



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 77

Bogotá, D. C., miércoles, 25 de febrero de 2015

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPÚBLICA

AUDIENCIA PÚBLICA DE 2014

(noviembre 6)

PROYECTO DE LEY NÚMERO 99 DE 2014
SENADO

*por la cual se expide el Código Nacional de Policía
y Convivencia.*

Convocada mediante Resolución número 06 del 22 de octubre de 2014, con el fin de escuchar a las personas naturales o jurídicas interesadas en presentar opiniones u observación al **Proyecto de Ley número 99 de 2014 Senado, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.**

Siendo las 9:35 a. m. del día 6 de noviembre de 2014 en el salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional recinto de sesiones de la Comisión Primera de Senado, en la ciudad de Bogotá, D. C., se da inicio a la Audiencia Pública previamente convocada y con la presencia de los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del honorable Senado y bajo la Presidencia del honorable Senador *Germán Varón Cotrino*, coordinador ponente del proyecto.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por Secretaría se da lectura a la Resolución número 06.



RESOLUCIÓN N° 06

(22 de octubre de 2014)

“Por la cual se convoca a Audiencia Pública”

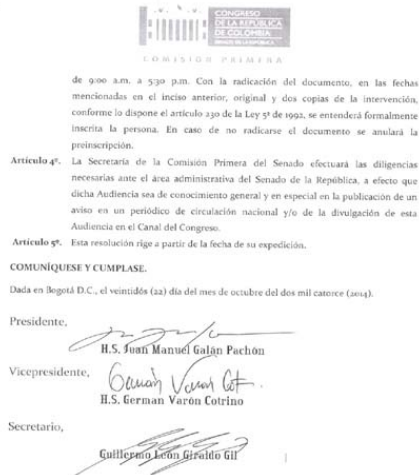
La Mesa Directiva de la Comisión Primera del H. Senado de la
República

CONSIDERANDO:

- Que en el primer periodo de la legislatura 2014-2015, se radicó el Proyecto de Ley No. 99 de 2014 Senado “Por la cual se expide el código Nacional de Policía y convivencia”;
- Que uno de los ponentes coordinadores, H.S. Germán Varón Cotrino, suscribió la proposición N° 97, en la que solicitaba la celebración de una Audiencia Pública sobre esta iniciativa, la cual fue aprobada por el pleno de la Comisión en la sesión del día 21 de Octubre de 2014;
- Que la Ley 5ª de 1992 en su artículo 230, establece el procedimiento para convocar las Audiencias Públicas sobre cualquier proyecto de acto legislativo o de ley;
- De igual manera el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

RESUELVE:

- Artículo 1º. Convocar Audiencia Pública para que las personas naturales o jurídicas presenten opiniones u observaciones sobre el Proyecto de Ley No. 99 de 2014 Senado “Por la cual se expide el código Nacional de Policía y convivencia”.
- Artículo 2º. La Audiencia Pública se llevará a cabo el día jueves 06 de noviembre de 2014, en la Ciudad de Bogotá, en el Salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional, a partir de las 09:00 a.m. Las intervenciones de los Inscritos, tendrán una duración de diez (10) minutos, prorrogables de acuerdo al número de inscritos y a criterio de la Presidencia de la Comisión.
- Artículo 3º. Las preinscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, podrán realizarse telefónicamente en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado, los días: viernes 31 de octubre, Martes 4 y miércoles 5 de noviembre de 2014, en el horario



La Secretaría informa que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se inscribieron las siguientes personas:

- Carlos Andrés Carvajal Castaño – Vocero de Fenalpi.
- Mayor General Jorge Hernando Nieto Rojas – Director de Seguridad Ciudadana.
- Inés Esther Esteban Parra – Abogada Especialista en Derecho de Policía.
- John Manuel Peña Cortés – Catedrático Universidad Javeriana
- René Fernando Gutiérrez – Presidente del Consejo de Justicia – Alcaldía mayor de Bogotá.
- Guillermo Botero Nieto – Presidente de Fenalco.
- Juan José Rodríguez Catedrático – exalcalde.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Carlos Andrés Carvajal Castaño, vocero de Fenalpi:

Buenos días a todos, mi nombre es Carlos Andrés Carvajal, yo hago parte de la Federación Nacional de Pirotécnicos, yo soy el vocero de la Federación Nacional de Pirotécnicos más conocidos como Polvoreros, nos gusta es que nos digan pirotécnicos porque la pirotecnia ha cambiado durante los últimos años, vemos con muy buenos ojos el Código de Policía, nos reunimos en la Cámara de Comercio varias veces cuando el doctor Lloreda nos cita y creemos que es la única forma de poder generar cero quemados por la actividad pirotécnica, pero reglamentando absolutamente todo.

