REPÚBLICA DE COLOMBIA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - Nº 78 | Bogotá, D. C., Martes, 21 de febrero de 2023 | EDICIÓN DE 7 PÁGINAS

DIRECTORES: GREGORIO ELJACH PACHECO, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA, SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA, www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 238 DE 2022 SENADO

por la cual se faculta la permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierra y avasallamiento de bien inmueble, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 20 de febrero de 2023

MFCM-051-2023

Honorable Senador
FABIO RAÚL AMIN SALEME
Presidente
Comisión Primera Constitucional Permanente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley No. 238 de 2022 Senado** ***"Por la cual se faculta la permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierra y avasallamiento de bien inmueble, y se dictan otras disposiciones."***

Reciba un cordial saludo respetado señor Presidente,

En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, mediante Acta MD-23 del 08 de febrero de 2023, y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 238 de 2022 Senado ***"Por la cual se faculta la permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierra y avasallamiento de bien inmueble, y se dictan otras disposiciones"***, en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El Proyecto de Ley bajo estudio fue radicado el 8 de noviembre de 2022, ante la Secretaría General del Senado de la República. Es autoría de los Honorables Senadores Paloma Valencia Laserna, Miguel Uribe Turbay, Andrés Felipe Guerra Hoyos, Ciro Alejandro Ramírez Cortes, Paola Andrea Holguín Moreno; y los Honorables Representantes José Jaime Uzcátegui Pastrana, Christian Garces Aljure, Yenica Sugein Acosta Infante, Miguel Polo Polo, Yulieth Sánchez Carreño, y Juan Espinal Ramírez. El proyecto original fue publicado en la Gaceta No. 1406 del 10 de noviembre de 2022.

El día 08 de febrero de 2023, la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, mediante Acta MD-23, me designó como ponente única del proyecto bajo estudio.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley puesto objeto de estudio busca dar garantías a los propietarios de bienes inmuebles que se ven afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble, a través de las siguientes herramientas: i) Facultar a la a Sociedad de Activos Especiales (SAE) para realizar la permuta de predios sobre los que se declare la extinción de dominio por bienes inmuebles cuyo uso y explotación esté afectado por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble; ii) Suspender las obligaciones tributarias que recaigan sobre bienes inmuebles cuyo uso y explotación se vea afectado por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble, mientras persista la afectación sobre el predio, no podrá adelantarse cobro por vía judicial, ni coactiva; iii) Impedir la adjudicación de bienes inmuebles de propiedad privada a sus invasores o avasallantes.

Para explicar mejor esta iniciativa legislativa, se retoman los siguientes aspectos de la exposición de motivos:

III. MARCO NORMATIVO

Al hablar de la problemática de la invasión de tierras el primer referente obligado es el artículo 58 de la Constitución Política, que consagra el derecho a la propiedad privada, así:

> *"**Artículo 58.** <Artículo modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> 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. (...)"* (Subraya fuera del texto original).

En este punto, es importante recordar lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-157 de 1997[1], que declaró la exequibilidad de la Ley 308 de 1996, relativa a los tipos penales de invasión de tierras y urbanizador ilegal, en la cual estableció:

> *"El invasor atenta contra el derecho de propiedad, pues irrumpe en tierras o edificaciones ajenas, haciendo imposible al propietario el goce y uso del bien, la percepción de sus frutos y su disposición. A la luz del Estatuto Fundamental, el derecho de propiedad, en sí mismo relativo y sometido a restricciones, únicamente se reconoce y protege en la medida en que revierta, a favor de la sociedad y en beneficio del interés colectivo, que prevalece. El sistema jurídico tiene contemplados los mecanismos y procedimientos con arreglo a los cuales, sin desconocer los derechos del dueño, se puede deducir en la práctica la relatividad de los mismos y su sometimiento a la prevalencia del interés público, así como el cumplimiento de las obligaciones, cargas y deberes que supone la función social. No se puede alegar la función social o las restricciones constitucionales al derecho de propiedad como justificación para quebrantarlo de hecho, o mediante la violencia o el uso de la fuerza física, como ocurre con la invasión de tierras o inmuebles, cuya ilicitud, en los términos definidos por la disposición acusada, debe conducir a la imposición de sanciones proporcionales a la agresión.*
>
> *(...)*
>
> *Así las cosas, no se puede alegar la función social o las restricciones constitucionales al derecho de propiedad como justificación para quebrantarlo de hecho, o mediante la violencia o el uso de la fuerza física, como ocurre cuando se comete cualquiera de los delitos contemplados en la legislación que tienen precisamente a la propiedad como valor jurídico protegido. Uno de ellos es el de la invasión de tierras o inmuebles, cuya ilicitud, en los términos definidos por la disposición acusada, debe conducir a la imposición de sanciones proporcionales a la agresión, indispensables para la efectiva garantía que consagra el artículo 58 C.P."* (Subraya fuera del texto original).

