REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XVIII - Nº 1.309 Bogotá, D. C., miércoles 16 de diciembre de 2009 EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 237 DE 2009 CAMARA

por la cual se suspenden provisionalmente procesos judiciales y ejecuciones de sentencias por deudas contraídas a través del sistema UPAC y/o UVR cuyo objeto lo constituya la vivienda única del deudor y su familia al igual que la suspensión de los procesos de jurisdicción coactiva de los inmuebles urbanos o rurales de la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto suspender por el término de trescientos sesenta y cinco (365) días hábiles la tramitación de todos los procesos judiciales cualquiera sea la instancia procesal en la que se encuentren y en particular el acto de subasta y desalojo, promovidos o que se promuevan, en los que el objeto de la ejecución lo constituya la vivienda única del deudor y su familia, adquirida a través del sistema UPAC y/o UVR. Dicha suspensión se hace extensiva a cualquier acción de ejecución por deudas conexas al proceso.

Artículo 2°. *Causación de Intereses*. Durante el término de suspensión de que trata el artículo anterior no se acumularán los intereses corrientes y moratorios de los créditos que los usuarios del UPAC o UVR tengan con las entidades financieras.

Artículo 3°. *Procedencia*. La suspensión de la tramitación de los procesos judiciales a que se refiere el artículo anterior se declarará de oficio o a petición de parte por el juez o tribunal ante el cual se encuentre tramitando el proceso. En todo caso el auto que declare la suspensión de la causa no será susceptible de recurso alguno.

Artículo 4°. *Suspensión procesos jurisdicción coactiva población desplazada*. Las administraciones Municipales y Distritales podrán suspender por el termino contemplado en el artículo 1° de esta ley la tramitación de los procesos de jurisdicción coactiva con relación a los predios urbanos y rurales pertenecientes los propietarios poseedores y ocupantes de los mismos que se encuentren afectados por el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia, cuyos inmuebles hayan sido abandonados y no puedan ser explotados o vean reducida su explotación como consecuencia del conflicto armado.

Artículo 5°. *Exención de Impuesto predial unificado*. Las entidades territoriales a través de los Concejos Municipales o Distritales y por motivos de justicia y equidad podrán autorizar la exención del pago del impuesto predial unificado para los propietarios y ocupantes de los predios afectados por el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia, cuyos inmuebles hayan sido abandonados y no puedan ser explotados o vean reducida su explotación como consecuencia del conflicto armado.

Parágrafo. El término de aplicación de la exención de que trata este artículo, será el tiempo que dure el desplazamiento y no podrá exceder de cinco (5) años de conformidad con lo dispuesto en el artículo 258 del Decreto-ley 1333 de 1986.

Artículo 6°. *Verificación de la calidad de desplazado*. Para ser beneficiario tanto de la exención de que trata el artículo anterior como de la suspen-

sión de los procesos de jurisdicción coactiva, las tesorerías Municipales y Distritales deberán solicitar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional la certificación de inclusión del solicitante en el Registro Unico de Población Desplazada-RUPD o en su defecto acudir a las respectivas personerías para verificar el desplazamiento forzado del solicitante.

Artículo 7°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Musa Besaile Fayad,

Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El drama de la vivienda popular de millones de colombianos sin techo crece a un ritmo acelerado, situación que nos lleva a afirmar que en Colombia no existe, ni ha existido real interés por una política de creación de vivienda de interés social, puesto que nuestra legislación se ha apartado de los beneficios que deben otorgársele a los destechados de este país, y más bien ha sido una pieza fundamental de lucro para el sector financiero. Con razón ha dicho Giovanny Serrano redactor del **"Periódico. Como.co" "Drama por desalojos de viviendas" (**2009-0816). ***"...Desde hace más de 10 años los colombianos han venido afrontando una de las más difíciles situaciones en materia de viviendas, la Unidad de Poder Adquisitivo Constante (****Upac) Bogotá, no es ajena a esta situación, miles de personas han adquirido su vivienda por medio de este sistema y lo han perdido todo..."* Diez años se cumplieron de la caída del sistema UPAC y el país continua sin una política adecuada de financiación de vivienda.

Las cifras que entrega la Asociación Nacional de Contribuyentes, Usuarios del Sistema Financiero y Servicios Públicos (Anupac) son alarmantes. Según esta entidad, cada día en Colombia 300 familias son desalojadas de sus viviendas por no cumplir con los pagos.

El 26 de mayo de 2009 se cumplieron diez años de que la Corte Constitucional tumbó el Sistema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante (Upac) y entró a operar la Unidad de Valor Real (UVR).

Según Fernando Salazar, Presidente de Anupac, los jueces no han acatado el fallo de la Corte Constitucional por lo que la reliquidación de las deudas de los créditos de vivienda sigue siendo *"abusiva"* con los usuarios.

La Asociación habla que de los 840 mil préstamos que se encontraban vigentes al momento de la decisión judicial se reconvirtieron cerca de 300 mil.

A pesar de que las decisiones de la Corte Constitucional establecen que se debían reliquidar todos los créditos sin Upac, ni DTF, los bancos han hecho caso omiso a esto", señala esta organización.

Pero mientras entidades como la Anupac, que representa al gremio de afectados por ese tenebroso sistema indican que el cambio de este no ha generado mejores condiciones en la financiación de vivienda, otras como la Asobancaria entregan cifras que reflejan o contrario.

De acuerdo con el gremio que reúne a los bancos, en la actualidad el 2,5% de los créditos hipotecarios del país tiene problemas de morosidad. Claro está ahí se refleja la defensa del sistema financiero, pero la verdad es otra, asistimos al manejo amañado de las cifras y datos para borrar la magnitud del problema y dar un tinte de normalidad a la situación, Es decir no pasa nada en este país.