Todo como la actividad pirotécnica, en este momento hay una ley que es la 670 de 2001, que nos reglamenta la actividad con 18 artículos, y ahora se pretende con el Código de Policía en 4 artículos, pues, reglamentar toda la actividad pirotécnica, entonces nuestra, nosotros ya vimos el articulado, habla más que todo de la categoría tres, que son productos pirotécnicos que se utilizan en los grandes espectáculos.

Como son, por ejemplo, en la Torre Colpatria, o espectáculos que se hacen con carcasas de categoría tres, todo lo que se hace en el Festival de Verano, todo lo que se hace a nivel mundial, son categoría tres, pero no reglamenta la categoría uno, ni la categoría dos, entonces nuestra invitación es que sí debe haber un articulado en el Código de Policía sobre los infractores que le venden productos pirotécnicos a personas en estado de embriaguez y a menores de edad.

Las personas que fabrican productos pirotécnicos con fósforo blanco, las personas que fabrican productos pirotécnicos y en su composición manejan cloratos y percloratos, y ¿por qué yo digo esto?, porque nosotros hemos tenido grandes acercamientos con la Policía Nacional, hemos capacitado al grupo de la SIJIN, todos los de antiexplosivos, como Federación Nacional de Pirotécnicos para que cuando se hagan las intervenciones, frente a la actividad pirotécnica, se realicen de acuerdo con la norma y de acuerdo con la Ley 670 y el Decreto número 4481 del 2007.

Creemos que hay que complementar lo que está escrito porque hay una parte en el artículo 51, que es muy amplia, donde dice que se prohíbe hasta abrir fogatas, exactamente es en el Capítulo 2, en el Título 2, Capítulo 3, el artículo 51 dice: fabricar, tener, portar, almacenar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar artículos pirotécnicos, juegos artificiales, globos o pólvora sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente.

Nuestra invitación desde la Federación Nacional de Pirotécnicos es a que se especifique lo que dice la normatividad vigente, para que cuando los policías que están en la carretera, en tránsito o que hagan los controles, puedan inmediatamente desde el código sin necesidad de remitirse a otra ley o a otra norma, puedan revisar cuáles son los requisitos que nosotros como pirotécnicos debemos tener.

Que más es importante que debemos incluir en el Código, es que se sigan fortaleciendo las capacitaciones que Fenalpi viene haciendo con la Policía Nacional, porque en el articulado dice que la Policía Nacional, Bomberos, el Sistema Nacional de Emergencia, serán las personas que autorizarán los shows pirotécnicos, lo que para nosotros no tiene ningún inconveniente pero siempre y cuando estas personas estén capacitadas para esto.

En el caso de bomberos, ellos sí se han capacitado en Argentina donde está muy desarrollada la actividad, entonces sería muy importante que la Policía Nacional también generara un grupo especial para todo el tema de poder permitir el desarrollo de la actividad en función de la vida y seguridad de las personas, entonces nuestra invitación con el código, en los 4 artículos que tiene el código y que en cuanto a la actividad pirotécnica es centrarla, no decir la normatividad vigente.

Sino que quede claro cuáles son los requisitos que se nos van a exigir a nosotros como pirotécnicos, que no quede de acuerdo a normatividad vigente sino que se expongan allí y también que haya una capacitación conjunto de la Policía Nacional y pirotécnicos para poder llegar a unos acuerdos en los cuales nosotros podamos ejercer nuestra actividad en función de la vida y la seguridad de las personas como lo venimos haciendo.

Nosotros podemos decir con orgullo desde la Federación Nacional de Pirotécnicos, que donde hay legalidad de la actividad pirotécnica, donde hay puntos de venta formalizados no tenemos quemados; pero donde hay informalidad, donde hay clandestinidad, por ejemplo en la Ceja Antioquia, en la Unión Nariño, en Guateque Boyacá, donde hay una gran informalidad sobre la actividad pirotécnica es donde más se presentan lesionados por pólvora y hay menores trabajando en la actividad pirotécnica.