A la luz del aparte señalado, es claro que si bien el derecho a la propiedad privada no es absoluto, no es dable argumentar la función social o las restricciones constitucionales existentes para vulnerarlo, pues ello dará lugar a las sanciones estipuladas para los delitos que llegasen a configurarse.

[1] Corte Constitucional, Sentencia C-157 de 1997. MP José Gregorio Hernández Galindo. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° y 2° de la Ley 308 de 1996.

En ese orden de ideas, se destaca el precepto consagrado en el Ley 599 de 2000 Código Penal Colombiano, que instauró la invasión de tierras como un tipo penal, artículo que sería modificado por la reciente Ley de Seguridad Ciudadana, en los siguientes términos:

> *"**Artículo 263. INVASIÓN DE TIERRAS.** <Artículo modificado por el artículo 12 de la Ley 2197 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> El que con el propósito de obtener un provecho ilícito para sí o para otro, invada terreno o edificación ajena, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa 90 meses de prisión y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes.*
>
> *Cuando la invasión se produzca respecto de predios ubicados en zona rural, con explotación agrícola o pecuaria, o respecto de bienes del Estado, la pena será de cincuenta y cuatro (54) a ciento veinte (120) meses de prisión.*
>
> *Cuando la invasión se produzca superando medidas de seguridad o protección, físicas o electrónicas, instaladas con el propósito de impedir la invasión del inmueble, o cuándo se produjere con violencia respecto de quien legítimamente ocupare el terreno o edificación, la pena será de sesenta (60) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses de prisión.*
>
> ***PARÁGRAFO 1o**. Si antes de la acusación, cesan los actos de invasión y el agente desaloja por completo el terreno o edificación ajenas, la Fiscalía podrá aplicar cualquiera de los mecanismos de terminación anticipada del proceso penal, siempre y cuando el o los invasores hayan indemnizado los daños y/o perjuicios causados a las víctimas con la invasión.*
>
> ***PARÁGRAFO 2o.** Si en el marco de una medida de restablecimiento del derecho no hay oposición al desalojo por parte del (de los) invasor(es), y este se produce antes de la imputación, la Fiscalía podrá aplicar principio de oportunidad, salvo en los casos de reincidencia, siempre y cuando el o los invasores hayan indemnizado los daños y/o perjuicios causados a las víctimas con la invasión."* (Subraya fuera del texto original).

Los ajustes introducidos por la Ley 2197 de 2022 se enfocaron en: i) incrementar las penas establecidas para el delito de invasión de tierras (que actualmente van de 48 a 90 meses de prisión y multa de 66.66 a 300 smlmv); ii) establecer un incremento punitivo (54 a 120 meses de prisión) cuando la invasión recaiga sobre predios ubicados en zona rural, con explotación agrícola o pecuaria, o bienes del Estado; iii) establecer un incremento punitivo (60 a 144 meses de prisión) cuando la invasión se produzca superando medidas de seguridad o protección, o con violencia respecto de quien legítimamente ocupe el terreno o edificación.

La Ley 2197 de 2022, más conocida como Ley de Seguridad Ciudadana, trajo otro elemento de vital importancia para combatir este delito, y fue la creación del tipo penal de avasallamiento de bien inmueble, descrito de la siguiente forma:

> ***"Artículo 264A. AVASALLAMIENTO DE BIEN INMUEBLE**. <Artículo adicionado por el artículo 13 de la Ley 2197 de 2022 -corregido por el artículo 6 del Decreto 207 de 2022- . El nuevo texto es el siguiente:> El que por sí o por terceros, ocupe de hecho, usurpe, invada o desaloje, con incursión violenta o pacífica, temporal o continua, un bien inmueble ajeno, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento veinte (120) meses.*
>
> *Cuando la conducta se realice con violencia o intimidación a las personas la pena se incrementará en la mitad.*
>
> *Cuando la conducta se realice mediante el concurso de un grupo o colectivo de personas, la pena se incrementará en una tercera parte.*
>
> *Cuando la conducta se realice contra bienes de patrimonio del Estado, bienes de dominio público, patrimonio cultural o inmuebles fiscales, la pena se incrementará en una tercera parte y si se trata de bienes fiscales necesarios a la prestación de un servicio público esencial la pena se incrementará en la mitad."* (Subraya fuera del texto original).

Como puede verse, el interés del legislador frente al tema denota la necesidad de brindar herramientas eficaces que permitan a los propietarios de bienes inmuebles defender su derecho a la propiedad privada, seriamente amenazado en las últimas décadas, como podrá verse más adelante. En consonancia con ello, tras la entrada en vigencia de la Ley de Seguridad Ciudadana, la Fiscalía General de la Nación definió acciones para fortalecer las labores investigativas, definir estrategias y un plan de trabajo para afrontar la invasión de tierras y el avasallamiento de bienes específicamente en el Departamento del Cauca, donde la problemática se ha agudizado recientemente[2].