Pero más allá de las cifras la situación de los créditos hipotecarios se refleja en el drama que aun viven miles de colombianos. Según Anupac, hay en el país 81 mil procesos judiciales vigentes por este concepto, mientras que la Asobancaria señala que son 39 mil. Sea cualquiera las cifras, es un golpe duro para quienes lo perdieron todo, pues de los procesos judiciales contra os bancos es difícil ganar la pelea.

Casos reales[1]

Uno de estos es el de Luisa Sepúlveda, quien en 1995 adquirió una vivienda supuestamente por valor de $32 millones en Bogotá. Sus cuotas mensuales empezaron en $330 mil y en 1999 llegaron a $650 mil.

Tras el fallo de la Corte en el 99, Luisa y su familia habían cancelado $35 millones por su apartamento, pero de acuerdo con la entidad bancaria que le aprobó el crédito, su deuda ascendía a los $45 millones.

Desde ese momento dejó de pagar, en cuatro ocasiones han intentado desalojarla de la vivienda y hoy la deuda suma $100 millones y las cuota mensuales ascienden a $1 millón 400 mil.

De su testimonio se desprende que su hija menor de 11 años se enfermo por causa de toda esta situación. Mi esposo vende lotería, chance y otros productos, pero la plata no alcanza para estas cuotas. Así es imposible.

Luisa insiste en que al igual que lo han hecho en las cuatro ocasiones anteriores, ella, sus tres hijas y su esposo no permitirán que las desalojen del apartamento que, según ella, "ya pagaron".

---

[1] Htt://www.elespectador.com/impreso/negocios/artículoimpreso-polemica-créditos-de-vivienda

Amenaza incluso con prenderle fuego a la vivienda si las autoridades insisten en sacarlos de allí",

El Fondo Nacional de Ahorro (FNA) refuta las cifras de Anupac. La Asociación asegura que el FNA presenta hoy 32.896 procesos ejecutivos vigentes por falta de pago, pero el organismo estatal señala que del total de créditos que tenía al mes de abril (93.197), el 885% formaba parte de la categoría A, es decir, que no tenían incumplimiento con la entidad. Estos son 82,479 préstamos que no tienen problemas de morosidad.[2]

Sin embargo, Anupac manifiesta que el FNH ha ejecutado 285 mil desalojos.

En Conclusión, hoy Colombia tiene vigentes unos 548 mil créditos hipotecarios otorgados por la banca y 93,197 por el Fondo Nacional de Ahorro.

Usuarios del UPAC siguen perdiendo sus viviendas

A pesar del histórico fallo de la Corte Constitucional, plasmado en la Sentencia C-383 de 1999, donde se determinó que el UPAC no podía reflejar el movimiento de las tasas de interés en la economía, el drama de los colombianos que adquirieron viviendas con ese sistema crediticio no pasa hasta el punto de que según Asoupac, más de un (1) Millón de estas familias han perdido y han sido desalojadas de sus casas en los últimos años.

Además la Corte Constitucional había dicho que los deudores que adquirieron créditos con anterioridad y los futuros créditos podían exigir que sus cuotas fueran liquidadas excluyendo el factor Upac. La Sentencia C-700 del 16 de septiembre y 6 de octubre de 1999, la Corte Constitucional declaró inexequibles algunos artículos y decretos que contemplaban la capitalización de intereses para los créditos de vivienda a largo plazo, con lo cual se dejó sin fundamento jurídico el sistema Upac y se opte por crear otra famosa figura a través de la Ley 546 de 1999. UVR (Unidad de Valor Real), sistema este que resulta siendo igual o peor que el mismo UPAC.

Aunque la Corte obligó a reliquidar los créditos, hoy los bancos no han reliquidado bien a sus clientes como o sostienen, tanto la prensa como las agremiaciones de deudores del sistema dicen estas agremiaciones que a pesar de tanto fallo y tanta norma a favor de los deudores, la mayoría han perdido sus casas en la última década.

"Realmente se han perdido un millón 380 y pico de procesos aseveró Silvio Franco, de la junta directiva de Asupac[3].

Ese es el caso de Elías Castro, que dice haber cancelado casi cinco veces lo que le financiaron para comprar su casa.

Me prestaron 8'700.000 pesos en el año 93, de los cuales pagué 38 millones de pesos durante 10 años, sostuvo Castro.

La mayor preocupación de Asopupac es que los bancos, afirma, han adoptado como estrategia dilatar los procesos para desgastar a los usuarios...[4]"

La Sentencia C-747 de 1999 contempló que el sistema de capitalización de intereses no podía ser empleado en la financiación de vivienda a largo plazo. Posteriormente la Sentencia C-966 del 2000, la Corte Constitucional en su parte resolutiva tocó la Ley 546 de 1999, dejando ciertos artículos condicionados al cumplimiento de algunos parámetros, de lo contrario serian declarados inexequibles. Pero los Jueces y Magistrados le han dado, cada uno por su lado, diversas interpretaciones, lo que genera controversia e inestabilidad jurídica.

Otra sentencia de tutela, la T-112 de 2003, les dio la facultad a las víctimas para recurrir a la justicia ordinaria para hacer valer sus derechos. La Sentencia SU-813 del 2007 ratifica las anteriores sentencias que permiten que todos los procesos judiciales e hipotecarios iniciados antes del 31 de diciembre de 1999 se debían haber suspendido a petición del usuario o de oficio por el Juez para que se reliquidaran dichos créditos.

