, a un determinado grupo de inversionistas, quienes (i) asumen elevados riesgos físicos y económicos; (ii) deben suscribir una prima a favor de la Nación; (iii) aceptan someter sus controversias a la justicia colombiana; y (iv) sobre todo, con la inversión de sus capitales en el país están impulsando el desarrollo económico y social del conjunto de la población, incluyendo, por supuesto, la más desfavorecida”.

Como se ve, la Corte Constitucional reconoce la potestad del legislador para otorgarle o no un tratamiento diferente y más favorable a un grupo de inversionistas, el cual queda marginado de revisar los riesgos que puedan existir en dichos contratos, el valor de la prima a favor de la Nación, el tiempo de ejecución del mismo, la revisión y los estudios que puedan llegar a establecer los costos y los beneficios del mismo, los cuales, como se insiste quedan relevados del legislador, en virtud del mandato constitucional que promueve el Proyecto de Acto legislativo.

Podría estarse vulnerando el principio democrático, como se señaló precedentemente, toda vez que el Congreso de la República, “es expresión del principio democrático. Ellas están conformadas por los representantes del pueblo, libremente electos. Las comisiones son un medio para que estos representantes se interesen y atiendan asuntos de interés tanto para la vida nacional como para los electores. Así, los representantes parlamentarios se convierten en un medio a través del cual los ciudadanos pueden cuestionar e investigar “problemas nacionales”, situaciones que han incidido en la ciudadanía como un todo” (Sentencia 19458-17), al dejarlo por fuera de la discusión y debate de los contratos de estabilidad jurídica tributaria que se le deja totalmente al ejecutivo.

Reiterando que, al no poder abordar por parte del poder legislativo, tal y como sí se hizo en la Ley 963 de 2005, los presupuestos fácticos y jurídicos de la celebración de los contratos referidos, resulta ser un contrasentido en un sistema democrático que debería permitir el debate, la polémica y la viva lucha entre las partes en contienda, en un proceso competitivo y opuesto cívicamente (Sentencia 6329-17), insistiendo en la vulneración al principio democrático.

Insistimos en que se hace necesario que el legislador esté presente en el debate de la autorización a los contratos de seguridad jurídica, toda vez que es menester en ejercicio de la democracia representativa proteger los derechos laborales, al tenor de la Sentencia 320 de 2006: “La Ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia, no puede conducir a la suscripción de contratos estatales que afecten las condiciones laborales de los trabajadores. De allí que las normas laborales que, con posterioridad a la suscripción del contrato de estabilidad jurídica, conlleven un avance en la materia a favor de los trabajadores, deberán aplicarse inmediatamente a las relaciones que estos tengan con los inversionistas nacionales o extranjeros. En otras palabras, uno es el ámbito de aplicación de la ley y otro aquel de las obligaciones contractuales asumidas por el Estado”.

En una sumaria revisión del artículo 150 de la Constitución de Colombia encontramos que el constituyente del 91 le da al congreso la potestad

⁶ Insignares, R. “Los principios constitucionales del sistema tributario” En: Rodríguez, J. R. P. (Ed.). (2015). La obligación tributaria y sus fundamentos constitucionales. U. Externado de Colombia.

de representar al pueblo soberano de Colombia, al tenor del artículo 1° de la norma superior que al texto reza: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, **democrática, participativa** y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”, (Subrayado fuera de texto) lo cual consideramos se vulnera cuando se le da autorización al Gobierno Nacional para realizar los contratos de estabilidad jurídica, sin que medie el equilibrio de poderes con el concurso del poder legislativo: el Proyecto de Acto Legislativo vulnera los principios constitucionales de soberanía popular y participación, y contraviene las facultades atribuidas por el constituyente al legislador. Tal y como lo advertimos en algunos de los apartes del artículo precitado sobre las funciones del legislador:

- “1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.
2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.
3. Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.
- (...)
5. Conferir atribuciones especiales a las asambleas departamentales.
- (...)
8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.
9. Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones.
- (...)
11. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.
12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.
13. Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas.
14. Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad

nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa.

(...)

16. *Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.*

(...)

19. *Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:*

a. Organizar el crédito público;

b. Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;

c. Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;

d. Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;

e. Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;

f. Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas.

(...)

21. *Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica”. (Subrayados y negritas fuera de texto).*

Es claro entonces que el constituyente primario mediante el artículo 150, le dio facultades al Congreso de la República, así, mediante el numeral 9 de dicha norma para “[c]onceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones”; según el numeral 21 para “[E]xpedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán

precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica”, y, de acuerdo con el numeral 16, para “[A]probar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”, de tal manera que, con respecto a normas de la misma naturaleza y tipología, el Congreso carecería de competencia para representar los intereses nacionales del pueblo de Colombia.

En tal sentido la Sentencia 566 de 1995 de la Corte Constitucional advierte lo siguiente: “PRINCIPIO DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO/PRINCIPIO DEMOCRÁTICO Se torna visible la interdependencia que existe entre el principio del Estado social de derecho y el principio democrático. El primero supone la adopción de políticas sociales que normalmente solo a través del segundo se establecen. Las demandas por bienes y servicios formuladas por las personas, los grupos, las asociaciones, los partidos y demás formas de acción y cohesión social, se hacen presentes, compiten y se tramitan a través de los distintos mecanismos, directos e indirectos, de participación democrática. La distribución del producto social es esencialmente un asunto político, máxime si entraña gasto público y supone el ejercicio de la potestad tributaria enderezado a arbitrar los recursos para realizarlo”. (Subrayado fuera de texto) de ahí que resulte inconveniente para el Estado Social de Derecho que la Constitución per se autorice al Gobierno Nacional a realizar tales contratos sin consultar, ni debatir, ni informar al Congreso sobre el particular perdiendo en tal sentido la participación democrática.

El principio democrático, tal y como lo venimos advirtiendo precedentemente, es el núcleo central de nuestra Constitución, toda vez que en su preámbulo se manifiesta:

“En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente”(Subrayado fuera de texto).

Por su parte, el artículo 1° establece:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades

territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”, (Subrayado fuera de texto).

A su turno, en el artículo 2° se señaló:

“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo” (Subrayado fuera de texto).

Y, finalmente, en el artículo 3° de la Carta se dispuso:

“La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”. (Subrayado fuera de texto).

Consideramos que, al dejar de lado al poder legislativo para autorizar y solicitar informes sobre este tipo de contratos, el proyecto de acto legislativo estaría dejando un principio estructurante de la Constitución cual es el principio democrático, encontrándose muy probablemente un vicio derivado de la supresión de dicho principio que es transversal y estructural del ordenamiento superior.

Mediante la Sentencia C-170/12 la Corte Constitucional sostuvo:

“CONSTITUCIÓN DE 1991-Pilares fundamentales. *La Corte ha venido depurando su jurisprudencia para señalar algunos de los pilares básicos o estructurales de la Constitución de 1991, entre los cuales se destacan: (i) el principio de Estado de Derecho y la prohibición de normas ad hoc de contenido puramente plebiscitario; (ii) la forma de Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana; (iii) el principio democrático y de supremacía constitucional; (iv) los principios de igualdad y mérito en el acceso a la carrera administrativa; (v) los principios de democracia participativa y de soberanía popular; (v) **la separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos y la regla de alternancia en el ejercicio del poder.** Como se observa, estos pilares pueden tener una dimensión sustantiva, cuando están ligados a la vigencia de principios inherentes al diseño acogido por la Carta Política de 1991, como el principio democrático, la supremacía constitucional y la separación de poderes; o bien tener una dimensión orgánica, cuando se asocian a instituciones catalogadas de vitales en ese mismo modelo (presidencia de la República con alternancia en el poder, bicameralismo como*

expresión de la soberanía popular)” (negritas y subrayado fuera de texto).

Cuando el Proyecto de Acto Legislativo deja por fuera de la configuración legislativa al Congreso de la República estaría violando el principio democrático y también la separación de poderes, el sistema de frenos y contrapesos y la regla de alternancia en el ejercicio del poder, ya que como hemos reiterado deja por fuera, de rango constitucional cualquier participación del congreso para aprobar o improbar, autorizar o siquiera recibir informes sobre dichos contratos.