[2] Disponible en el enlace: https://twitter.com/FiscaliaCol/status/1488980890072096771?t=EBxRKz2OiEWdK-qqTRAvWg&s=19

IV. CIFRAS INVASIÓN DE PREDIOS

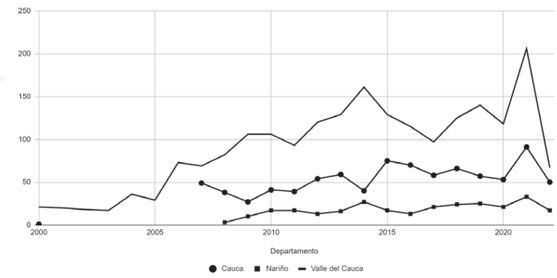
La disputa de tierras en Colombia data desde inicios del siglo XX. La presencia de grupos guerrilleros y armados, ha desatado un conflicto entre propietarios e invasores. Uno de los hechos que lleva a este conflicto es el mensaje de reivindicación cultural y tradicional del uso de la tierra por parte de estos últimos, lo que los lleva a justificar la violencia y quebranto a la propiedad privada, muchas veces con el respaldo de las guerrillas. A esto se le suma la débil institucionalidad estatal en la imposición del orden y la incapacidad para defender la propiedad privada.

Las cifras más representativas que evidencian este conflicto revelan que, de 4.376 investigaciones desde el año 2000 a junio 2022, 3.219 se encuentran registradas en el SPOA[3] y 1.167 en SIJUF[4], en los departamentos de Valle del Cauca, Cauca y Nariño. El departamento del Valle del Cauca representa el 64% de las investigaciones, lo que refleja la crítica situación que se está viviendo en este lugar, especialmente en Cali y Buenaventura. Las cifras detalladas por municipio para cada uno de los departamentos de la Ilustración 1. se encuentran en las tablas del Anexo. La tendencia anual es creciente, por lo que reviste la preocupación institucional.

[3] "El SPOA es el sistema de información en el que se registran los hechos ocurridos en vigencia del Código de Procedimiento Penal o Ley 906 de 2004 desde el año 2005 hasta la actualidad, y las investigaciones que se adelantan bajo el procedimiento del Código de Infancia y Adolescencia o Ley 1098 de 2006".

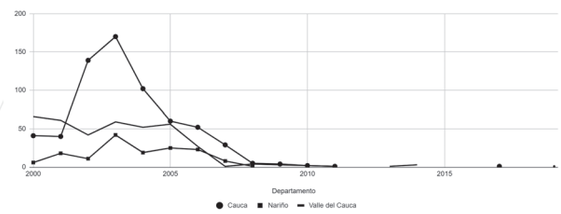
[4] Sistema de Información Judicial de la Fiscalía General de la Nación SIJUF: sistema de información en el que se registran las investigaciones penales relativas a hechos cometidos durante la vigencia de las normas de procedimiento penal anteriores a la actual, particularmente de la Ley 600 de 2000.

Ilustración 1. Investigaciones registradas en el Sistema Penal Acusatorio (SPOA) en los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca.



Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022).

Ilustración 2. Investigaciones registradas en el SIJUF en los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca, desde el año 2000 al 2019.



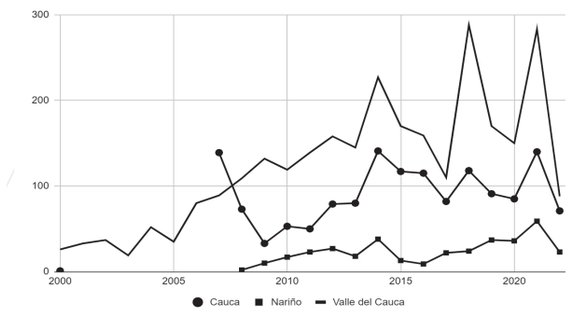
Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022).

En cuanto a indiciados por el delito de invasión de Tierras o Edificaciones en el Cauca y Valle del Cauca han venido creciendo considerablemente en el avance de los años. La Ilustración 3. evidencia que, el número de indiciados desde el 2006 al 2021 han crecido en los tres departamentos objeto de análisis. En el Valle del Cauca se pasó de un total de 80 indiciados en el año 2000 a 288 indiciados en el año 2018.

Del total de indiciados (4.646), se encuentra un (1) líder Organización Comunitaria, dos (2) líderes Organización Indígena y un (1) Líder de Tierras, concluyendo que existe un mayor número de investigaciones en las que el sujeto activo no está asociado a un grupo étnico con enfoque diferencial. De igual forma, en el sistema de Información SIJUF se estableció que de los 1088 sindicados registrados como sindicados, tres (3) hacen parte de líderes de organización indígena (Fiscalía General de la Nación, 2022).