"...Para esta Corte resultaba necesario que los alivios que la ley establecía se hicieran efectivos con la suspensión de los procesos ejecutivo[5]. Así, por consideraciones relativas al principio de igualdad, la Corte declaró inexequible el plazo de 90 días que establecía el parágrafo 3° del artículo 42 de la Ley 546 de 1999, para acogerse a la reliquidación del crédito y solicitar la terminación del proceso. De igual manera, declaró inexequible el inciso final del mismo parágrafo, que consagraba la posibilidad de reanudar el proceso ejecutivo en la etapa en la que se encontraba el proceso suspendido si dentro del año siguiente el deudor llegare a incurrir nuevamente en mora. Al respecto dijo la Corte:

En ese orden de ideas, la suspensión de los procesos en curso, ya por petición del deudor, o por decisión adoptada de oficio por el juez, tiene por objeto que se efectúe la reliquidación del crédito y, producida ella, debe dar lugar a la terminación del proceso y a su archivo sin más trámite, como lo ordena lo norma, que en tal sentido, lejos de vulnerar, desarrolla el postulado constitucional que propende al establecimiento de un orden justo (Preámbulo y artículo 2° C.P.) y realiza los

2 ibídem

3 htt://www.caracoltv.com/noticias/economía/artículo140418-usuarios-del-upac-siguen-perdiendo-sus-viviendas

4 ïbidem

5 Sentencia T-846 de 2000

principios de prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P.) y de acceso a la administración de justicia (art. 229 C.P.). Empero, esos mismos propósitos del legislador, y por consiguiente las normas constitucionales que los contemplan, aparecen desvirtuados por el parágrafo que se estudia cuando supedita la suspensión del proceso a que el deudor decida acogerse o la reliquidación de su crédito dentro de los noventa días siguientes a la entrada en vigencia de la ley. Por una parte, ese término es inconstitucional por las razones atrás expuestas, y de otro lado, si las condiciones objetivas que deben dar lugar a la mencionada suspensión no dependen de haberse acogido o no a una reliquidación a la que todos los deudores tenían derecho, se trata de un requisito que rompe la igualdad que injustificadamente condena a una persona, además de no recibir oportunamente el abono que le corresponde, a no poder efectuar la compensación entre el abono y lo que debe, y muy probablemente a ser condenada en el proceso[6]".

Si bien esta sentencia reconoció las vías de hecho y la violación del debido proceso en que incurrieron jueces y magistrados, se quedó corta, ya que no previó la obligatoriedad de estos estamentos judiciales para que acataran sus fallos.

De todas formas la UVR refleja el poder adquisitivo de la moneda, con base elusiva en la variación del Indice de Precios al Consumidor, IPC, certificado por el Dane, la misma ley faculta al Consejo de Política Económica y Social Conpes para establecer la metodología del cálculo de la UVR, la cual es variable y dependiendo del costo de la canasta familiar por mes, en otras palabras en la medida en que aumenta el costo de la canasta familiar, aumenta el valor de la UVR.

Hasta la Alta Comisionada de las Naciones Unidas- E/CN.4/2000/11 9 de marzo de 2000 Original: Español, se manifestó sobre el tema:

"67. Con respecto al derecho a la vivienda, uno de los problemas más importantes ha sido el generado por el terremoto del eje cafetero, zona en la cual miles de personas perdieron sus viviendas y continúan hoy sometidas a una situación habitacional extremadamente precaria. A lo anterior se suma el drama de más de 60.000 deudores del sistema de crédito hipotecario (Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPA) que, por obra de un sistema de capitalización de intereses, no han podido pagar sus cuotas y se han visto obligados a entregar sus viviendas. La injusticia de esta situación ha sido reconocida por la Corte Constitucional, obligando al Estado a modificarla. Subsiste un grave problema en el derecho a la vivienda de la población desplazada. Según la Codhes, el 46% de los desplazados se hacinan en cuartos o en viviendas precarias en zonas de invasión y de alto riesgo".[7]

Según cifras del Consejo Superior de la Judicatura el número de procesos ejecutivos en primera y segunda instando en el año 1999 fueron del orden aproximado de los 550.000 y de 347.000 en el año 2003. Estas cifras se han mantenido en los últimos años.

En Colombia existen aproximadamente 300 desalojos diarios, según el Magistrado Jesael Giraldo, 189.000 procesos represados de desalojos serian ejecutados al finalizar el paro de la Rama Judicial en el año 2008, en espera habrían otros 380.000 procesos en curso para inicios del 2009.

"Según estadísticas de las organizaciones de víctimas del sistema bancario en Colombia, se estaría hablando de más de 500.000 familias desalojadas por el sistema financiero, en los últimos años y otros 400.000 en proceso, esto suponiendo que cada familia tiene un promedio de 4 integrantes, y que cada crédito corresponde a una familia, existen un total de 2.000.000 de personas desalojadas y otras 1.500.000 potencialmente en llegar a serlo, aproximadamente serian 3.500.000.000 colombianos y colombianas desplazadas por el acoso y usura de los bancos, en la mayoría niños y niñas y personas de la tercera edad"[8].

Son numerosos los casos de desalojo de familias colombianas por culpa del sistema UPAC o UVR y sobre todo que esta penosa situación ha creado verdaderos carteles del remate, como se indica en este informe de prensa:

Ministerio de Ambiente y Vivienda creará una oficina para revisar las liquidaciones Inmuebles rematados: negocio de carteles- Por: Ana Maritza Villalba Castro[9].

"A finales de la década de los 90, José Modesto Salcedo quico comprar una casa en el barrio El Encanto de Bogotá. El precio original del inmueble fue de $95 millones, con los que contaba en ese momento. Decidió, entonces, tomar un crédito hipotecario y parecía que así solucionado el problema.