Entonces nuestro ánimo plausible al Código de Policía, siempre y cuando tenga estas dos recomendaciones que le pido el favor, a la Comisión Primera del Senado, que en el articulado quede claro, cuál es la normatividad vigente y cuáles son los requisitos para llevar la actividad y también que se siga promoviendo la capacitación desde la Federación Nacional de Pirotécnicos con la Policía Nacional para hacer los respectivos controles de ley.

Es nada más eso y pues muchas gracias a la Comisión Primera por permitirme estas palabras. Si de pronto hay alguna pregunta, no, en la cartilla que les acabo de pasar, es una cartilla que nosotros hicimos con la Procuraduría, con el Bienestar Familiar, con la Policía Nacional, con el Gobierno Nacional, con la Federación Nacional de Municipios, es una cartilla educativa y formativa, e informativa también para que las personas que quieran ahondar más en la normatividad vigente, conocer las categorías de los productos pirotécnicos y saber más de la actividad, que es una actividad legal en nuestro país, pues, se pueda informar de una forma ya más didáctica, no es más. Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al General Jorge Hernando Nieto Rojas, Director de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional:

Bueno señor Presidente muy buenos días, un placer, a todos los asistentes un saludo muy especial de la institución policial, el señor Ministro de la Defensa Nacional, el señor Director General de la Policía Nacional, en el día de hoy lo que queremos es reiterar lo que ha dicho el señor Ministro de la Defensa Nacional y el Gobierno Nacional de la necesidad de tener un Código Nacional de Policía y Convivencia.

Entendemos y es claro que Colombia cuenta en este momento con un Código Nacional de Policía obsoleto, que fue expedido en 1970 y que hoy tenemos nuevas realidades sociales que demandan del Gobierno tener unas herramientas que efectivamente respondan a esas nuevas realidades sociales; indicarles que a partir del 2011, este proyecto ha sido socializado.

Aquí se han recogido diferentes experiencias, vivencias, opiniones de diferentes sectores, diferentes autoridades y eso hace que todo lo que se plasmó en ese antes de las autoridades y eso que se plasmó en ese Código Nacional de Policía tenga unas razones de peso que han venido siendo evaluadas, analizadas y lo que se pretende es condensar, de manera estructural, elementos y herramientas que nos permitan atender estas realidades sociales.

Entender que este proyecto permite buscar unos objetivos que son claros para esta realidad en la que está nuestro país y estas realidades nuevas que son retos para todas las autoridades y en el caso particular, también para la Policía Nacional, aquí en

este proyecto, precisamente se promueve el ejercicio responsable de la libertad y de los derechos de las personas.

Promueve en las personas un comportamiento favorable de convivencia, que es uno de los temas importantes que viene inmerso en este código, también una serie de medidas efectivas cuando se exponga, se afecte y haya riesgo para la convivencia ciudadana, se promueven mecanismos alternativos para la solución de diferencias y conflictos, que aquí es donde va a ser muy importante la actividad de todas las autoridades y de la Policía Nacional.

Para buscar y llegar a atender antes que generar una acción punitiva, precisamente una solución de esas diferencias y conflictos, se introducen una serie de medios de policía que le permite a las autoridades cumplir mejor su labor, eso es importante y eso es lo que nos requiere y nos pide la ciudadanía todos los días, una oportuna respuesta a esas necesidades de convivencia que tienen nuestras comunidades.

Y allí se establece también un procedimiento expedito y respetuoso de diferentes comportamientos que comúnmente se están dando de estas realidades sociales y se precisan también las competencias de las autoridades de Policía, importante resaltar acá algunos temas que son innovadores, que son novedosos y que apuntan precisamente a resolver muchas de las situaciones de convivencia que existen en esta realidad social de nuestro país.

Lo que tiene que ver con los comportamientos favorables y contrarios a la convivencia es un aspecto fundamental que nos permite regular una serie de conductas en materia de convivencia y también les permite a las autoridades de policía tener unas medidas correctivas para buscar que esos comportamientos no lleguen a convertirse en conductas punitivas o en delitos.