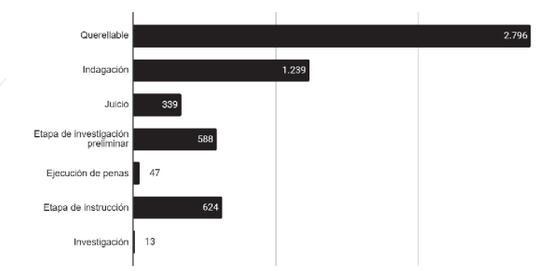
Del estado procesal de las investigaciones, de acuerdo a la clasificación establecida por la Ley 906 de 2004 y la Ley 600 del 2000, el 49.5% se encuentran querellables y el 21.9%en indagación (ver Ilustración 4 .). Respecto al Número de Noticias Criminales Activas e Inactivas en el SPOA y SIJUF se halló que en el SPOA se encuentra 1.112 Investigaciones Activas y 2.107 investigaciones inactivas; y en el SIJUF, 2 activas y 1.177 Inactivas. (Ver Ilustración 5.)

Ilustración 3. Número de Indiciados registrados en el SPOA desde el año 2000, por el delito de invasión de Tierras o Edificaciones consagrado en el Artículo 263 del código penal, en los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca.



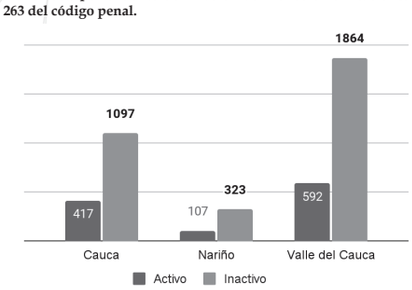
Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022).

Ilustración 4. Estado Procesal de las Investigaciones, por el delito de invasión de Tierras o Edificaciones consagrado en el Artículo 263 del código penal en SPOA y SIJUF.



Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022).

Ilustración 4. Número de Noticias Criminales (NUNC) Activas e Inactivas en el SPOA y SIJUF; desde el año 2000, por el delito de invasión de Tierras o Edificaciones consagrado en el Artículo 263 del código penal.



Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022).

Tabla 1. Investigaciones en el Departamento del Cauca (SPOA). (delito de invasión de Tierras o Edificaciones consagrado en el Artículo 263 del código penal), por cada municipio.

Municipio	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Popayán	1	19	7	8	20	17	19	30	23	43	32	21	28	22	16	36	23	365
S De Quilichao		6	4	1	3	5	10	9	4	3	3	5	4	3	2	5	1	68
Caloto		3	9	2	1	1	1	1		7	7	3	6	4	7	2	4	58
Cajibío		4	4			3	2	4	1	2	1	4	1	4	1	10		41
Puracé			1	3	1	1	3	2	2	2	3	2	2	2		1		25
Corinto		1					1	2	1	1	1		2	3	3	1	7	23
El Tambo		1		5	1	2	2	1		2	2	2	1	2	1	1		23
Silvia		3	2	2	1	1	1			1	1	1	3	1		2		19
La Vega							1					3	3	1	4	4	3	19
Totoró		2	1		1			3		1	2	2	1	1	3	1		18
Buenos Aires			1	1	2				1	2	3	1		2	1	4		18
Timbío		1	1			1	3	2		2			1		2	4		17
Piendamó			1	1	1	3	1	1				1		4	1	1	2	17
Caldono		1	3	2	3						1	2	1	1	1	1		16
Guachene													2	1	3	5	3	14
Inzá					2		7	1					1			1		12
Patía		1				1				1	1	2	2		1			9
Morales					1					1	4	1			1	1		9
Timbiquí			1							2			1	1		1	1	7
Sotara			1			1	1		1	1		1		1				7
Bolívar		1					1		2		2			1				7
Villa Rica			1		1					2			2		1			7
Suárez		1				1							1		1	3		7
Guapi					1				1	1			2	2				7
Balboa									1		1	2			2	1		7
Miranda				1				1			1	1				1	2	7
Puerto Tejada					1	1					1	1				1	1	6
La Sierra									2	1				1			1	5

Municipio	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Mercaderes		1	1								1						1	4
López		1						1			1							3
Santa Rosa											1	1	1					3
Argelia					1							1			1			3
San Sebastián						1		1			1							3
Almaguer																2	1	3
Rosas		1				1		1										3
Sucre																1	1	2
Piamonte												1	1					2
Toribio		1																1
Paez																	1	1
Jambaló		1																1
Padilla				1														1
Total	1	49	38	27	41	39	54	59	40	75	70	58	66	57	53	91	50	868

Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022).

Tabla 2. Investigaciones que cursan en el Departamento del Valle del Cauca (SPOA), (delito de invasión de Tierras o Edificaciones consagrado en el Artículo 263 del código penal, por cada municipio).