Durante los seis años siguientes le pagó al banco $62 millones y le realizó mejoras a la casa por $70 millones. Pero en 2004, cuando él aseguro que estaba al día en los pagos. La entidad financiera

6 Sentencia C-955 de 2000

7 http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomicionado/infor99s.html

8 Red de colombianos unidos por nuestros derechos constitucionales . REDECON (La lucha por la vivienda digna)

9 http:///www,elespectador.com/impreso/artículoimpreso-inmuebles-remotados-negocio-carteles

Inicio un proceso jurídico que en noviembre de 2006 significó el remate de su casa por $80 millones, en eso momento valorada en $230 millones.

Hoy, Salcedo espera la reestructuración de la liquidación de su deuda y tiene demandado al banco por fraude procesal y al juez, por cuatro delitos, entre ellos prevaricato.

Pero en el caso de este deudor del sistema UPAC, existe una preocupación adicional, durante una conciliación, el comprador de su vivienda le confesó que él era testaferro de un grupo que se dedica a comprar los inmuebles rematados en condiciones irregulares.

Las alarmas sobre esta problemática las prendió el Ministro de Medio Ambiente y Vivienda, Juan Lozano, aseveró que su cartera había confirmado la existencia de varios grupos de 'carteles, que "van a los remates de los inmuebles que deben ser desalojados y posteriormente los venden a un precio mucho menor".

Las irregularidades en su caso no pararon ahí. En enero de 2007, Salcedo le pagó al banco $3 millones, cuando se suponía que el proceso ya había terminado, pero el Juez del caso no declaró ninguna anomalía y continuó con el proceso".

Continúa diciendo el informe de prensa:

"El Director General de la Asociación Nacional de Usuarios del Upac (Anupac) Fernando Salzar, asegura que estos nuevos grupos se han dedicado a promocionarse en los medios de comunicación. "Ofreciendo asesorías para el remate de inmuebles y luego de lograr que los usuarios acepten sus servicios, se ponen de acuerdo en quién se queda con que inmueble. Cuando llegan o los juzgados sólo pagan el monto mínimo por cada casa o apartamento y de esa manera no se cumple el proceso de subasta, que establece la ley.

Por esa razón, los deudores del sistema Upac le solicitaron a las autoridades que se cree un grupo que investigue quién está detrás de estos carteles y a la DIAN que establezca de dónde salen los dineros con los que los ofertantes se hacen a inmuebles rematados y que en muchos caso pagan menos de la mitad del valor real.

"Es muy raro ver a muchachos de 20 años comprando 20 ó 30 inmuebles de $300 millones. Además, nosotros sabemos que muchos de esos 'carteles' son propiedad de banqueros y jueces que tienen intereses en el negocio para quedarse con los inmuebles pagando casi nada por ellos", agrega Salazar…".

Lo que no puede pasar es que colombiano, que, por razones ajenas a su voluntad, que se habían quitado el pan de la boca por pagar unas cuotas, pierdan su casa y por un valor inferior, comerciantes y traficantes de inmuebles compren sus propiedades para lucrarse*", afirmó el* Ministro Lozano.

Otra de las medidas que anunció esta Cartera es que creará una oficina para que inmediatamente se inicie la revisión de las liquidaciones de los procesos del Upac, como lo dispuso la Corte Constitucional y que, según Anupac, el superintendente financiero se ha negado a realizar.

Considero que la magnitud del problema no lo es tanto la UVR o el UPAC, sin descartar que son bocados anestésicos que crecen las deudas en favor de los bancos, no; los deudores de UPAC fueron afectados principalmente con la Capitalización de Intereses, ese es el mal relevante que hace pagar los créditos más de cinco o diez veces.

El sector financiero habilidosamente distraen a deudores, abogados y funcionarios judiciales con la controversia UVR - UPAC y callan lo de esa ilegal capitalización, argumentando lo devolución de las diferencias con dineros dados por el gobierno (solo la diferencia DTF - IPC), pero sigue el incumplimiento de la Sentencia C-1140 que les ordena a los bancos, de sus fondos reintegrar el abuso en la aplicación de los pago, es decir la capitalización de intereses.

Es decir, como dice Juan Pablo Arango P, "el problema de los deudores Upac dista mucho de solucionarse; lo que se arregló fue la crisis de las Corporaciones de Ahorro y Vivienda. En 2001, dos años después de la peor crisis en esta área y en plena vigencia de la UVR, el sistema hipotecario recibió 6.116 viviendas en dación de pago por 327.000 millones de pesos (Portafolio, 22 de enero de 2002) y al finalizar el año "las deudas vencidas de la banca hipotecaria representaban el 21,69% de los créditos de vivienda, o sea 2,5 billones de pesos (Portafolio, 9 de enero de 2002), cuando hace dos años -en el peor momento de la crisis de los deudores de Upac- esta deuda vencida llegó a 18,9%, demostrando con ellos que la eliminación del UPAC está todavía por solucionarse[10]…"

Exención Impuesto Predial Unificado A Familias Desplazadas

La iniciativa también contempla la condonación de deudas por concepto de Impuesto Predial Unificado a los predios abandonados por la población desplazada por la violencia en Colombia por motivos de justicia y equidad. Esto es justo, por cuanto estos compatriotas no tienen como trabajar y explotar su predio para poder pagar los tributos como sí lo tienen aquellas personas que no poseen tal condición. Precisamente por eso son desplazados. **Frontino -Antioquia**, es el primer municipio que aprueba un acuerdo municipal que exonera y condona a la población desplazada del pago de im-