Cabe agregar que la precitada Sentencia advierte igualmente:

“PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES-Elemento fundante de la Constitución de 1991/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD POR SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES-Alcance/PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES EN EL ESCENARIO DE LA SUSTITUCIÓN DE CONSTITUCIÓN-Admite diversidad de formulaciones. *Específicamente sobre el principio de separación de poderes en el escenario de la sustitución de constitución, la Corte ha expresado que dicho principio puede tenerse como definitorio de la identidad de la Constitución de 1991, pero que es claro que el mismo admite diversidad de formulaciones, todas compatibles con el postulado básico definitorio de la identidad de la Constitución, de manera que no toda modificación de la manera como en un momento se configuró el principio en la Constitución puede tenerse como una sustitución de la misma.(...) Sobre el particular observa la Corte que cuando se introducen reformas a los instrumentos de control interorgánico previstos en la Constitución, es posible que un órgano se vea fortalecido, en contraste con otro o con otros que, como efecto de la reforma, se ven debilitados en sus competencias, o sometidos a controles más estrictos o recortados en su capacidad de vigilar o condicionar la actuación de otros. Pero mientras tales reformas se mantengan dentro del ámbito del principio de separación de poderes como eje definitorio de la identidad de la Carta Fundamental, no puede decirse que las mismas hayan dado lugar a una sustitución de la Constitución. Existe sustitución cuando se suprime el principio mismo y se reemplaza por otro distinto y de carácter opuesto. Así, por ejemplo, ocurriría cuando una reforma condujese a la concentración de las funciones del Estado en un solo órgano, que escaparía, por consiguiente, a cualquier esquema de frenos y contrapesos. Lo mismo cabría decir de una reforma por cuya virtud se afirmase la plena autonomía y supremacía de un órgano que lo hiciese inmune a cualquier tipo de control por otros. En esas eventualidades se sentaría un principio incompatible con la Constitución de*

1991 y el esquema de separación de poderes que se desprende de sus distintas disposiciones. Pero no ocurre lo mismo cuando dentro del esquema de la separación de los poderes y sin desnaturalizarlo, se hace una nueva distribución de competencias o se modifica la manera como operan determinados controles recíprocos entre los órganos del Estado, o se alteran las condiciones de procedencia de los mismos. Se trata de consideraciones de oportunidad y de conveniencia sobre el diseño institucional, que caben dentro del ámbito competencial del poder de reforma y que, por consiguiente, no pueden considerarse como una sustitución de la Constitución” (subrayado fuera de texto).

Y, por último, se resalta que el artículo 2º del Proyecto de Acto Legislativo por el cual se propone adicionar un inciso al artículo 333 de la Constitución establece: “*El Gobierno Nacional podrá celebrar contratos de estabilidad jurídica tributaria, que permitan la permanencia, renuncia o no alteración desfavorable de las condiciones legales en materia tributaria existentes al momento de la celebración del contrato*”.

Con fundamento en todo lo expuesto, en nuestro concepto, la norma así redactada, claramente contradice el principio democrático y además concentra en el ejecutivo toda posibilidad de realizar los contratos de estabilidad jurídica tributaria concentrando las funciones del Estado en un solo órgano, el ejecutivo, y de ahí que resulte vulnerado el esquema de frenos y contrapesos que es de la esencia misma de la Constitución como principio transversal y estructurante de la misma, por lo cual nos parece inconveniente consagrar una figura como la de contratos de estabilidad jurídica en la Carta Política.

3. Sobre los efectos de la seguridad jurídica en la inversión

La literatura sobre competitividad y desarrollo industrial señala que un sistema tributario transparente y equitativo promueve el crecimiento económico de un país. Colombia ha tenido un pobre desempeño en este sentido. El país, ha tenido 14 reformas tributarias en los últimos 26 años; es decir, en promedio, cada dos años se aprueba una nueva reforma tributaria.

No obstante, el sistema tributario colombiano tiene un problema adicional y es que presenta amplios beneficios para industrias específicas que producen inequidades horizontales y distorsiones en la asignación de recursos en la economía. Entre estos se encuentran los contratos de estabilidad jurídica, que permite empresas específicas no verse afectadas por cambios producidos en reformas tributarias posteriores sobre los tributos que estabilizaron en dichos contratos.

De acuerdo con la Misión de Expertos para la equidad y la Competitividad tributaria (2015):

Uno de los mecanismos más distorsionantes de la equidad horizontal son los contratos de

estabilidad jurídica, que extendieron los beneficios tributarios existentes hasta por 20 años, tales como la deducción por adquisición de activos fijos productivos, derogada en 2010 y, la tarifa de las zonas francas especiales, aún vigente.

Señala además la misión, que los beneficios producen grandes inequidades y distorsiones en la asignación de los recursos en la economía en la medida en que, o bien benefician a un sector o industria específica, a empresas específicas (frente a otras que compiten directamente con ellas) por el hecho de operar en zonas francas o estar amparadas por contratos de estabilidad jurídica.


Un proxy de cuánto le cuesta al país estas exenciones, es el costo de las deducciones por inversión en activos fijos que conservan las empresas que firmaron contratos de estabilidad jurídica, lo cual alcanza cerca del 0.08% del PIB al año. Igualmente, de acuerdo con estimaciones recientes de la DIAN, el costo fiscal de la tarifa reducida de las zonas francas ascendió a \$200 mil millones para el año gravable 2012 y a \$128 mil millones para el 2013. Además, estas exenciones han demostrado no tener un impacto positivo sobre la inversión. Meléndez y Galindo (2010) con datos del sector manufacturero, señalan que el comportamiento positivo de la inversión entre 2002 y 2007 explicó desarrollos macroeconómicos como el boom de flujos de capitales durante este período y/o por la mejoría en las condiciones de seguridad, y no por la política tributaria.

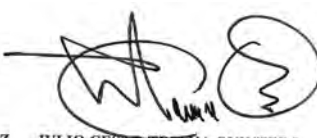
El problema central de este mecanismo, es que genera distorsiones sobre la inversión, en la medida que no crea un sistema tributario más neutral y en donde se asegure la estabilidad jurídica para todos, sino que se brindan mejores condiciones a quienes los suscriban. Donde este proceso dependerá de la capacidad de negociación con la que cuentan algunas pocas empresas para firmar los contratos de estabilidad con el Gobierno.

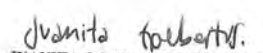
III. PROPOSICIÓN

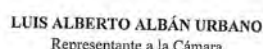
De conformidad con las precedentes consideraciones, se propone a los honorables Representantes integrantes de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes ARCHIVAR el Proyecto de Acto Legislativo 122 de 2019 Cámara, *por medio del cual se promueve la seguridad jurídica tributaria y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,


ALEJANDRO ALBERTO VEGA PÉREZ
Representante a la Cámara
Ponente Coordinador


JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Representante a la Cámara
Ponente


JUANITA GOEBERTUS ESTRADA
Representante a la Cámara
Ponente


LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 206 y 207 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 10 de septiembre de 2019

Doctor

JUAN CARLOS LOZADA VARGAS

Presidente Comisión primera

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 101 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 206 y 207 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

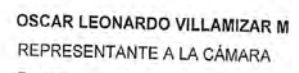
De conformidad con la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes y en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia favorable para primer debate al Proyecto de ley número 101 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 206 y 207 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.*

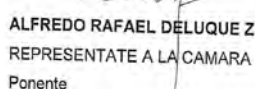
De los honorables Congresistas,



ERWIN ARIAS BETANCUR
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Coordinador Ponente

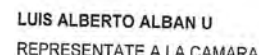

HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN C
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Ponente


ADRIANA MAGALY MATIZ VARGAS
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Ponente


OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR M
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Ponente


ALFREDO RAFAEL DELUQUE Z
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Ponente


JUANITA MARÍA GOEBERTUS E
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Ponente


LUIS ALBERTO ALBÁN U
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 206 y 207 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de ley número 101 de 2019 Cámara, *“por medio de la cual se modifican los artículos 206 y 207 de la Ley 1098 de 2006 y se*

dictan otras disposiciones”, es de autoría de los honorables Representantes Karina Rojano y Erwin Arias Betancur. El proyecto fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el día 30 de julio de 2019 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 699 de 2019, para luego ser recibido en la Comisión Primera el día 28 de agosto de este año.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Modifica la Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia en sus artículos 206 y 207. Lo anterior, a través de los siguientes cambios: En primer lugar, se hace indelegable la participación del presidente o el vicepresidente en las sesiones que adelante el Consejo Nacional de Política Social. En segundo lugar, aumenta el número de sesiones a realizar de los Consejos de Política Social Territorial pasándolas de 4 a 6 sesiones. Finalmente, obliga a crear una Mesa o línea de trabajo exclusiva en los Consejos de Política Social dedicada a atender y trabajar la problemática de la violencia sexual en jóvenes y niños.

III. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

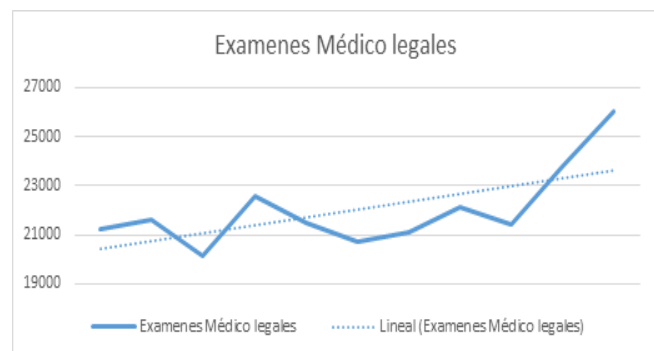
La violencia sexual en niños, niñas y adolescentes es una realidad en todo el territorio nacional y se presenta como un problema que viene aquejándonos como sociedad debido a que el Estado ha sido incapaz de afrontar multidimensionalmente este flagelo. Desde su estructura orgánica, así como en sus políticas preventivas y represivas, si bien existen avances en materia de identificación del delito se evidencia a través de las cifras publicadas por El Instituto Colombiano de Medicina Legal un comportamiento creciente en materia de delitos sexuales y en particular en menores de edad.

Según el forensis 2018, de las 26.065¹ valoraciones por presunto delito sexual registradas durante el año 2018, el 85,6 % de las víctimas corresponden a mujeres, es decir, 22.309 casos. Mientras que la de hombres alcanzaron los 3.756 casos; por cada hombre víctima de presunto delito sexual se presentan seis mujeres víctimas.

Ahora bien, la distribución por edades, la edad media de las víctimas fue de 12 años y una edad modal de 13 años para el periodo y el grupo de edad más afectado el de 10 a 13 años. Por cada niño entre los (10-13) años víctima de presunto delito sexual se presentan ocho niñas en el mismo rango de edad. El 11,20% de las valoraciones practicadas durante el año 2018 se realizó a infantes, niñas y niños entre los 0 y 4 años de edad, 2.920 casos; de dicho 11,20 % el 10,20% corresponde a niñas de 4 años de edad o menos representado en 2.275 casos, cifra que triplica el número de casos valorados en niños, 645.

En el gráfico 1 se puede observar no solo la tendencia decreciente en relación con este tipo de

delitos sino el crecimiento porcentual en materia de exámenes medicolegales por presunto delito sexual del orden del 9.5 %, entre los años 2017 y 2018.



Así las cosas, los ponentes vemos con absoluta preocupación que en 2018 se presentaron 3.466 casos exámenes médico legales en relación con niños y 19.328 casos con niñas. Esta cifra, fue superior a la presentada en año 2017 que alcanzó los 21.000 casos, presentando un incremento del orden del 8% respecto al 2016, indicando no solo un aumento sino que nuevamente el rango de edad entre 10 a 14 años fue el principal receptor de violencia sexual.

Nosotros los ponentes observamos que el país vive hoy una situación de violencia generalizada con distintas formas violentas identificadas dentro de las que se encuentran la violencias física, psicológica, privación o negligencia, sexual, y que se manifiestan en diferentes escenarios e involucran a distintos actores, esto es, los hechos violentos pueden presentarse en distintos **ámbitos** de la vida privada o pública y en variadas condiciones de relación política, familiar, laboral o social.

De esta manera se tiene que el fenómeno de la violencia se caracteriza por el predominio intencionado de la fuerza para la consecución de fines, con producción de situaciones de imposición, intimidación, perjuicios y daños a quienes las sufren, así como deterioro de las relaciones y condiciones de bienestar de los involucrados.

En este sentido, si bien es cierto el Código de Infancia y Adolescencia precisa las competencias institucionales y sectoriales en la prevención y erradicación del delito vemos cómo el presente proyecto de ley pretende no solo crear la Mesa técnica sino aumentar el número de consejos territoriales, con el objetivo de obligar a la toma de medidas especiales y más efectivas por parte del gobierno nacional, así como, de los gobiernos territoriales para generar un marco unificado de acción, en materia de prevención de riesgos y restablecimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de este flagelo, como propósito fundamental de todos los sectores, instituciones y niveles de gobierno.

Ahora bien, así las cosas, en promedio los exámenes médicos legales realizados a menores de edad por ese Instituto, nos lleva a una afirmación

¹ Forensis 2018.

compleja: “Cada hora 2 niños o niñas son abusados sexualmente en Colombia”, de esas víctimas el 84% corresponden al género femenino, lo cual sin duda configura una violencia basada en género, el género femenino.

Ese comportamiento lesivo de la integridad y formación sexual de niñas y adolescentes no resulta aislado ni mucho menos fruto de la coincidencia estadística sino que corresponde a variables sustanciales de carácter histórico y socioculturales que tienen implicaciones multidimensionales en el desarrollo integral de la vida de las niñas y adolescentes y en **últimas** se constituye en una violación de derechos humanos en términos de equidad.

Por otro lado, la protección a la integridad física en Colombia a los menores de edad, muestra un panorama igual de traumático, toda vez que de acuerdo a la ONG “Save The Children” “Colombia ocupa el puesto 118 de 172 países entre los que menos respetan los derechos de la niñez, por debajo de países como Ruanda, La India, Estados Palestinos o Ghana”. Además, señala a Colombia como el tercer país del mundo donde más se asesinan niños y niñas².

Finalmente y en el marco de lo anteriormente expuesto los ponentes consideramos que el presente proyecto de ley responde a la dinámica e intensidad con la que avanza la violencia contra los menores por medio de la creación de la mesa técnica para atender la violencia sexual en menores de edad, además del aumento en el número de sesiones a nivel regional debido a que los delitos relacionados surgen de una múltiple y compleja gama de contextos, escenarios, tipos y significados de la violencia y los cambios permanentes que permitan aproximarse a la comprensión particular de su magnitud e incidencia.

IV. PLIEGO DE MODIFICACIONES

En el pliego de modificaciones los ponentes planteamos la necesidad de introducir los siguientes cambios: En primer lugar, se elimina el enfoque diferencial de género contemplado para las mesas técnicas de trabajo toda vez que si bien los mismos

tienen como razón de ser las estadísticas contenidas en el Forensis 2018, los ponentes consideramos que el enfoque diferencial generaría un sesgo en relación a la política ya que los menores por se son sujetos de especial protección y si bien las estadísticas resultan más preocupantes para niñas que para niños el género no debe ser un diferencial para esta franja etaria.

Adicionalmente, consideramos que si bien el enfoque de género considera las diferentes oportunidades que tienen los hombres y las mujeres, las interrelaciones existentes entre ellos y los distintos papeles que socialmente se les asignan, el Género se relaciona es con aspectos de la vida económica y social, de los individuos determinando características y funciones dependiendo del sexo o de la percepción que la sociedad tiene de él por lo que en relación con el presente proyecto de ley difiere de manera sustancial debido a que lo que se pretende con este proyecto de ley es atender de manera especial la violencia sexual contra menores de edad, mejorando la efectividad y la toma oportuna de decisiones.

En segundo lugar, se deja a decisión de la Comisión Primera la posibilidad de establecer si la “mala conducta” contemplada por la inasistencia a los Consejos podría llegar a ser calificada como leve, grave o gravísima. Lo anterior, debido a que los autores y ponentes consideramos que este aspecto debe ser tratado en el marco del debate con el fin de garantizar el ejercicio democrático toda vez que el mismo recae sobre la figura de presidente, alcaldes y gobernadores, y su ausencia en la asistencia a los Consejos.

En este sentido, los ponentes decidimos no calificar como leve, grave o gravísima la conducta, toda vez que se deja esta responsabilidad al operador disciplinario con el fin de que el mismo tenga la posibilidad de graduar la conducta con base en los hechos y criterios de ponderación respectivos.

Finalmente, se realizan algunos ajustes en materia de redacción con el propósito de otorgar mayor claridad al texto.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2019 <i>por medio de la cual se modifican los artículos 206 y 207 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.</i> El Congreso de Colombia DECRETA:</p>	<p>PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2019 <i>por medio de la cual se modifican los artículos 206 y 207 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.</i> El Congreso de Colombia DECRETA:</p>
<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 206 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así: Artículo 206. Consejo Nacional de Política Social. El Consejo Nacional de Política Social es el ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional.</p>	<p>Artículo 1°. Modifíquese el artículo 206 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así: Artículo 206. Consejo Nacional de Política Social. El Consejo Nacional de Política Social es el ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional.</p>