Municipio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Cali	1				1		30	33	54	51	52	44	42	57	81	55	48	51	70	80	65	102	35	952
Buenaventura	12	13	10	8	27	18	18	11	6	19	30	26	33	25	38	28	23	13	14	6	2	11	3	394
Dagua							3	1	3	2	5	8	17	4	10	9	7	10	6	5	7	12	3	112
Jamundí							2	2	4	1	2	4	1	3	3	5	6	9	7	12	2	12	3	78
Palmira							5	2	3	2	3	2	1	5	5	3	4	2	4	1	10	15	1	68
Yumbo							1	3		10	2	3	5	8	3	6	6			5	5	7	3	67

Municipio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Tuluá	1	1	1		1	3	3	1	1	5	2		2	1	2	3	2	1	2	3	2	3	1	41
La Cumbre							2	2	3	3	1		1	1	1	1	2	2	3	4	2	6	4	38
Gua. De Buga	1		3			1	2	1	1	2	1	1	1	3	1		2		1	4	2	3	1	31
Florida								1	2	1	2		4	2		4	1	1		2		7		27
Cartago		1	1			1			2	1		1	1	2			2		2	2	7	2	2	27
Calima	1			1		1		1			2		1	3	1	3		2		2	1	3	3	25
Ginebra	3			1		2		1		1				1	2	1	1	1		2	3	1		20
Sevilla							2			1		1	1	1	5	1	1		2	1	1	2	1	20
Candelaria												1	1	1	1	3	1		2	2			2	14
Bolívar						2	1	1		1	2		1	1					1			4		14
Yotoco					1			1					1	2		1	2				2	1	1	13
Roldanillo		2	1	1	2						1					1	2		2		1			13
La Unión			1	2	2								1		1	1			1		1	1	1	12
Restrepo							1	1	1	1		1	1					2	2			1	1	12
Bugalagrande								1	1					3	2			1				1	1	10
Guacarí	2	2			2			1								1			1			1		10
El Cerrito								1		1				2					1	2		3		10
Zarzal		1	1	2		1									1			1	1	1				9
Riofrío				1			1	1			1	1			1					1		2		9
Toro															1	1	2	1	1	1		1		8
Trujillo				1						1			1			1	1					1		6
Alcalá								1		1			2	1									1	6
Ansermanuevo																						3	2	5
Pradera								1		1					1				1			1		5
Vijes									1					1		1						1		4
El Cairo																	1					1	1	3

Municipio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
San Pedro										1				1						1				3
Ulloa												2										1		3
(En Blanco)							2																	2
Andalucía												1								1				2
Argelia															1									1
Caicedonia												1												1
Versalles								1																1
Obando																				1				1
Total	21	20	18	17	36	29	73	69	82	106	106	93	120	129	161	129	115	97	125	140	118	206	67	2.077

Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022).

Tabla 3. Investigaciones que cursan en el Departamento de Nariño (SPOA), (delito de invasión de Tierras o Edificaciones consagrado en el Artículo 263 del código penal (SPOA)), por cada municipio.

Municipio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Tumaco		3	5	4	1	1	8	7	4	8	6	3	5	5	5	65
Pasto		1	1	2	5	5	6	3		3	1	7	8	16	6	64
Barbacoas	1		3			1	2	6		4	3	1	1	2	4	28
Túquerres	1	1	2	5	1	1	3		1							15
Ipiales		2	1	1	2	1				1	1	1		3		13
Ricaurte						2	2		1	1	1		1	1		9
Mallama						1	2		2			2				7
Guachucal		1	1			1	1			1	1					6
La Unión			1								1		2			4
Buesaco											3	1				4
Roberto Payán										2	1					3
Cumbal		1		1									1			3
Santacruz	1				1	1										3
Policarpa				1			1			1						3
El Charco								1	1			1				3
Chachagüí				1	1							1				3
Magüi				1					1			1				3
Sapuyes			1									1				2
Córdoba											2					2
Iles			1								1					2
Arboleda					1		1									2
Sandoná									1						1	2
Los Andes														2		2
Taminango		1				1										2
Olaya Herrera				1							1					2
Potosí											1	1				2

Municipio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Pupiales			1										1			2
Ospina					1											1
Guaitarilla						1										1
San Pablo									1							1
El Rosario												1				1
Leiva													1			1
La Llanada												1				1
Yacuanquer													1			1
Albán											1					1
Cumbitara														1		1
El Tablón De Gómez														1		1
Mosquera														1		1
Contadero														1		1
Tangua															1	1
Samaniego												1				1
Imués							1									1
San Bernardo												1				1
Consaca												1				1
San Lorenzo									1							1
Total	3	10	17	17	13	16	27	17	13	21	24	25	21	33	17	274

Fuente: Fiscalía General de la Nación (2022)

Caso Departamento del Cauca

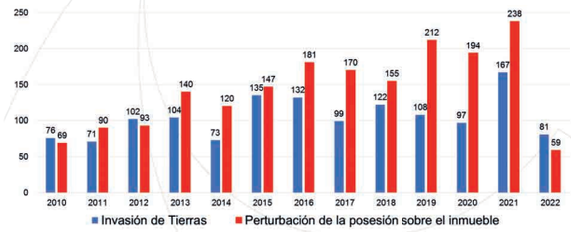
Uno de los casos más emblemáticos asociados a la invasión de tierras se encuentra en el Departamento del Cauca, donde el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC adelanta la denominada "Liberación de la Madre Tierra", en virtud de la cual ha expresado que:

> *"Históricamente el despojo de las tierras de nuestros abuelos en el Norte del Cauca, han sido con engaños, mentiras y con violencia, por ese motivo hoy cientos de nasas de estas comunidades, en cumplimiento de los mandatos de la plataforma de lucha del Consejo Regional Indígena del cauca CRIC, se han dado la tarea de liberarla de toda contaminación y del monocultivo de la caña de azúcar en un proceso que busca recuperar el espacio, la protección del medio ambiente, el territorio y la dignidad para el pueblo nasa que cada día más están arrinconados en las partes altas del territorio."*[5] (Subraya fuera del texto original).