10 Juan Pablo Arango P- Abogado. profesor universitario, subdirector de Cedetrabajo y gerente de *Deslinde.*

puestos. Como dice un comunicado de prensa de la Gobernación de Antioquia "Aunque en Colombia no exista una norma expresa que permita la condonación frente a circunstancias especiales, vinculadas a crisis económicas, sociales o naturales medida es posible siempre que sea razonable, proporcionada y equitativa. Por esta ranzón, el municipio de Frontino se animó a estudiar esta propuesta hasta convertirla en el acuerdo municipal 07 del 9 de marzo de 2009 y de esta forma, avanzar en el restablecimiento y a recuperación de los derechos sobre la tierra de la población víctima del desplazamiento forzado". "*Todos los municipio en Colombia estamos obligados a reportar una cifra aproximada de recaudo de impuestos anualmente pero en el caso de la población desplazada, no podamos esperar estos cumplan con el estimado por la administración".*

Muchas de las tierras y el patrimonio que los desplazados dejaron atrás ahora aparecen registradas a nombre de otros. Este es un panorama nacional y regional de las modalidades de despojo a través de las cuales actores legales e ilegales se están quedando con tierras de campesinos, quienes se han visto forzados a venderlas o a abandonarlas.

"*Me vende o le compro a la viuda".* A través de esta amenaza, que en algunos casos se ha convertido en realidad, colombianos han sido ob1igados a entregar sus tierras por algunos pesos, que en ocasiones no han alcanzado a recibir. Esta frase, que las víctimas han escuchado en muchas regiones del país, se ha convertido es uno de los instrumentos para la apropiación de tierras en Colombia.

Son 5,5 millones de hectáreas de tierras que a población en desplazamiento ha sido forzada a abandonar, según la segunda encuesta nacional realizada por la comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado"[11].

"Muchas de estas tierras, algunas se encuentran abandonadas. Otras, están ocupadas por terceros, ya sean ocupantes de buena fe, como campesinos desplazados de otras regiones, u ocupantes de mala fe, como paramilitares, testaferros y algunas empresas de cultivos agroindustrial según lo ha declarado el Estado. Y otras hectáreas ya han cambiado de dueño bajo presión o a través de diligencias administrativas fraudulentas y se encuentran en manos de testaferros o han sido vendidas a terceros de buena fe"[12].

Las múltiples formas de despojo que se presentan en el país fueron identificados por el programa de Consultas para a Recuperación de Tierras del Ministerio de Agricultura (Conret): la transferencia forzada de dominio, las ventas falsas, la caducidad administrativa, el desplazamiento de propietarios y el desplazamiento de poseedores, ocupantes y tenedores, entre otras.

Según el juicioso estudio de la revista Hechos del Callejón, **"La región Caribe concentra la mayor proporción de tierra abandonada en el país, el 38,2%, a pesar de ser la población desplazada que menos tierras poseía"**.

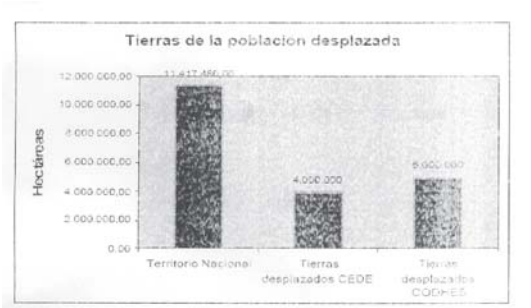
"Estos hechos de abandono de las tierras por causa del desplazamiento forzado, atenta contra normas del Derecho Internacional Humanitario, como el derecho a la propiedad y posesión, es decir el derecho a usar, gozar y disponer de los bienes, facultades que solamente pueden ser limitadas por motivos de interés social o de utilidad pública previamente definidos en la ley. Algunos de los instrumentos internacionales que amparan el citado derecho, son los siguientes: **Declaración Universal de los Derechos Humanos**. Artículo 17. 1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad. **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**. Artículo XXIII. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya o mantener lo dignidad de la persona y del hogar. **Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)**. Artículo 21. 1. Toda persona tiene derecho ni uso y goce de sus bienes La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. **Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra**. Prohíbe expresamente el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. **Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**. Establecen la obligación de los Estados de eliminar la discriminación contra la mujer y de otorgarle un trato igual en los planes de reforma agraria y reasentamiento. **Convenio 169 de la OIT**. Derechos a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas y tribales —comunidades negras, raizales y afrocolombianos-.

El derecho humano a la tierra no ha sido acogido ampliamente en la normativa internacional. Sin embargo, se han dado pronunciamientos en la materia como el del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas (2001) que vincula el derecho a la vivienda con el acceso a tierras. Dicho Comité expresó que: En muchos Estados partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de to-

11 Hechos del Callejón / Miércoles 24 de junio de 2009
12 Ibídem

dos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho (resaltado fuera de texto)"[13].

Tathiana Montaña de Indepaz, dice: La tierra se ha constituido en el motor de las economías modernas y la distribución de ella ha generado las transformaciones sociales y políticas desde el siglo XIX. El modelo económico en Colombia está directamente relacionado con la dinámica del conflicto "la ampliación del control de la tierra y del territorio se convierte en una tendencia dominante directamente asociada al conflicto"[14].



Indepaz, marzo 2005.

Es bien claro el artículo 762 del Código Civil cuando indica "la posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor y dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en un lugar y a nombre de él. (…) El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo."