² ONG SAVE THE CHILDREN, Informe: En deuda con los niños, mayo de 2017.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
<p>El Consejo estará integrado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Presidente de la República o el vicepresidente, quien lo presidirá <u>y no podrá delegar su participación.</u> 2. Los Ministros de la Protección Social, Interior y de Justicia, Hacienda y Crédito Público, Educación, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Cultura, Comunicaciones, o los viceministros. 3. El Director del Departamento Nacional de Planeación o el Subdirector. 4. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, quien hará la secretaría técnica. 5. Un Gobernador en representación de los gobernadores. 6. Un Alcalde en representación de los Alcaldes. 7. Una autoridad indígena en representación de las Entidades Territoriales Indígenas. <p>Parágrafo. El Consejo deberá sesionar dos veces al año.</p> <p>Parágrafo 2°. En todo caso, el Consejo Nacional de Política Social deberá contar con una Mesa Técnica y/o de Trabajo exclusiva para atender la violencia sexual en menores de edad, en <u>ésta</u> se desarrollarán las directrices y articulaciones necesarias para enfrentar esa problemática con base a con base al enfoque de género, al principio de interés superior del menor y de la integralidad de actores públicos y privados que busque garantizar la protección a la integridad y formación sexual de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Parágrafo transitorio. Mientras se conforman las Entidades Territoriales Indígenas, hará parte del Consejo una Autoridad Indígena en su representación, siempre que en su territorio se adelante una actividad destinada a la protección de la infancia y la adolescencia.</p>	<p>El Consejo estará integrado por:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El Presidente de la República o el vicepresidente, quien lo presidirá y no podrá delegar su participación. 2. Los Ministros de la Protección Social, Interior y de Justicia, Hacienda y Crédito Público, Educación, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Cultura, Comunicaciones, o los viceministros. 3. El Director del Departamento Nacional de Planeación o el Subdirector. 4. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, quien hará la Secretaría Técnica. 5. Un Gobernador en representación de los gobernadores. 6. Un Alcalde en representación de los Alcaldes. 7. Una autoridad indígena en representación de las Entidades Territoriales Indígenas. <p>Parágrafo 1°. El Consejo deberá sesionar dos veces al año.</p> <p>Parágrafo 2°. En todo caso, el Consejo Nacional de Política Social deberá contar con una Mesa Técnica y/o de Trabajo exclusiva para atender la violencia sexual en menores de edad, en esta se desarrollarán las directrices y articulaciones necesarias para enfrentar <u>dicha</u> problemática. con base a con base al enfoque de género, al principio del interés superior del menor y de la integralidad de actores públicos y privados que busque garantizar la protección a la integridad y formación sexual de niños, niñas y adolescentes.</p> <p>Parágrafo transitorio. Mientras se conforman las Entidades Territoriales Indígenas, hará parte del Consejo una Autoridad Indígena en su representación, siempre que en su territorio se adelante una actividad destinada a la protección de la infancia y la adolescencia.</p>
<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 207 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 207. Consejos Departamentales y Municipales de Política Social. En todos los departamentos, municipios y distritos deberán sesionar Consejos de Política Social, presididos por el gobernador y el alcalde quienes no podrán delegar ni su participación, ni su responsabilidad so pena de incurrir en causal de mala conducta. Tendrán la responsabilidad de la articulación funcional entre las Entidades Nacionales y las Territoriales, deberán tener participación de la sociedad civil organizada y definirán su propio reglamento y composición. En todo caso deberán formar parte del Consejo las autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos y el Ministerio Público.</p> <p>Los Consejos Departamentales, Distritales y/o Municipales de Política Social deberán contar con una Mesa Técnica y/o de Trabajo exclusiva para atender la violencia sexual en menores de edad, en esta se desarrollarán las directrices y articulaciones necesarias para abordar esa problemática con base a los principios de interés superior del menor, con base al enfoque de género y de la integralidad de actores públicos y privados que busque garantizar la protección a la integridad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes en los territorios.</p> <p>En los municipios en los que no exista un centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la coordinación del sistema de bienestar familiar la ejercerán los Consejos de Política Social.</p> <p>Los Consejos deberán sesionar como mínimo <u>seis (6)</u> veces al año, y deberán rendir informes periódicos a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales.</p>	<p>Artículo 2°. Modifíquese el artículo 207 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 207. Consejos Departamentales y Municipales de Política Social. En todos los departamentos, municipios y distritos deberán sesionar Consejos de Política Social, presididos por el gobernador y el alcalde quienes no podrán delegar ni su participación, ni su responsabilidad so pena de incurrir en causal de mala conducta. Tendrán la responsabilidad de la articulación funcional entre las Entidades Nacionales y las Territoriales, deberán tener participación de la sociedad civil organizada y definirán su propio reglamento y composición. En todo caso deberán formar parte del Consejo las autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos y el Ministerio Público.</p> <p>Los Consejos Departamentales, Distritales y/o Municipales de Política Social deberán contar con una Mesa Técnica y/o de Trabajo exclusiva para atender la violencia sexual en menores de edad, en esta se desarrollarán las directrices y articulaciones necesarias para abordar esa problemática. con base a los principios de interés superior del menor, con base al enfoque de género y de la integralidad de actores públicos y privados que busque garantizar la protección a la integridad y formación sexuales de niños, niñas y adolescentes en los territorios.</p> <p>En los municipios en los que no exista un centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la coordinación del sistema de bienestar familiar la ejercerán los Consejos de Política Social.</p> <p>Los Consejos deberán sesionar como mínimo seis (6) veces al año, y deberán rendir informes periódicos a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales.</p>
<p>Artículo 3°. El Presidente de la República, los Alcaldes y Gobernadores en su calidad de Presidentes de los Consejos: Nacional, Departamentales, Distritales y/o Municipales de Política Social deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley dentro de los seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley so pena de incurrir en mala conducta.</p>	<p>Artículo 3°. El Presidente de la República, los alcaldes y Gobernadores en su calidad de presidentes de los Consejos: Nacional, Departamental, Distrital y/o Municipales de Política Social deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley dentro de los seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley so pena de incurrir en mala conducta.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga todas las normas que le sean contrarias.	Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el <i>Diario Oficial</i> y deroga todas las normas que le sean contrarias.

PROPOSICIÓN

De acuerdo con las razones presentadas anteriormente, proponemos a los honorables Representantes a la Cámara de la Comisión Primera dar primer debate al Proyecto de ley número 101 de 2019 Cámara, *por medio de la cual se modifican los artículos 206 y 207 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones*, de conformidad con el pliego de modificaciones propuesto.

De los honorables Representantes a la Cámara,



ERWIN ARIAS BETANCUR
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Coordinador Ponente

HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN C
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Ponente

ADRIANA MAGALY MATIZ VARGAS
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Ponente

OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR M
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Ponente

ALFREDO RAFAEL DELUQUE Z
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Ponente

JUANITA MARÍA GOBERTUS E
REPRESENTANTE A LA CÁMARA
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE, EN LA COMISIÓN PRIMERA DE LA HONORABLE CÁMARA DE REPRESENTANTES, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 101 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se modifican los artículos 206 y 207 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 206 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 206. Consejo Nacional de Política Social. El Consejo Nacional de Política Social es el ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales y dictar las líneas de acción para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional.

El Consejo estará integrado por:

1. El Presidente de la República o el vicepresidente, quien lo presidirá y no podrá delegar su participación.

2. Los Ministros de la Protección Social, Interior y de Justicia, Hacienda y Crédito Público, Educación, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Cultura, Comunicaciones, o los viceministros.
3. El Director del Departamento Nacional de Planeación o el Subdirector.
4. El Director del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, quien hará la Secretaría Técnica.
5. Un Gobernador en representación de los gobernadores.
6. Un Alcalde en representación de los alcaldes.
7. Una autoridad indígena en representación de las Entidades Territoriales Indígenas.

Parágrafo. El Consejo deberá sesionar dos veces al año.

Parágrafo 2°. En todo caso, el Consejo Nacional de Política Social deberá contar con una Mesa Técnica y/o de Trabajo exclusiva para atender la violencia sexual en menores de edad, en esta se desarrollarán las directrices y articulaciones necesarias para enfrentar dicha problemática.

Parágrafo transitorio. Mientras se conforman las Entidades Territoriales Indígenas, hará parte del Consejo una Autoridad Indígena en su representación, siempre que en su territorio se adelante una actividad destinada a la protección de la infancia y la adolescencia.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 207 de la Ley 1098 de 2006, el cual quedará así:

Artículo 207. Consejos Departamentales y Municipales de Política Social. En todos los departamentos, municipios y distritos deberán sesionar Consejos de Política Social, presididos por el gobernador y el alcalde quienes no podrán delegar ni su participación, ni su responsabilidad so pena de incurrir en causal de mala conducta. Tendrán la responsabilidad de la articulación funcional entre las Entidades Nacionales y las Territoriales, deberán tener participación de la sociedad civil organizada y definirán su propio reglamento y composición. En todo caso deberán formar parte del Consejo las autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos y el Ministerio Público.

Los Consejos Departamentales, Distritales y/o Municipales de Política Social deberán contar con una Mesa Técnica y/o de Trabajo exclusiva para atender la violencia sexual en menores de edad, en esta se desarrollarán las directrices y articulaciones necesarias para abordar esa problemática.