En desarrollo de dicho concepto se han venido adelantando sendas invasiones de predios de propiedad privada que revisten importancia estratégica para estas comunidades, y que han generado un escalamiento del conflicto en la región. Tras los anuncios realizados por la Fiscalía General de la Nación con relación a la estrategia para enfrentar la invasión de tierras y el avasallamiento de bienes específicamente en el Departamento del Cauca, el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC se pronunció en el siguiente sentido:

> *"Ante esta situación, no renunciamos a nuestra lucha histórica de recuperar la Madre Tierra, que ha cumplido 7 años en la última etapa, 17 años desde la entrada en La Emperatriz, 51 años con el CRIC, 112 años con Quintín Lame, 320 años con Juan Tama, 484 años con La Gaitana."*[6]

Así las cosas, resulta evidente que esta problemática seguirá aquejando una región tan agobiada como lo es el norte del Cauca, pese a que las normas existentes dan herramientas para combatir este flagelo. Por lo anterior, es pertinente resaltar el histórico de invasión de tierras en el Departamento del Cauca, que alcanzó su punto máximo en el 2021:



[5] Disponibe en el enlace: https://www.cric-colombia.org/portal/las-mingas-de-liberacion-de-la-madre-tierra-es-un-mandato-espiritual/

[6] Disponible en el enlace: *https://www.cric-colombia.org/portal/alertamos-para-prevenir-una-masacre-contra-el-proceso-de-liberacion-de-la-madre-tierra*

Fuente: Fiscalía General de la Nación.

Se destaca que desde el año 2014 se han reportado 58 predios afectados por el delito de invasión de tierras en el Departamento del Cauca, que han traído como consecuencia 5.276 hectáreas afectadas y 2.845 hectáreas invadidas en las que no se puede adelantar ninguna labor productiva (Fuente: Gobernación Cauca). Los municipios donde se registra el mayor número de perturbaciones son Corinto, Caloto, Guachené, Padilla, Santander de Quilichao, Puerto Tejada y Miranda.

Ahora bien, teniendo en cuenta que este tipo de perturbaciones afectan directamente el núcleo del derecho a la propiedad privada, pues sus propietarios legítimos no pueden ejercer labores productivas, y en algunos casos, debido a amenazas o situaciones muy complejas de conflictividad, se ven abocados a abandonarlos, es a todas luces injusto que un propietario deba seguir respondiendo por los impuestos derivados de su calidad de titulares del derecho de dominio, y no haya una vía que les faculte una salida nítida, como la adquisición del predio por parte del Estado, ya que ningún otro particular ansía comprar un bien inmueble que frecuentemente se ve afectado por este fenómeno.

Bajo este contexto, es a todas luces evidente la necesidad de sacar adelante esta iniciativa legislativa, con el fin de dar garantías a los propietarios de bienes afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble, bien sea para que no deban continuar pagando impuestos por un predio del que no pueden disponer o explotar sus bienes, a causa de una falla en el servicio por parte del Estado, incapaz de garantizar la eficacia de su derecho a la propiedad privada, o se faculte la adquisición del bien, ya que bajo estas condiciones, ningún particular querrá hacerlo.

V. CONFLICTO DE INTERESES

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992", se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a cuyo tenor reza:

> *"**Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos De intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*
>
> *Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*
>
> *a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
>
> *b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
>
> *c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. (…)"*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

> *"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".*

Por lo anterior, se estima que el presente proyecto de ley podría suscitar conflictos de interés si el Congresista, su cónyuge o compañero permanente, o alguno de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, están siendo investigados o han sido víctimas de los delitos de invasión de tierras o avasallamiento de bien inmueble. No obstante lo anterior, es menester precisar que la descripción de los posibles

conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

VI. PROPOSICIÓN

En virtud de las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva y en consecuencia solicito a la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al **Proyecto de Ley No. 238 de 2022 Senado** *"Por la cual se faculta la permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierra y avasallamiento de bien inmueble, y se dictan otras disposiciones"*, de conformidad con el texto original publicado en la Gaceta No. 1406 de 2022.