Sobre la legislación existente para el tema de tierras y conflicto armado, la investigación de la Procuraduría General de la Nación señala entre algunas, las siguientes:

Norma	Descripción
Ley 160 de 1994	Beneficia a la población desplazada de programas de tierras [redacted] a cargo del INCORA.
Ley 171 de 1994	Se aprueba el Protocolo II de 1977 adicional a los convenios de Ginebra de 1949. Se prohibe el desplazamiento forzado.
Ley 812 de 2003.	Mediante la cual se aprueba el PND 2003-2006 "Hacia un Estado Comunitario". Arts. 27 y. 28. *Sobre acceso a la tierra:* tenencia provisional de tierras adquiridas o expropiadas [redacted] 5 años. *Otras formas de acceso a la tierra* (comodatos, leasing, arrendamientos etc)
Decreto 2217 de 1996	Programa para la adquisición de tierras para pobladores campesinos desplazada por la violencia.
Decreto 2569 de 2000	Establece un programa de estabilización socioeconómica, uno de cuyos componentes es el acceso a la tierra con fines productivos.

El Decreto 2007 de 2001

El informe de la Procuraduría General de la Nación presento un análisis a esta norma, dentro de lo que podemos destacar de manera puntual lo siguiente:

1. Antecedentes

13 Universidad de los Andes- Centro de Investigaciones Socio Juridicas (Cijus)

14 el Problema de Tierras en Colombia: un Asunto por Resolver

• Entre 1945-1955 el 10% del total de la población colombiana (18.000.000 de habitantes), era desplazada.

• En 1997 del 72% de la población desplazada tenían vínculos rurales.

• En 1997 el 42% de ellos eran propietarios, arrendatarios aparceros, o colonos.

• Los departamentos que concentran mayor cantidad de tierras, son quienes más expulsan población.

• El 72% de los desplazados abandonaron sus tierras.

• El 13% de desplazados vendieron sus tierras.

2. Objetivo. Congelar las transacciones sobre la tierra para prevenir el desplazamiento, por medio de registro de las tierras de la población desplazada y recibir tierras de la población desplazada a cambio de otros predios.

Según Indepaz-2005, presenta unas cifras sobre hectáreas abandonada por la población desplazada.

Hectáreas abandonadas a junio de 2003 (Pastoral Social)	33.903
Hectáreas abandonadas (INCORA)	2.975
Hectáreas abandonadas para marzo de 2003, Conferencia Episcopal	564.402

Indepaz, marzo 2005

Existen en la actualidad muchos estudios y diagnósticos sobre el desplazamiento forzado al que se ven enfrentados cada día más y más colombianos. El estudio de Ibáñez y Querubín de la Universidad de los Andes, señala los siguientes puntos a tener presentes para la comprensión de la relación existentes entre desplazamiento y tenencia de tierra en Colombia[15].

1. La concentración histórica de tierras por parte de grandes terratenientes dedicados a la ganadería o a la producción de cultivos extensivos como por ejemplo, de palma africana o industria forestal.

2. El conflicto armado interno,

- Enfrentamientos armados entre ejércitos irregulares y las fuerzas armadas ejército y policía.

- El aumento de cultivos de uso ilícito hacen que los narcotraficantes por medio de sus ejércitos privados (paramilitares y algunos casos las guerrillas) se apropian de la tierra de forma violen-

15 Documento CEDE 2004-23, ISSN 1657-5334, mayo de 2004

ta, "*Las cifras de intensidad del desplazamiento relevan que Chocó, Putumayo, Caquetá, Sucre y Bolívar son los departamentos con mayor número de expulsados por cada 100,000 habitantes".*

3. las fumigaciones en regiones como Chocó, Putumayo y Caquetá.

4. la propiedad es colectiva de la tierra en comunidades afrocolombianas permite que las repercusiones de la guerra también sean colectivas.

5. ausencia de garantías reales / materiales por parte del Estado para la efectiva realización de los DD.HH de la comunidades. Salud, educación, soberanía alimentaria, vivienda etc.

Finalmente presento algunos datos, que provocan a la comunidad en general a acercarse más al tema, pues relevan la profundidad del asunto.

(CEDE, 2004):

• Las cifras del sistema RUT revelan que cerca del 60 por ciento de los hogares desplazados tenían acceso a tierras y más de la mitad son propietarios legales de sus tierras.

• La población desplazada reporta haber perdido cuatro millones de hectáreas lo que equivale a una tercera parte de la tierra en Colombia.

• Las regiones del país donde se ha agudizado el conflicto armado presentan además una elevada violación de los Derechos Humanos y un mercado dinámico de tierras impulsado por la demanda por parte de los narcotraficantes (Reyes, 1994). Las zonas con mayor concentración de la tierra son así mismo, aquellas con menor crecimiento económico, menores niveles de salarios y mayores niveles de violencia (Castaño, 1999).

• El Incora estima que los narcotraficantes poseen el 48 por ciento de las mejores tierras del país mientras, que los pequeños propietarios que constituyen el 68 por ciento de los propietarios, posee el 5.2 por ciento de las tierras (Contraloría General de la República, 2002).

• Desplazamiento es más frecuente en los departamentos con mayor concentración de la tierra.

• 54 por ciento de los hogares desplazados son propietarios.

• Los desplazados pierden todo tipo de vínculo con la tierra, pues generalmente llegan a lugares que no les ofrecen trabajo agrícola.

El abandono de tierra es un costo económico y constituye, por lo general el único activo de los hogares por lo cual el deseo de recuperar el predio abandonado es un incentivo para retornar.

• Deseo de retorno está relacionado con la propiedad de tierra, lo cual es un incentivo: mientras que la mera posición no conduce al deseo de retorno.

Es la hora de darle un respiro a la población desplazada por la violencia y evitar de que sus predios, sean rematados a través de procesos coactivos, puesto que las condiciones de vulnerabilidad extrema, en las cuales se encuentra esta población, debido a la violación masiva, prolongada y reiterada de sus derechos, amerita por parte del Estado, brindarle una protección especial, acogiéndonos a los dispuesto por la Corte Constitucional al declarar la situación de los desplazados como un Estado de cosas inconstitucionales, mediante la Sentencia T-025 de 2004 y la Sentencia 511 de 1996.