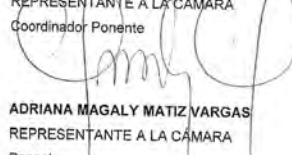
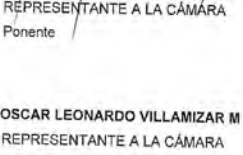

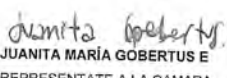
En los municipios en los que no exista un centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la coordinación del sistema de bienestar

familiar la ejercerán los Consejos de Política Social.

Los Consejos deberán sesionar como mínimo seis (6) veces al año, y deberán rendir informes periódicos a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales.

Artículo 3°. El Presidente de la República, alcaldes y Gobernadores en su calidad de presidentes de los Consejos: Nacional, Departamental, Distrital y/o Municipales de Política Social deberán dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley dentro de los seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley so pena de incurrir en mala conducta.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial* y deroga todas las normas que le sean contrarias.

 ERWIN ARIAS BETANCUR REPRESENTANTE A LA CÁMARA Coordinador Ponente	 HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN-C REPRESENTANTE A LA CÁMARA Ponente
 ADRIANA MAGALY MATIZ VARGAS REPRESENTANTE A LA CÁMARA Ponente	 OSCAR LEONARDO VILLAMIZAR M REPRESENTANTE A LA CÁMARA Ponente
 ALFREDO RAFAEL DELUQUE Z REPRESENTANTE A LA CÁMARA Ponente	 JUANITA MARÍA GOBERTUS E REPRESENTANTE A LA CÁMARA Ponente

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 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 Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir **Informe de Ponencia Favorable para Primer Debate** al Proyecto de ley número 198 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:

1. 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, de oficio o por solicitud del

propietario, poseedor o tenedor legítimo, impedir o expulsar a quienes pretendan ocupar bienes inmuebles de uso público y/o privado por vías de hecho.

2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

Este proyecto de ley ya había sido presentado el pasado 9 de mayo de 2019 ante la Cámara de Representantes; el cual quedó radicado como el Proyecto de ley número 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*, de iniciativa del honorable Senador de la República Gabriel Jaime Velasco Ocampo; fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 330 de 2019.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, fue nombrado como Ponente para Primer Debate el Representante a la Cámara Óscar Leonardo Villamizar Meneses.

El proyecto no alcanzó a ser discutido y fue solicitado su retiro por parte del honorable Senador de la República Gabriel Jaime Velasco Ocampo.

Nuevamente, el pasado 21 de agosto de 2019 se radicó en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de ley número 198 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*, por iniciativa del honorable Senador Gabriel Jaime Velasco Ocampo; con el texto propuesto para primer debate en el Proyecto de ley número 386 de 2019 Cámara. Dicho proyecto fue publicado en la Gaceta del congreso número 786 de 2019 y recibido por la comisión el 30 de agosto 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 3 de septiembre de 2019, fuimos nombrados como ponentes para primer debate, los Representantes a la Cámara Gabriel Santos García, Juan Fernando Reyes Kuri, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Buenaventura León, Jaime Rodríguez Contreras, Inti Raúl Asprilla Reyes y Luis Alberto Albán Urbano.

El día 10 de septiembre de 2019 se radicó en la Comisión Primera de la Cámara una solicitud de prórroga al término para rendir el informe de ponencia. Prórroga que fue concedida el día 11 de septiembre de 2019 por un término de 8 días.

3. CONSIDERACIONES DEL AUTOR¹

Este proyecto de ley se presentó en atención a la constante problemática de asentamientos y tomas

¹ Tomada de la exposición de motivos del Proyecto de ley número 198 de 2019 Cámara.

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.

Recientemente se ha evidenciado el surgimiento de organizaciones que buscan de manera ilegal acceder a los predios, procediendo a deslindarlos y amojonarlos de forma tal que puedan ser puestos en el comercio sin contar con la documentación o autorización para ello.

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*”².

Lo anterior se ve magnificado por las limitaciones impuestas a la Policía Nacional, 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 estos bienes inmuebles sin que sea requerida una autorización adicional de inspector o juez. Esta limitación temporal se constituye como un verdadero impedimento para la rápida acción de las autoridades, poniendo trabas a la solución y dando incentivos negativos para la invasión ilegal, 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 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.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO³

4.1 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

a) **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:

Artículo 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.

b) **El papel de la Policía Nacional frente al derecho a la Propiedad**

Tomando en consideración la protección especial que se otorga al derecho de dominio, tanto para bienes públicos como privados, el Decreto número 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:

³ Tomado de la Ponencia para Primer Debate del Proyecto de ley número 386 de 2019 Cámara.

² 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>

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 2014⁴ 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, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-024 de 1994⁵, 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 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).

Como 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.

El artículo 82 Superior define al Espacio Público como 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 número 1077 de 2015, 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:

Artículo 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 número 1077 de 2015 define el concepto de Espacio Público de la siguiente forma:

Artículo 2.2.3.1.2 Definición de espacio público. El espacio público es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-813 del 5 de noviembre de 2014, Magistrada Ponente: Martha Victoria Sánchez Méndez, Expediente D-10187.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-024 del 27 de enero de 1994, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero, Expediente D 350.

naturales de los inmuebles privados destinados por naturaleza, usos o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.

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

Artículo 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 esta 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”.

c) El margen de configuración del legislador para expedir normas de policía

La Corte Constitucional, recientemente ha precisado que su jurisprudencia, fundada en las categorizaciones que ofrecen escuelas clásicas del derecho administrativo, distingue entre el poder de policía, la función de policía y la actividad de policía, todas ellas instancias diferenciadas de la protección del orden público por parte de los entes locales y al respecto ha establecido lo siguiente:

“El poder de policía es la facultad de dictar normas generales para regular el ejercicio de las libertades y derechos constitucionales, con el fin de asegurar la convivencia ciudadana, radica en el Congreso de la República y excepcionalmente en las corporaciones públicas de los ámbitos regional y local debido a la incidencia que una regulación de esta naturaleza tiene sobre los derechos fundamentales. La función de policía está relacionada con la realización de diferentes actuaciones, como de regulación, en cabeza de autoridades tales como los alcaldes para la preservación del orden público, dentro del marco constitucional y legal. La actividad de policía es la instancia de ejecución de las normas de policía y corresponde a los miembros de la Policía Nacional, de conformidad con las competencias definidas en el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana”⁶. (...).

El poder de policía tiene naturaleza eminentemente normativa y refiere a aquellas disposiciones dirigidas a prever límites y condiciones para el ejercicio de actividades ciudadanas, en aras de la protección del orden público y la convivencia social. Este poder es privativo del Congreso de la República, en tanto versa sobre la limitación justificada de derechos constitucionales.

Frente al poder de policía, la Corte ha señalado lo siguiente:

“Se caracteriza por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso, quien debe ejercerla obviamente dentro de los límites

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-054 de 2019. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera.

de la Constitución. Excepcionalmente, también en los términos de la Carta, ciertas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario o residual [Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994], como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley”.⁷

En la medida en que el poder de policía radica en cabeza del Congreso de la República y condiciona el ejercicio de los derechos y libertades de las personas, existe una reserva de ley en sentido formal para la definición de las normas que le corresponden. Además, el ámbito de las normas de policía es un escenario donde la potestad de configuración legislativa es especialmente amplia (artículos 114 y 150 Superiores).⁸

En consonancia con las consideraciones de nuestro tribunal de constitucionalidad, medidas como las propuestas en el presente proyecto de ley, tienen un objeto de protección más amplio que la propiedad privada, ya que tienen relación directa y necesaria con la preservación de la tranquilidad pública, de la seguridad pública y de la salubridad del ambiente, todos ellos elementos constitutivos del orden público social. En este sentido, el legislador se encuentra investido de una habilitación vasta y profunda, para configurar las condiciones de actuación de la autoridad, de manera que sean idóneas para alcanzar los fines enunciados, con mecanismos razonables y proporcionales.

Se trata de darle viabilidad de aplicación a una acción esencial para la protección de derechos básicos de las personas y de la colectividad. Ello, facultando a las autoridades de policía del municipio (alcaldes y secretarios de seguridad), así como a las autoridades ambientales a cuya jurisdicción pertenezca (como las Corporaciones Autónomas Regionales), para que aborden y solventen la situación de anormalidad, y no cuando ya se haya consolidado la afectación reversible o irreversible, o la destrucción de los bienes protegidos, como se ha evidenciado en numerosas situaciones.

Resulta fundamental, que las autoridades puedan intervenir en un término mayor al que actualmente prevén las disposiciones aplicables, debido a la ubicación remota o de difícil acceso de muchos predios en el país, especialmente los situados en zona rural dispersa, que son objeto usual de ocupaciones ilegales. Estos inmuebles y los ciudadanos que tienen interés legítimo comprometido, deben ser igualmente protegidos que aquellos ubicados en zonas urbanas o más densamente pobladas, en razón de la igual protección que debe proporcionar el Estado y el ordenamiento jurídico a todos los colombianos.