Cordialmente,

MARÍA FERNANDA CABAL

Senadora de la República

Ponente

PROYECTO DE LEY NÚMERO 238 DE 2022 SENADO

"Por la cual se faculta la permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble, y se dictan otras disposiciones"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un numeral al artículo 92 de la Ley 1708 de 2014 *"Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio"*, el cual quedará así:

ARTÍCULO 92. Mecanismos para facilitar la administración de bienes. Los bienes con extinción de dominio y afectados con medidas cautelares dentro del proceso de extinción de dominio podrán ser administrados utilizando, de forma individual o concurrente, alguno de los siguientes mecanismos:

1. Enajenación.

2. Contratación.

3. Destinación provisional.

4. Depósito provisional.

5. Destrucción o chatarrización.

6. Donación entre entidades públicas.

7. Permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble.

Artículo 2°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1708 de 2014 *"Por medio de la cual se expide el Código de Extinción de Dominio"*, el cual quedará así:

Artículo Nuevo. Permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble. La Sociedad de Activos Especiales (SAE) podrá permutar predios sobre los que se declare la extinción de dominio con el propietario de otro bien inmueble cuyo uso y explotación estén afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble.

Para este proceso el propietario afectado por la invasión o el avasallamiento solicitará la permuta teniendo en cuenta los avalúos comerciales y catastrales, para que sean de valor equivalente. En caso de diferencia de precio, el propietario afectado por la invasión o el avasallamiento pagará la diferencia; en ningún caso el Estado pagará las diferencias, las cuales se entenderán donación por parte del propietario afectado por la invasión o el avasallamiento.

Los bienes adquiridos por la Sociedad de Activos Especiales (SAE) mediante este mecanismo no podrán, en ningún caso, ser adjudicados a los invasores o avasallantes. La Sociedad de Activos Especiales (SAE) ejercerá las acciones legales que correspondan para recuperar el bien.

El Gobierno reglamentará el procedimiento aplicable en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de esta ley.

Artículo 3°. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 44 de 1990 *"por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias"*, el cual quedará así:

Artículo Nuevo. Obligaciones tributarias de bienes inmuebles objeto de los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble. Se suspende el cobro de impuesto predial y todos los relacionados con un bien inmueble, cuando su uso y explotación estén afectados por los delitos de invasión de tierras y avasallamiento de bien inmueble. La reducción será proporcional a la zona afectada y sólo será aplicable cuando no es posible la utilización o explotación del bien. La exigibilidad de estas obligaciones tributarias se entiende suspendida mientras persista la afectación sobre el predio, y no podrá adelantarse cobro por vía judicial, ni coactiva.

Los propietarios de dichos bienes tienen derecho a que no se acumule la deuda ni intereses por tales conceptos. Los cobros se reanudarán tan pronto se recupere la posesión del bien a favor del propietario.

Artículo 4°. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

MARIA FERNANDA CABAL MOLINA

Senadora de la República de Colombia

CONCEPTOS JURÍDICOS

CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL INFORME DE PONENCIA PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 165 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se establece el Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor.

3. Despacho del Viceministro Técnico

Honorable Congresista
NORMA HURTADO SÁNCHEZ
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Senado de la República
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Carrera 7 No. 8 – 68
Ciudad.

Radicado: 2-2023-007380
Bogotá D.C., 17 de febrero de 2023 07:32

Radicado entrada
No. Expediente 5586/2023/OFI

Asunto: Consideraciones al informe de ponencia propuesto para primer debate al Proyecto de Ley 165 de 2022 Senado *"Por medio de la cual se establece el Programa de Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor"*.

Respetada Presidente:

De manera atenta, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta los comentarios y consideraciones al informe de ponencia propuesto para primer debate al Proyecto de Ley del asunto, en los siguientes términos:

El Proyecto de Ley, de iniciativa parlamentaria, tiene por objeto "*establecer como política pública de Estado el programa de Protección Social al Adulto Mayor – "Colombia Mayor", el cual tiene como objetivo aumentar la protección a los adultos mayores por medio de la entrega de un subsidio económico para aquellos que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión, o viven en la indigencia o en la extrema pobreza*".

Parra el efecto, la iniciativa señala que serían beneficiarios del Programa quienes cumplan los siguientes requisitos: i) ser colombiano; ii) haber residido en el territorio nacional durante los últimos 10 años; iii) tener máximo 3 años menos de la edad que se requiere para pensionarse por vejez; iv) carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir; v) estar dentro del punto de corte Sisbén IV definido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) y aprobado por la Mesa de Equidad que incluye a los adultos mayores en los grupos A, B y hasta C1; vi) ser adulto mayor que se encuentre en protección de los Centros de Protección Social al Adulto Mayor, vivir en la calle o de la caridad pública, o ser indígena con escasos recursos que resida en resguardos, identificados mediante un listado censal elaborado por la entidad competente.

La iniciativa también establece que el Programa priorizaría la asignación del subsidio a los adultos mayores de 70 años o más que se registren en los listados de potenciales beneficiarios y residan en zonas rurales. El valor de la transferencia mensual del Programa deberá estar por encima del indicador de la línea de pobreza, informada oficialmente por el Departamento Nacional de Planeación o la entidad que haga sus veces, y se ajustaría cada año de acuerdo con el índice de precios al consumidor (IPC). El Programa sería financiado con recursos del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP).