Indicarles que aquí también hay un título muy importante que trata sobre la sensibilidad social y el reconocimiento de la diversidad y coexistencia pacífica, donde se promueve el respeto al ciudadano en diferentes comunidades y grupos y se hace un desarrollo minucioso de comportamientos favorables y desfavorables en diferentes actividades de la cotidianidad de nuestras comunidades.

Este es un código progresista, que está alineado con nuevos retos que en materia de todo el desarrollo impone nuestro ordenamiento jurídico, se articula profundamente el respeto por el medio ambiente, por los animales y que permite a diferentes autoridades realizar un control eficaz de comportamientos relacionados con la minería ilegal, la protección de especies silvestres, nativas y de los animales.

En fin, aquí lo importante indicar, resumiendo, este código nos proyecta en esas realidades sociales de nuestro país y nos da herramientas a todas las autoridades de policía para lograr atender precisamente esos comportamientos y esas conductas que de una u otra manera afectan de manera permanente la convivencia de todos los colombianos.

Indicarles que todo lo que podamos hacer para agregarle valor a este proyecto será bien recibido por cuanto consideramos de suma importancia para el desarrollo de nuestro país, para el futuro de nuestro

país, precisamente la puesta en marcha de este Código Nacional de Policía.

No sería más señor Presidente y agradecerle la oportunidad para que sigamos construyendo a partir de todo lo que se ha venido construyendo en el país, precisamente las herramientas que nos permitan apoyar y aportarle a la convivencia de nuestro país. Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Inés Esther Esteban Parra, Abogada especialista en análisis de políticas públicas, mercados y política del suelo en América Latina:

Muy buenos días, agradezco la invitación, saludo a la Mesa que dirige la audiencia y a todos los presentes, sí, yo he venido trabajando como asesora en la Secretaría Central de Gobierno, tuve la oportunidad de coordinar las inspecciones de policía durante 2 años y actualmente hago un seguimiento y acompañamiento en todo lo que tiene que ver con lo que nosotros denominamos vigilancia y control, que son las actuaciones administrativas relacionadas con espacio público, establecimientos de comercio y régimen de obras y urbanismo.

Para precisar la segunda especialización se llama Mercados y política del suelo en América Latina, muchas gracias, mis comentarios son muy generales, yo traté de condensar con base en la solicitud que se hiciera en la invitación, inicio por tratar de rescatar algunas cosas que se han pasado por alto en la iniciativa, nos parece a todos que sí es pertinente, sí es necesaria la iniciativa en términos del ajuste de lo que tiene que ver con la aplicación del derecho de policía como la herramienta más expedita para prevenir que se presenten mayores daños entre los ciudadanos.

Como una forma de control en el comportamiento ciudadano, lo que denominaba el General Nieto hace un momento, de comportamientos favorables a la convivencia, que creo que es a lo que todos le apostamos dentro de una sociedad, pero yo sí quisiera mencionar que el Decreto número 1355 del 70, no es obsoleto porque tenga más de 40 años, el Código Civil es de 1887 y la Constitución del Reino Unido es de 1812, o sea tiene más de 800 años.

Hago este tipo de referencias sencillamente porque considero que es importante tener en cuenta que una norma no es mala o buena por el tiempo que lleve en su ejecución, la norma puede ser buena o mala porque es válida y es legítima y la validez de la norma, que es un principio general del derecho, se da por la posibilidad de que su aplicación es tan efectiva que permite resolver el problema social que se ha planteado cuando se ha generado esa norma.

En eso radica la validez de las normas, las normas se vuelven inválidas, no por un decreto, no por una definición legal si no porque sencillamente su aplicación no corresponde a la necesidad para la cual fue creada, en ese orden de ideas yo sí considero que el Código de Policía tiene que rescatar esa esencia del derecho que es inminentemente preventivo.

Hay un aspecto general que me preocupa a mí, creo que algunas personas que hemos estudiado el tema desde hace algunos años también nos preocupa y es que se confunde un poco el tema del poder, la función y la actividad de policía que son los tres pilares fundamentales del Derecho de Policía,

el poder entendido como esa facultad que tiene legislativa precisamente para expedir las normas.

La función que es la que tiene el funcionario específico, la autoridad de policía, el jefe de policía para proferir las órdenes respectivas y la actividad de policía que es la que ejecuta específicamente el personal de la institución policial, y se trae de una manera como exótica el termino acción de policía y actividad policía, yo ahí me confundo un poco, creo que hay que precisar los tres pilares del Derecho de Policía que son como los acabo de enunciar.