Así mismo, resulta de la mayor importancia que la intervención de las autoridades pueda extenderse por un término mayor, ya que no todas las ocupaciones presentan el mismo grado de complejidad, existiendo casos de muy difícil resolución, por la cantidad de personas, intereses y escenarios comunitarios que tienen relación con el fenómeno, e incluso por el nivel de precaución y prudencia con que deben proceder las autoridades en términos de planeación, ejecución y finalización de las actuaciones administrativas requeridas. Finalmente, es necesario contar con un término mayor de actuación, para que se alcance a consolidar la normalización del orden que había sido alterado, precaviendo que la solución provista no sea apenas temporal o ilusoria.

d) La Confianza Legítima en una Ocupación

Si bien es 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.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-825 de 2004.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-054 de 2019. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera.

[...]

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*⁹.

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 solo 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 (C. P. artículo 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 aquel.*

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”¹⁰.*

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:

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-376 de 2012.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-034 de 2004.

*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 un tiempo superior para poder percatarse responsablemente 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 estas 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.

Finalmente, en relación con la invasión de bienes públicos, se ha determinado que las autoridades públicas no deben tener un límite temporal para actuar, en razón de la particular condición jurídica que les es propia, al tenor del artículo 63 de la Constitución, de acuerdo con el cual: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables. En consecuencia, no puede concebirse ocupación legal de dichos inmuebles, puesto que ningún derecho de dominio puede derivarse de dicho comportamiento, de manera que cualquier tentativa de adquirir estos bienes por prescripción debe ser inmediatamente repelida, siguiendo la voluntad y espíritu inequívocamente consignado por el constituyente en los cánones superiores.

4.2 DATOS 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. No obstante, ciudades como Bogotá y Cali se destacan por los esfuerzos que han hecho para mejorar sus cifras y actuar de forma organizada frente a esta situación.

Los ejemplos que se muestran a continuación evidencian los problemas que la ocupación ilegal trae consigo y los efectos negativos que genera:

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 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 localidad¹¹.

Otra situación crítica, es aquella expuesta por la Agencia Nacional de Tierras, en adelante ANT, 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 entregado a 45 familias de la Asociación Nacional de Campesinos, en adelante 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.¹²

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 también se han presentado

¹¹ 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>

¹² 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>

intentos de ocupación en el Cerro Las Banderas y la vía Cali – Jamundí¹³.

Adicionalmente, se deben mencionar los casos de invasiones por parte de las comunidades indígenas a fincas en diferentes 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 en ese momento por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) en liquidación a la autoridad ambiental en el año 2013 (RCN Radio, 2017). Según la Corporación Autónoma Regional del Tolima (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 zona¹⁴.

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 privado¹⁵.

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 permiso¹⁶.

¹³ 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>

¹⁴ 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>

¹⁵ 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>

¹⁶ 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>

Estos casos evidencian la necesidad de brindarle a 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.

5. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Una vez analizado la intención del proyecto de ley, encontramos que ampliar el término a 45 días para adelantar la acción preventiva establecida en el artículo 81 del Código Nacional de Policía y de Convivencia que actualmente se encuentra en 48 horas, desnaturaliza la finalidad de la medida, la cual debe ser inmediata para ser eficaz.

Es de recordar lo que ha dicho la Corte Constitucional en la Sentencia C-282 de 2017 con relación a las órdenes de Policía:

“(…)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 artículos 2° y 5°)”.

Por otra parte, la Ley 1437 de 2011, *por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, en su artículo 2 estableció que:

Artículo 2°. Ámbito de Aplicación. *Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.*

Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de Policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción.

Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en este Código, sin perjuicio de los procedimientos regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código. (Subrayas Propias)¹⁷

También el Decreto número 747 de 1992²⁵ otorgó facultades a los inspectores de policía para conocer de invasiones a predios rurales dejando un procedimiento expedito para tal fin. En este mismo decreto en su artículo 3° establece:

¹⁷ Por el cual se dictan medidas policivas con el fin de prevenir las invasiones en predios rurales que están ocasionando la alteración del orden público interno en algunos departamentos.

“Artículo 3°. *La acción de protección policiva debe solicitarse dentro de los quince (15) días calendario siguientes al acto de invasión”.*

Con lo cual, una vez inicia la perturbación o invasión de un bien, el titular cuenta con quince (15) calendario para interponer la querrela e iniciar el trámite administrativo.

Razón por la cual no se observa la necesidad imperiosa de ampliar el término de cuarenta y ocho (48) horas a cuarenta y cinco (45) días, para que la policía realice la acción preventiva cuando se trata de bienes privados; pero también es cierto que un lapso de cuarenta y ocho (48) horas en ocasiones resulta escaso; razón por la cual se considera que deberá ampliarse a cinco (5) días.

En cuanto a los bienes públicos o de uso público, se considera que sí se debe ampliar el término a cuarenta y cinco (45) días, toda vez que las acciones que deben realizar los titulares del dominio en este caso el Estado para realizar las diferentes obras que reduzcan la posibilidad de nuevas ocupaciones por vías de hecho, se deben adelantar diferentes procesos contractuales que pueden ser demorados. Es de recordar que estos bienes tienen la categoría de inembargables, inalienables e imprescriptibles.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Las modificaciones que a continuación se presentan tienen como fundamento las reuniones adelantadas con el autor y con los demás Ponentes, para concertar el articulado.

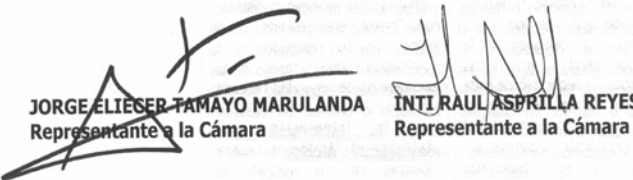
TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS TEXTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>Título <i>por medio del cual se realizan cambios al artículo 81 del Código Nacional de Policía y Convivencia y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión.</i></p>	<p>Título, <i>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 vías de hecho que pretendan perturbar la posesión.</i></p>	
<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> 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, <i>por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.</i></p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>	
<p>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 con sideradas 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.</p>	<p>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 <u>públicos o de uso público; o privados</u> 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 <u>cuando se trate de bienes públicos o de uso público y de cinco (5) días cuando se traten de bienes privados.</u> 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 <u>competentes.</u> <u>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, del orden público, del medio ambiente, de manera inmediata tomarán las medidas administrativas y policivas nece-</u></p>	<p>Se amplía el término para realizar acción preventiva policiva en especial en los bienes públicos o de uso público al pasar de 48 horas a 45 días; pero se determina un periodo de 5 días para bienes privados; toda vez, que ampliar el término en un periodo mayor, le quitaría la eficacia a la norma y el principio de inmediatez. Se adiciona al artículo un tercer inciso (parágrafo 3° en el texto originalmente radicado). 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.</p>

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS TEXTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>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.</p> <p>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 tomará las medidas administrativas y policivas necesarias de conformidad con sus funciones y competencias, con el fin de evitar cualquier incremento del hecho perturbador, en tanto se surta el trámite administrativo y policivo en los términos de este artículo.</p>	<p>sarias de conformidad con sus funciones y competencias, con el fin de evitar cualquier incremento del hecho perturbador, en tanto se surta el trámite administrativo y policivo en los términos de este artículo.</p> <p>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.</p> <p>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, la integración que establezca el Alcalde se deberá involucrar en el proceso de ejecución, seguimiento y aplicación a las respectivas autoridades ambientales.</p>	
<p>Artículo 3°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>	

7. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a los honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara dar primer debate al **Proyecto de ley número 198 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 vías de hecho que pretendan perturbar la posesión, con el pliego de modificaciones propuesto.

De los Representantes,



JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara

INTI RAUL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara

LUIS ALBERTO ALBAN BURBANO
Representante a la Cámara

8. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 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 vías 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 públicos o de uso público; o privados 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 cuando se trate de bienes públicos o de uso público y de cinco (5) días cuando se traten de bienes privados.

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 competentes.

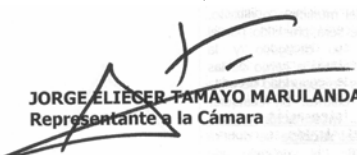
Las autoridades públicas, una vez tengan conocimiento del hecho perturbador a la propiedad pública o privada, como consecuencia de invasión o asentamiento ilegal y en aras de la protección de la propiedad, del orden público, del medio ambiente, de manera inmediata tomarán las medidas administrativas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


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, la integración que establezca el Alcalde se deberá involucrar en el proceso de ejecución, seguimiento y aplicación a las respectivas autoridades ambientales.