Musa Besaile Fayad,

Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 15 de diciembre del año 2009 ha sido presentando en este Despacho el Proyecto de ley número 237 con su correspondiente Exposición de Motivos por el honorable Representante *Musa Besaile Fayad*

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

PROYECTO DE LEY 238 DE 2009 CAMARA

por el cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de San Bernardo, en el departamento de Cundinamarca, con motivo de la celebración de los cien (100) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de San Bernardo en el departamento de Cundinamarca, con motivo de la celebración de los cien (100) años de su fundación.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 150, 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el Presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del Sistema Nacional de Cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias con el fin de adelantar las obras de interés público o social y de beneficio para la comunidad del municipio de San Bernardo,

en el departamento de Cundinamarca: vía Arbeláez —San Bernardo y mantenimiento, reparación vías urbanas.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal. Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentado por,

Buenaventura León León.

Representante a la Cámara

Departamento de Cundinamarca.

EXPOSICTON DE MOTIVOS

Con esta iniciativa se busca resaltar la importancia que tiene el municipio de San Bernardo, reconociendo su condición de municipio agrícola, teniendo como principales productos el café seguido de frutos como lulo, tomate de árbol, mora y curuba; en el manejo del agua y específicamente su oferta hídrica, constituyéndose en una fuente importante para la región, además de la industria vinícola. También es necesario señalar que dentro de la jurisdicción de San Bernardo, se encuentra el Parque Nacional Natural del Sumapaz, estableciéndose como Area de Protección Especial dada su importancia como ecosistema estratégico para la Región.

El proyecto de ley, también es un reconocimiento a la invaluable y admirable labor de las autoridades municipales, en cabeza del señor alcalde, Libardo Morales Cabezas; el señor párroco, Carlos Alidio Niño Díaz y los honorables Concejales Jorge Yecid Díaz Sabogal, Efraín Enrique Romero, José Raúl Pedraza Jiménez, Reynel Díaz Pardo, Ana Isabel Castillo Moreno, Roberth Díaz, Norberto Rodríguez Gil, Filiberto Avila Buitrago, Bernardo Cubillos Pabón, Jorge Alejandro Almonacid Barriga y Félix Antonio Rincón Castillo.

Así se facilita la materialización de la acción del Estado a nivel local, extendiendo los valores de la nacionalidad y permitiendo desarrollar la contribución de la gestión gubernamental.

Reseña Histórica

Hacia 1908 en predios de la hacienda "Alejandría" se formó un caserío, cuya rústica capilla se hizo bajo el patrocinio de Manuel María González; allí hubo plaza, de una fanegada, y en sus esquinas cuatro casas: la de Soledad Carrillo de Hernández, Eudoro Pabón, Santos Herrera, y Aristóbulo Martínez.

Por entonces venía el párroco de Pandi Francisco Antonio Mazo a ofrecerle la eucaristía, quien comprendiendo la necesidad de congregarlos en pueblo trató de hacerlo en ese lugar, lo cual no fue aceptado por el señor González, quien alegó inconvenientes de terreno.

Tres Kilómetros al noroeste, el padre Mazo encontró el terreno, dentro de la hacienda "San Jerónimo" de propiedad de Justo Baquero, al oriente de la quebrada del mismo nombre, que la separaba de la heredad de su hermano Sinforiano. Justo le vendió una parte y otra se la cedió con destino al área de población, y otros tanto le dio Sinforiano.

En "San Jerónimo" escogió el sitio para la fundación, que comenzó con el señalamiento de un pequeño cuadrilátero para la plaza en lo que era un huerto de arveja y haba, sombreado por un frondoso girasol.

Para la época los colonos ya eran muchos y algunos tenían numerosa familia. La riqueza maderable de estas montañas y la fertilidad de sus tierras eran la mejor garantía de prosperidad del nuevo pueblo. El padre Mazo señaló el viernes 22 de julio de 1910 para decir la primera misa, con la debida licencia del Arzobispo Bernardo Herrera Restrepo, y proclamar la fundación del pueblo.

En enero de 1913 tuvo lugar la primera fiesta amenizada por la Banda de Espinal. El Concejo de Pandi en 1914 lo erigió en corregimiento. Por Ordenanza No. 66 de abril 30 de 1920 lo erigió en municipio, segregado del municipio de Pandi, más el corregimiento de Nazareth, fue sancionado por el Gobernador Eduardo Restrepo Sáenz y reglamentada por Decreto 289 del 23 de junio de 1921. El primer alcalde fue Miguel Mena.

El tribunal contencioso por sentencia de 30 de junio de 1923 declaró nula dicha ordenanza y en tal virtud el Gobernador Eduardo Briceño por Decreto 1254 de agosto 14 de 1923 suprimió el municipio reintegrándolo a Pandi y Bogotá. Por Ordenanza número 62 de 3 de mayo de 1927 se creó definitivamente el municipio y el alcalde fue Daniel Malo O Leary. La parroquia fue creada por Decreto de 29 de enero de 1932 del Arzobispo Ismael Perdomo.