Es un tema de desarrollo teórico dogmático, no es una simple lectura coyuntural respecto a la propuesta misma, sino que es algo que se evidencia allí y creo que hay que revisarlo. Otro aspecto que me parece fundamental es que se está confundiendo el término de reglamento de policía con actos administrativos cuando se considera que los alcaldes y los gobernadores pueden tener la facultad de expedir reglamentos y se pone como ejemplo un decreto, trayéndolo a colación, un decreto relacionado con el control a la locomoción, o consumo de bebidas embriagantes por ley seca.

Una cosa es un decreto para conjurar una situación concreta en un momento dado y otra cosa es un reglamento que es la facultad subsidiaria y complementarias que tienen las Asambleas departamentales y los Concejos municipales y distritales, perder esto de vista es atribuirle unas facultades a todo el ejecutivo, porque de hecho también se menciona al Presidente e incluso el Ministro de Defensa que es algo extraño y ajeno a la Constitución tal como está establecido.

Por otro lado, en relación con los establecimientos de comercio se rescata la necesidad, quienes hemos estado en el terreno, quienes vamos a la calle, quienes estamos todo el tiempo sorteando este tipo de situaciones, sabemos que sí fue un error haber eliminado la licencia de funcionamiento previo, eso sí nos permitía como Administración pública, o le permitía a la Administración pública tener un mejor control de las situaciones.

Hay que rescatarla o por lo menos nosotros en mi parecer considero que debe ser objeto pero de otra iniciativa normativa, porque es ajena al tema mismo del derecho de la medida policiva, si bien es cierto las actuaciones administrativas que se abren y que se siguen en virtud de lo que hacen las alcaldías es una medida policiva, hay que recordar que policía viene del derecho de la ciudad.

Es el derecho de los ciudadanos y en ese orden de ideas hay que recordar que el Derecho de Policía tiene que ver específicamente con el comportamiento y la administración de la ciudad, también es muy rescatable, creo que esa sí era una deuda que teníamos todos, o que tenemos todos y efectivamente hay reglamentación del trabajo sexual, pero no de los sitios donde se ejerce.

Es importantísimo, es una cosa absolutamente rescatable, valiosísima, porque solo en tanto yo puedo tener control sobre actividades que tienen que ver con el ejercicio pleno en el derecho de las personas, yo puedo garantizar los derechos, y en esa medida también me parece que es importante, el procedimiento es expedito, sí, es importante, pero consideramos que los tiempos establecidos allí todavía frente a la realidad del comportamiento

ciudadano en general, no tenemos la capacidad operativa.

En este momento yo estoy dictando clases en Inspecciones de policía de distintas zonas del país, y he trabajado con los inspectores de Bogotá, y es un tema, ellos están asustados, yo sí quisiera tomarme la pequeña atribución acá de traer la inquietud, ellos están muy preocupados, porque una cosa es Bogotá, que afortunadamente tiene un régimen especial, tiene sus localidades y está supremamente organizado al punto de que solamente Bogotá tiene la fortuna de tener una segunda instancia, como cuerpo colegiado, que es nuestro Consejo de Justicia.

Pero esa es una institución exótica en el resto de las regiones, y el tema de la segunda instancia no está claramente esclarecido en la iniciativa, eso debe quedar porque ese es el desconocimiento como tal de un derecho fundamental, que es el derecho a la defensa y se evidencia en el momento en que yo apelo una decisión cualquiera que ella sea, que es un derecho constitucional.

Solamente con estos elementos de entrada uno puede establecer claramente que es una iniciativa que tiene que dársele el trámite de una ley estatutaria porque estamos hablando de libertades y derechos públicos y derechos de las personas y derechos fundamentales efectivamente.

Se están trayendo a colación temas de leyes orgánicas como lo relacionado con el régimen de obras y urbanismo, todo el tema de licencias de construcción, eso ya está en una ley orgánica, es nuestra Ley 388 de Ordenamiento Territorial, inicialmente reglamentada por la Ley 810 que establece todo el régimen sancionatorio para obras y urbanismo, pero además un decreto nacional que estableció la calidad y la clasificación de licencias el Decreto número 564 de 2006, actualizado con el Decreto número 1469 de 2010.