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

Cordialmente,


JORGE ELIESEER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara


INTI RAUL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara


LUIS ALBERTO ALBAN BURBANO
Representante a la Cámara

9. REFERENCIAS

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>
2. Corte Constitucional, Sentencia C-813 del 5 de noviembre de 2014, Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez, Expediente D-10187
3. Corte Constitucional, Sentencia C-024 del 27 de enero de 1994, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero, Expediente D 350.
4. Corte Constitucional, Sentencia C-054 de 2019. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera.
5. Corte Constitucional, Sentencia C-825 de 2004.
6. Corte Constitucional, Sentencia C-054 de 2019. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera.
7. Corte Constitucional, Sentencia T-376 de 2012.
8. Corte Constitucional, Sentencia T-034 de 2004.
9. 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>
10. 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>
11. 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>
12. Invaden predios de Parque Nacional Las Herosas, según autoridad ambiental. (24 de agosto de 2017). RCN Radio. Obtenido de <https://www.rcnradio.com/medio-ambiente/invaden-predios-parque-nacional-natural-las-herosas-segun-autoridad-ambiental>

13. 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.caracol.com/caribe/mafias-criminales-estarian-detras-de-invasion-ilegal-de-terrenos-en-santa-marta>
14. 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>

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 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.

Bogotá, D. C., septiembre 18 de 2019

Señor

JUAN CARLOS LOSADA VARGAS

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Asunto: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 198 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, nos permitimos poner a consideración de los honorables Representantes de la Comisión I de la Cámara de Representantes, el informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 198 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 presente informe está compuesto por ocho (8) apartes:

1. Objeto del Proyecto

2. Problema a resolver
3. Trámite de la iniciativa
4. Justificación del Proyecto
5. Pliego de modificaciones
6. Proposición
7. Texto Propuesto
8. Referencias

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 198 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 Presidencia de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, nos permitimos rendir **Informe se Ponencia** para primer debate al Proyecto de ley número 198 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:

1. 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, de oficio o por solicitud del propietario, poseedor o tenedor legítimo, impedir o expulsar a quienes pretendan ocupar bienes inmuebles de uso público y/o privado por vías de hecho.

2. PROBLEMA A RESOLVER

Este proyecto de ley se presentó en atención a la constante problemática de asentamientos y tomas de posesión de bienes inmuebles a través de vías de hecho que se presenta en el país. En ese sentido, 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 organizaciones que buscan de manera ilegal acceder a los predios, procediendo a deslindarlos y amojonarlos de forma tal que puedan ser puestos en el comercio sin contar con la documentación o autorización para ello.

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 otros 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.

Lo anterior se ve magnificado por las limitaciones impuestas a la Policía Nacional, 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 estos bienes inmuebles sin que sea requerida una autorización adicional de inspector o juez. Esta limitación temporal se constituye como un verdadero impedimento para la rápida acción de las autoridades, poniendo trabas a la solución y dando incentivos negativos para la invasión ilegal, 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 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.

3. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día 21 de agosto de 2019 se radicó en la Secretaría General de la Cámara, el Proyecto de Ley N° 198 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 del Congreso*** número 786 de 2019 y recibido por la comisión el 30 de agosto 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 3 de septiembre de 2019, fuimos nombrados como ponentes para primer debate, junto con los Representantes Jorge Eliécer Tamayo, Buenaventura León, Jaime Rodríguez Contreras, Inti Raúl Asprilla Reyes y Luis Alberto Albán Urbano.

El día 10 de septiembre de 2019 se radicó en la Comisión Primera de la Cámara una solicitud de prórroga al término para rendir el informe de ponencia. Prórroga que fue concedida el día 11 de septiembre de 2019 por un término de 8 días.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

4.1. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

a) 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:

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>

Artículo 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.

b) El papel de la Policía Nacional frente al Derecho a la 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 2014² 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, la Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-024 de 1994³, 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 adoptarse 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 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).

Como 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.

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

² Corte Constitucional, Sentencia C-813 del 5 de noviembre de 2014, Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez, Expediente D-10187.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-024 del 27 de enero de 1994, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero, Expediente D-350.

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 se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio” establece frente a la protección del espacio público que:

Artículo 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:

Artículo 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 trascienden los límites de los intereses individuales de los habitantes.

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

Artículo 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 esta 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”.

c) El margen de configuración del legislador para expedir normas de policía

La Corte Constitucional, recientemente ha precisado que su jurisprudencia, fundada en las categorizaciones que ofrecen escuelas clásicas del derecho administrativo, distingue entre el poder de policía, la función de policía y la actividad de policía, todas ellas instancias diferenciadas de la protección del orden público por parte de los entes locales y al respecto ha establecido lo siguiente:

“El poder de policía es la facultad de dictar normas generales para regular el ejercicio de las libertades y derechos constitucionales, con el fin de asegurar la convivencia ciudadana, radica en el Congreso de la República y excepcionalmente en las corporaciones públicas de los ámbitos regional y local debido a la incidencia que una regulación de esta naturaleza tiene sobre los derechos fundamentales. La función de

*policía está relacionada con la realización de diferentes actuaciones, como de regulación, en cabeza de autoridades tales como los alcaldes para la preservación del orden público, dentro del marco constitucional y legal. La actividad de policía es la instancia de ejecución de las normas de policía y corresponde a los miembros de la Policía Nacional, de conformidad con las competencias definidas en el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana*⁴. (...)

El poder de policía tiene naturaleza eminentemente normativa y refiere a aquellas disposiciones dirigidas a prever límites y condiciones para el ejercicio de actividades ciudadanas, en aras de la protección del orden público y la convivencia social. Este poder es privativo del Congreso de la República, en tanto versa sobre la limitación justificada de derechos constitucionales.

Frente al poder de policía, la Corte ha señalado lo siguiente:

*“Se caracteriza por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso, quien debe ejercerla obviamente dentro de los límites de la Constitución. Excepcionalmente, también en los términos de la Carta, ciertas autoridades administrativas pueden ejercer un poder de policía subsidiario o residual [Corte Constitucional, Sentencia C-024 de 1994], como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley”*⁵.

En la medida en que el poder de policía radica en cabeza del Congreso de la República y condiciona el ejercicio de los derechos y libertades de las personas, existe una reserva de ley en sentido formal para la definición de las normas que le corresponden. Además, el ámbito de las normas de policía es un escenario donde la potestad de configuración legislativa es especialmente amplia (artículos 114 y 150 Superiores)⁶.

En consonancia con las consideraciones de nuestro tribunal de constitucionalidad, medidas

como las propuestas en el presente proyecto de ley, tienen un objeto de protección más amplio que la propiedad privada, ya que tienen relación directa y necesaria con la preservación de la tranquilidad pública, de la seguridad pública y de la salubridad del ambiente, todos ellos elementos constitutivos del orden público social. En este sentido, el legislador se encuentra investido de una habilitación vasta y profunda, para configurar las condiciones de actuación de la autoridad, de manera que sean idóneas para alcanzar los fines enunciados, con mecanismos razonables y proporcionales.

Se trata de darle viabilidad de aplicación a una acción esencial para la protección de derechos básicos de las personas y de la colectividad. Ello, facultando a las autoridades de policía del municipio (alcaldes y secretarios de seguridad), así como a las autoridades ambientales a cuya jurisdicción pertenezca (como las Corporaciones Autónomas Regionales), para que aborden y solventen la situación de anormalidad, y no cuando ya se haya consolidado la afectación reversible o irreversible, o la destrucción de los bienes protegidos, como se ha evidenciado en numerosas situaciones.

Resulta fundamental, que las autoridades puedan intervenir en un término mayor al que actualmente prevén las disposiciones aplicables, debido a la ubicación remota o de difícil acceso de muchos predios en el país, especialmente los situados en zona rural dispersa, que son objeto usual de ocupaciones ilegales. Estos inmuebles y los ciudadanos que tienen interés legítimo comprometido, deben ser igualmente protegidos que aquellos ubicados en zonas urbanas o más densamente pobladas, en razón de la igual protección que debe proporcionar el Estado y el ordenamiento jurídico a todos los colombianos. Así mismo, resulta de la mayor importancia que la intervención de las autoridades pueda extenderse por un término mayor, ya que no todas las ocupaciones presentan el mismo grado de complejidad, existiendo casos de muy difícil resolución, por la cantidad de personas, intereses y escenarios comunitarios que tienen relación con el fenómeno, e incluso por el nivel de precaución y prudencia con que deben proceder las autoridades en términos de planeación, ejecución y finalización de las actuaciones administrativas requeridas. Finalmente, es necesario contar con un término mayor de actuación, para que se alcance a consolidar la normalización del orden que había sido alterado, precaviendo que la solución provista no sea apenas temporal o ilusoria.

d) La Confianza Legítima en una Ocupación

Si bien es claro y ha sido ampliamente expuesto el hecho de que es deber constitucional del

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-054 de 2019. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-825 de 2004.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-054 de 2019. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera.