Se estima que el costo fiscal promedio anual del Proyecto de Ley sería de $18,8 billones[1] (precios constantes de 2022). Esta estimación asume que: i) se aumenta[2] la cobertura a la totalidad de adultos de al menos 70 años que no se logran pensionar y que se estima estén clasificados entre las categorías A1 y C1 del Sisbén; y ii) el valor del beneficio transferido es equivalente a una línea de pobreza monetaria[3], ajustada por el IPC anualmente.

De acuerdo con la estimación mencionada, la iniciativa acarrearía costos fiscales recurrentes no contemplados en el Presupuesto General de la Nación (PGN), ni en las estimaciones del Marco de Gasto de Mediano Plazo de los sectores involucrados en su ejecución, ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Lo anterior, sin que el proyecto de ley defina fuentes de financiación que permitan fondear los recursos adicionales requeridos. Este requisito está dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003[4], que establece que todo proyecto de ley debe hacer explícita su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo e incluir expresamente, en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el respectivo financiamiento.

Finalmente, cabe indicar que el Gobierno nacional actualmente se encuentra en el proceso de construcción de una reforma pensional, cuya propuesta incluye un pilar solidario con una renta básica que cobijaría a las personas que no alcanzan a tener una pensión. En esta misma línea, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) *"Colombia potencia mundial de la vida"*[5] incluyen lo siguiente:

> *"Se revisarán y reformarán los mecanismos existentes a la fecha para la protección económica de las personas mayores, buscando garantizar seguridad en su ingreso, con el fin de mejorar las condiciones materiales y garantizar los derechos establecidos en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. (…)*
>
> *Adicionalmente y con el fin de garantizar las condiciones para el envejecimiento saludable y la vivencia de una vejez digna, autónoma e independiente en condiciones de igualdad, equidad y no discriminación, se implementará la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez bajo el principio de corresponsabilidad individual, familiar, social y estatal. En tal sentido, se desarrollarán las acciones que le permitan a las personas mayores acceder a seguridad económica, trabajo decente, emprendimiento, vivienda digna, seguridad alimentaria y nutricional, atención integral en salud, y a servicios de cuidado, lo anterior en articulación con el Sistema Nacional de Cuidado. Igualmente, se promoverá la inclusión social, la participación ciudadana de las personas mayores y el acceso a bienes y servicios públicos, así como a la educación y la investigación para enfrentar el desafío del envejecimiento y la vejez"*

Por lo expuesto, esta Cartera Ministerial se abstiene de emitir concepto favorable al Proyecto de ley del asunto, no obstante, manifiesta la disposición de colaborar con la actividad legislativa dentro de los parámetros constitucionales y legales de disciplina fiscal y presupuestal vigente.

Cordialmente,

GONZALO HERNÁNDEZ JIMÉNEZ
Viceministro Técnico
DGPPN/DGRESS/DGPM/OAJ

Proyectó: Andres del Pilar Suárez Pinto
Revisó: Germán Andrés Rubio Castiblanco
Vo.Bo. VT: Julián Niño, David Herrera

Con copia a: Dr. Praxere José Ospino Rey – Secretario Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República.

[1] Promedio estimado para el periodo 2023-2070. El valor presente de la iniciativa para el mismo periodo de análisis es de $293,3 billones.
[2] En un periodo de cinco años.
[3] Equivalente $354.031 para 2021.
[4] Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.
[5] Radicado ante el Congreso de la República el pasado 6 de febrero.

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., a los veinte (20) días del mes de febrero del año dos mil veintitrés (2023) - En la presente fecha se autoriza l**a publicación en Gaceta del Congreso de la República,** las siguientes: consideraciones.

CONCEPTO: Ministerio de Salud.
REFRENDADO POR: Diana Carolina Corcho Mejía.
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: PROYECTO DE LEY No. 165/2022.
TÍTULO DEL PROYECTO: "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL COLOMBIA MAYOR ".
NÚMERO DE FOLIOS: 2
RECIBIDO EL DÍA: 20 de Febrero de 2023
HORA: 9:30 A.M

Lo anterior, en cumplimento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,

Praxere José Ospino Rey

PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario General Comisión Séptima
H. Senado de la Republica.

Anexo: (2) Folios al PI-165/2022 Senado

CONTENIDO

Gaceta número 78 - Miércoles, 21 de febrero de 2023
SENADO DE LA REPÚBLICA
PONENCIAS **Págs.**

Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 238 de 2022 Senado, por la cual se faculta la permuta de bienes inmuebles de propiedad privada afectados por los delitos de invasión de tierra y avasallamiento de bien inmueble, y se dictan otras disposiciones..... 1

CONCEPTOS JURÍDICOS

Concepto jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al informe de ponencia propuesto para primer debate al Proyecto de ley número 165 de 2022 Senado, por medio de la cual se establece el Programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor..... 7