Si bien es cierto hay que reaccionar de manera inmediata, yo sí quisiera que rescatáramos un principio que debe tener cualquier sistema jurídico en cualquier parte del mundo y es la coherencia y como se va concatenando es que las normas no se expiden, las leyes no se expiden de manera independiente unas de otras, la Ley 1551 de 2011, establece claramente, en el artículo 3° la obligatoria necesidad de la coordinación interinstitucional.

Y en ese tema es que tenemos que mejorar, ahí sí, hay unas competencias claramente establecidas porque tampoco podemos recargar a la institución policial para que tenga las experticias para todo lo que nos pasa; debe haber una conexión interinstitucional y lo que sí hay que mejorar, son los niveles de comunicación, se me presenta una situación, nosotros hemos hecho redes aquí en Bogotá.

Se nos presenta una situación, hacemos redes, Coronel, Comandante colabórenme, los que corresponden, en el tema específico de las invasiones ya que usted toca ese tema, doctor Cotrino, yo sí le quería mencionar una cosa, Bogotá tiene una situación, digamos, alarmante y de emergencia en ese aspecto y esa es una de las formas, alguien me decía que no era tan cierto, pero sí es cierto.

Esa fue una de las formas como se dio el despojo de tierras en el resto del país, cuando uno habla con inspectores en las regiones sabe perfectamente que

el tema de llegar y meterse a un predio, inventarse un arriendo, un contrato de arrendamiento y después de eso generar actos de posesión a través de una querrela policiva, es una de las vías entre comillas legales para hacer despojo.

Pero aquí en Bogotá, pasa permanentemente, quiero recordarles una cosa, ya existe, el artículo 69 de la Ley 9ª del 89, de la Ley de Reforma Urbana establece que cuando se presenten los actos del lanzamiento por ocupación de dicho del que trataba la Ley 57 de 1905, los jefes de policía, entiéndase Alcaldes municipales, distritales y para la época el intendente de San Andrés, podrán ordenar las acciones policivas tendientes a lograr la desocupación de los inmuebles públicos o privados que estén siendo objeto y ocupación.

Que estén siendo objeto de ocupación, que sea previsible que se van a llevar a cabo o que estén ejecutándose, señores.

La Presidencia ejercida por el honorable Senador Germán Varón Cotrino, interviene para un punto de orden:

Disculpeme que la interrumpa, pero quiero hacerle una pregunta, el esquema es impecable desde el punto de vista jurídico, yo aduzco que me están perturbando la posesión, me la reconocen en la alcaldía cuando lo hago de común acuerdo con quien pretende apoderarse del predio, pasan los 30 días, cuando viene el dueño yo tengo un amparo posesorio expedido por una autoridad que es el alcalde.

Y entonces cómo puedo hacer la restitución si primero tendría que acudir a la justicia ordinaria para la restitución del bien inmueble y si usted aplica el artículo 69 de la Ley 9ª y usted le dice a la policía que vaya y lo haga los acusan ante la Procuraduría porque la persona tiene contrato de arrendamiento, tiene amparo posesorio y no puede pasar por encima de ellos.

Recobra el uso de la palabra la doctora Inés Esther Esteban Parra, Abogada especialista en análisis de políticas públicas, mercados y política del suelo, en América Latina:

Doctor es el artículo 69 primero, segundo les quiero comentar anecdóticamente que en Bogotá lo hemos aplicado por lo menos en tres ocasiones y yo, en calidad de litigante, lo he hecho en el Meta y no se ha caído el procedimiento, el artículo 69 o qué dicen y quiero hacer varias precisiones, si me permiten, me extendiendo un poquito, no quisiera pero quiero hacer varias precisiones.

La primera la Ley 57 de 1905 que era la ocupación de hecho, la Corte Constitucional en Sentencia C-241 de 2010, la consideró inexistente desde 1910, en virtud de la segunda Asamblea Nacional Constituyente, después de la Guerra de los Mil Días, en esa Asamblea Nacional Constituyente de 1910 se derogaron todas las leyes expedidas en 1905, entre esas ella.

Lo que perdería en ese momento y salen los Decretos números 990 de 1930 y 992 de 1930.