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 encuentren más prolongadas 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 modificación⁷.

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 solo 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 artículo 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que*

⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-376 de 2012.

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 aquel.

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”⁸.

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 puedan ponderar todas 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 un tiempo superior para poder percatarse responsablemente 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 estas 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.

Finalmente, en relación con la invasión de bienes públicos, se ha determinado que las autoridades públicas no deben tener un límite temporal para actuar, en razón de la particular condición jurídica que les es propia, al tenor del artículo 63 de la Constitución, de acuerdo con el cual: “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. En consecuencia, no puede concebirse ocupación legal de dichos inmuebles, puesto que ningún derecho de dominio puede derivarse de dicho comportamiento, de manera que cualquier tentativa de adquirir estos bienes por prescripción debe ser inmediatamente repelida, siguiendo la voluntad y espíritu inequívocamente consignado por el constituyente en los cánones superiores.

4.2. DATOS EN COLOMBIA

En la actualidad no hay cifras oficiales sobre el número de invasiones en el país, ni los efectos que estas tienen en diferentes aspectos, por las mismas características de ilegalidad de estas ocupaciones. No obstante, ciudades como Bogotá y Cali se destacan por los esfuerzos que han hecho para mejorar sus cifras y actuar de forma organizada frente a esta situación.

Los ejemplos que se muestran a continuación evidencian los problemas que la ocupación ilegal trae consigo y los efectos negativos que genera:

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 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

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-034 de 2004.

se encuentran bajo riesgo de invasión 1,020 hectáreas equivalentes al 15% de la localidad⁹.

Otra situación crítica, es aquella expuesta por la Agencia Nacional de Tierras, en adelante ANT, 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 entregado a 45 familias de la Asociación Nacional de Campesinos, en adelante 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 hectáreas¹⁰.

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 también se han presentado intentos de ocupación en el Cerro Las Banderas y la vía Cali-Jamundí¹¹.

Adicionalmente, se deben mencionar los casos de invasiones por parte de las comunidades indígenas a fincas en diferentes 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 en ese momento por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) en liquidación a la autoridad ambiental en el año 2013 (RCN Radio, 2017). Según la Corporación Autónoma Regional del Tolima (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 zona¹².

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 privado¹³.

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 permiso¹⁴.

Estos casos evidencian la necesidad de brindarle a 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.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Las modificaciones que a continuación se presentan tienen como fundamento las reuniones adelantadas con el autor y con los demás ponentes, para concertar el articulado.

⁹ 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>

¹⁰ 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>

¹¹ 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>

¹² 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>

¹³ 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>

¹⁴ 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>

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS TEXTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>Título “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”.</p>	<p>Título “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 vías de hecho que pretendan perturbar la posesión”.</p>	
<p>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”.</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>	
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>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 o las autoridades ambientales según su jurisdicción, con el apoyo de la Policía Nacional, de oficio o por solicitud del propietario, poseedor o tenedor legítimo, impedirá o expulsará a los responsables de ella, dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la ocupación.</p> <p>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 competentes.</p> <p><u>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, del orden público, del medio ambiente, de manera inmediata tomarán las medidas administrativas y policivas necesarias de conformidad con sus funciones y competencias, con el fin de evitar cualquier incremento del hecho perturbador, en tanto se surta el trámite administrativo y policivo en los términos de este artículo.</u></p> <p>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.</p>	

TEXTO RADICADO	MODIFICACIONES PROPUESTAS TEXTO PRIMER DEBATE	OBSERVACIONES
<p>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.</p> <p>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 tomará las medidas administrativas y policivas necesarias de conformidad con sus funciones y competencias, con el fin de evitar cualquier incremento del hecho perturbador, en tanto se surta el trámite administrativo y policivo en los términos de este artículo.</p>	<p>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, la integración que establezca el Alcalde, deberá involucrar en el proceso de ejecución, seguimiento y aplicación a las respectivas autoridades ambientales.</p>	<p>Se amplía el término para realizar acción preventiva tras validar con las autoridades en distintas ciudades y teniendo en cuenta los requisitos y protocolos que deben tenerse en cuenta para actuar, no sin antes analizar la situación de ocupación ilegal, hacer un riguroso estudio de las condiciones y características de la realidad de cada ocupante en particular y lograr determinar el tiempo de la misma.</p> <p>Se adiciona al artículo un tercer inciso (parágrafo 3° en el texto originalmente radicado). 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.</p>
<p>Artículo 3°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>SIN MODIFICACIONES</p>	

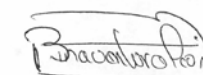
6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones aquí expuestas, proponemos de manera respetuosa a los honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara dar primer debate al **Proyecto de ley número 198 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, con el pliego de modificaciones que se anexa a continuación:

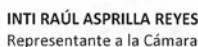

GABRIEL SANTOS GARCÍA
 Representante a la Cámara


JUAN FERNANDO REYES KURI
 Representante a la Cámara


JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA
 Representante a la Cámara


BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
 Representante a la Cámara


JAIIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
 Representante a la Cámara


INTI RAÚL ASPRILLA REYES
 Representante a la Cámara

LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
 Representante a la Cámara

7. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY 198 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 vías 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 o las autoridades ambientales según su jurisdicción, con el apoyo de la Policía Nacional, de oficio o por solicitud del propietario, poseedor o tenedor legítimo, 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 competentes.

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, del orden público, del medio ambiente, de manera inmediata tomarán las medidas administrativas y policivas necesarias de conformidad con sus funciones y competencias, con el fin de evitar cualquier incremento del hecho perturbador, en tanto se surta el trámite administrativo y policivo en los términos de este artículo.

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, la integración que establezca el alcalde, deberá involucrar en el proceso de ejecución, seguimiento y aplicación a las respectivas autoridades ambientales.

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


Cordialmente,



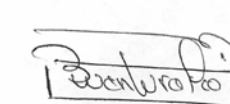
GABRIEL SANTOS GARCÍA
Representante a la Cámara



JUAN FERNANDO REYES KURI
Representante a la Cámara



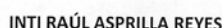
JORGE ELIECER TAMAYO MARULANDA
Representante a la Cámara




BUENAVENTURA LEÓN LEÓN
Representante a la Cámara



JAIME RODRÍGUEZ CONTRERAS
Representante a la Cámara



INTI RAÚL ASPRILLA REYES
Representante a la Cámara



LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO
Representante a la Cámara

8. REFERENCIAS

- 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>
- Corte Constitucional, Sentencia C-813 del 5 de noviembre de 2014, Magistrada Ponente: Martha Victoria Sáchica Méndez, Expediente D-10187
- Corte Constitucional, Sentencia C-024 del 27 de enero de 1994, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero, Expediente D-350.
- Corte Constitucional, Sentencia C-054 de 2019. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera
- Corte Constitucional, Sentencia C-825 de 2004.
- Corte Constitucional, Sentencia C-054 de 2019. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera.
- Corte Constitucional, Sentencia T-376 de 2012
- Corte Constitucional, Sentencia T-034 de 2004
- 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>
- 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>
- 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>
- Invaden predios de Parque Nacional Natural Las Herosas, según autoridad ambiental. (24 de agosto de 2017). *RCN Radio*. Obtenido de <https://www.rcnradio.com/medio-ambiente/invaden-predios-parque-nacional-natural-las-herosas-segun-autoridad-ambiental>
- 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>

- 14. 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>

CONSTANCIA

AL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 198 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 Representante Buenaventura León León, del Partido Conservador, ponente del Proyecto de ley número 198 de 2019 Cámara, firma la presente ponencia y a su vez manifiesta que no se acoge a la posición de los demás ponentes de ampliar a más de 5 días el término del artículo 81 de la Ley 1801 de 2016 (Acción preventiva por perturbación), aclarando el carácter célere y preventivo que tiene la acción.

De igual forma y así como en los procedimientos desarrollados por los inspectores de policía para conocer de invasiones a predios, el derecho policivo en esta materia se enmarca en la prevención y la inmediatez.

Por lo anterior, no se considera viable el tiempo propuesto y se recomienda un plazo máximo

de 5 días para la ejecución del procedimiento referenciado.



CONTENIDO

Gaceta número 930 - Miércoles, 25 de septiembre de 2019
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PONENCIAS

	Págs.
Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 122 de 2019 Cámara, por medio del cual se promueve la seguridad jurídica tributaria y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 101 de 2019 Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 206 y 207 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.....	13
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley número 198 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.	18
Informe de ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del proyecto de ley número 198 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.	29