Marco constitucional y legal

La Constitución Política en su artículo 1° establece: "Colombia es un Estado Social de Derecho" y Según la Corte Constitucional, en Sentencia C-579 de 1999, *"La declaración de que Colombia es un Estado Social significa que el Estado debe velar por el bienestar de los asociados; es decir, que en vez de asumir una actitud pasiva en torno a lo que sucede en la sociedad - tal como ocurría en el llamado Estado gendarme - debe entrar en acción para - como se señaló en la Sentencia SU-747 de 1998 - contrarrestar las desigualdades sociales existentes y para ofrecer/e a todos las oportunidades para desarrollar sus aptitudes y para supe-*

rar los apremios materiales." De lo que se trata es de establecer la obligación de asegurarle a los asociados unas condiciones materiales mínimas de existencia, lo que implica que debe intervenir con decisión en la sociedad para cumplir con ese objetivo".

De esta manera, el proyecto de ley, está ajustado a la Constitución, desarrollando los principios del Estado Social de Derecho, la democracia participativa, el principio de igualdad, la solidaridad, entre otros. El proyecto promueve la generación de obras que acercan a San Bernardo a la región y a sus habitantes a unas condiciones mínimas de vida, convivencia y proyección de desarrollado.

Para evaluar la viabilidad jurídica de este proyecto de ley, el mismo debe estar acorde con las normas superiores en la determinación del gasto público que hacen referencia a las disposiciones que nos competen a este respecto. Según lo consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991, en los artículos 150 numerales 9, 151, 154, 287, 288 y 355; Las Leyes 38/89, 179/94 y 225/95, compiladas por el Decreto 111 de 1996 que define el Estatuto Orgánico del Presupuesto y los pronunciamientos a este respecto de la Corte Constitucional.

Respecto de lo anterior es preciso recordar que en el Congreso, por mandato del pueblo, reside la Cláusula General de Competencia en virtud de la cual, el principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de libertad, con apego al artículo 154 de la Constitución Política, en donde se consagra que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146 o por iniciativa popular en los casos previstos por la misma norma superior.

En ese orden de ideas, es necesario aclarar que para este tipo de proyectos de ley, el Congreso ha legislado muy a pesar de las objeciones que el gobierno ha hecho en su momento, de la cual la Corte Constitucional se ha pronunciado a este respecto mediante las Sentencias: C-490 de 1994, C-343 de 1995, C-685 de 1996 y C-197 de 2001, C-1250 de 2001. C-1113 de 2004, C-500 de 2005 y C-729 de julio 12 de 2005 en donde se desarrollan entre otras disposiciones el principio de Anualidad, el principio de legalidad del gasto público y la forma como el Gobierno puede hacer las inclusiones necesarias en el Presupuesto General de la Nación, en lo que tiene que ver con la Constitucionalidad y la competencia legislativa para declarar un gasto público.

Para lo que interesa en este caso, sobre este tema la Corte en Sentencia C-1113 de 8 de noviembre de 2004, ha dicho que:

"en la Sentencia C-399 de 2003 esta Corporación declaró exequibles varias normas que autorizaban al Gobierno "para asignar en la adición presupuestal de la vigencia de 2002 y dentro del presupuesto de las vigencias 2003 y siguientes, las sumas necesarias para ejecutar las obras de infraestructura de interés social que en el municipio de Sevilla se requieran y este no cuente con los recursos necesarios, así como para la recuperación de su patrimonio histórico y consolidación del capital cultural, artístico e intelectual (...)". La Corte decidió que dichos gastos versarían sobre la realización de obras mediante el mecanismo de cofinanciación, y por ende, era aplicable la excepción dispuesta en el artículo 102 referido. Dijo la Corte:

"Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, 'la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades políticas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la constitución Política'. Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones (…)" [E]s claro que mediante el sistema de cofinanciación la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la Nación orienta la dinámica de la descentralización "al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales", en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior.

Sobre el particular la Corte ha señalado lo siguiente:

'En ese orden de ideas, el mecanismo de cofinanciación encuentra amplio sustento constitucional en la fórmula territorial misma del Estado colombiano, que es una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales (C. P. artículo 1°). En efecto, la cofinanciación articula los principios de unidad y autonomía del ordenamiento territorial, al mismo tiempo que desarrolla los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los cuales se funda el reparto de competencias entre los distintos niveles territoriales (C. P. artículo 288). Sin embargo, la constitucionalidad prima facie del mecanismo de la cofinanciación no significa que cualquier regulación de la misma sea legítima, pues es obvio que esta debe adecuarse a la Carta, y en particular a los principios y reglas constitucionales que gobiernan el proceso presupuestal y el reparto de competencias entre el Gobierno y el Congreso en este campo."

Por todas estas razones históricas, sociales y culturales y basados en la jurisprudencia sobre este tipo de proyectos, consideramos que el municipio de San Bernardo merece el reconocimiento del Gobierno Nacional en la conmemoración de su primer centenario, para que concurra y sea solida-

rio en su celebración y de esta manera atienda los requerimientos y necesidades que presenta dicho municipio.

Presentado por,

Buenaventura León León.

Representante a la Cámara,

Departamento de Cundinamarca.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 15 de diciembre del año 2009 ha sido presentando en este Despacho el Proyecto de ley número 238. Con su correspondiente Exposición de Motivos por el honorable Representante *Buenaventura León León.*

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 1309 - miércoles 16 de diciembre de 2009

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS **Págs.**

Proyecto de ley número 237 de 2009 Cámara por la cual se suspenden provisionalmente procesos judiciales y ejecuciones de sentencias por deudas contraídas a través del sistema UPAC y/o UVR cuyo objeto lo constituya la vivienda única del deudor y su familia al igual que la suspensión de los procesos de jurisdicción coactiva de los inmuebles urbanos o rurales de la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones 1

Proyecto de ley 238 de 2009 Cámara por el cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de San Bernardo, en el departamento de Cundinamarca, con motivo de la celebración de los cien (100) años de su fundación y se dictan otras disposiciones 8

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2009