En ese momento se establecieron los 30 días, la Corte Constitucional en 2010 dice, no existe la norma, porque materialmente ya no existe, pero como hemos durado 100 años aplicándola

no importa, se presume la legalidad de lo que ha pasado pero de aquí en adelante no, actualmente se está tramitando por perturbación a la posesión por despojo, entendiendo que la máxima perturbación que sufre un bien inmueble es el despojo.

Tiene hasta un año para presentarse actualmente, en virtud del tema del amparo posesorio en Bogotá, no, ¿en las regiones qué pasa?, en las regiones tenemos una mixtura entre lo que dice el Código Nacional de Policía, lo que dice el Código de Procedimiento Civil y la propia cosecha de cada región, ahora bien, que dice el artículo 69 que les menciono, lo que está diciendo y para aclarar, si bien es cierto aquí están diciendo en esta iniciativa de las 48 horas para que la policía proceda.

Quiero precisar, nunca en ninguna norma se ha hablado de horas, ni 24, ni 48, ni 72.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Excúseme que la interrumpa, pero es bien importante, porque usted en la práctica es la que ha tenido que asumir la condición de defensora en los casos en que quiere recuperar un bien, pero de pronto no me hice entender, si existe un amparo posesorio de un alcalde, si existe un contrato de arrendamiento, si existe otra condición legal que asegura la posesión, no la propiedad.

¿Cómo puede proceder la Policía a un desalojo sin que incurra en una responsabilidad disciplinaria que es lo que normalmente sucede?, porque usted me habla de la Ley 9ª, del artículo 69, pero no me explica qué es lo que dice, yo quiero incorporar un elemento o instrumento legal que sea eficiente y se lo digo por la siguientes razones, lo sabe usted señora Secretaria de Gobierno también.

El problema no es jurídico, el problema jurídico se termina superando, quien aduce la propiedad y quien está en un momento dado teniendo la posesión de manera informal, aduciendo que es formal porque tiene un contrato, porque tiene un amparo, pero que con el paso del tiempo jurídicamente terminan demostrando que prevalece el derecho del propietario.

Pues al final cuando tiene la sentencia no recibe el predio en las mismas condiciones en que lo tenía, se ha dividido, se ha generado un problema de orden social que cuando exista la sentencia le impide al propietario volver a tener el predio, en las condiciones en que lo tenía, antes de que se procediera esa posesión.

Entonces el derecho termina siendo casi que anulatorio, porque en últimas la persona lo que termina haciendo es buscando sacar, como coloquialmente se dice, del ahogado el sombrero, diciendo a las personas les pago unas mejoras, o mejor páguenme una plata a mí y yo les legalizo el predio, eso es lo que yo he visto que sucede.

Incluso la misma Corte Constitucional, en algunos casos, se ha pronunciado protegiendo por circunstancias de orden social esas invasiones, y entonces a lo que voy yo es a un problema de orden jurídico, de cómo ganamos, si no necesitamos que se convierta en un problema social que después a quien es propietario le impide ejercer el derecho que le reconoció la sentencia y excúseme que la interrumpí.

Recobra el uso de la palabra la doctora Inés Esther Esteban Parra, Abogada especialista en análisis de políticas públicas, mercados y política del suelo en América Latina:

No doctor Varón, precisamente el artículo 69 es de aplicación inmediata, es que es de aplicación inmediata, es en el momento en que usted se dé cuenta como autoridad, como personería o como particular inmediatamente, que se profiere una resolución donde se da la orden escrita debidamente como establece el Derecho de Policía, el jefe de policía que es el alcalde, la primera autoridad de policía en el territorio le da la orden al comandante para que proceda a llevar a cabo la desocupación.

Es en el momento, si ustedes quieren lo podemos revisar más detenidamente, hay que leerlo, vuelvo y repito, y estaba con el tema de las horas, porque es que en algún momento los altos tribunales de este país se pronunciaron respecto a ese artículo mencionando que cuando se ve que se están llevando a cabo las ocupaciones es en el momento en que está ingresando la gente a llegar.

Así es que no hemos procedido, no es después que ya se me generó y se me asentaron, no es ahí, es mejorar el nivel de coordinación interinstitucional, hacer control efectivo sobre el territorio y proceder en el momento en que se está llevando a cabo la ocupación, yo no puedo esperar a que se me ocupe.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

De acuerdo, pero le pongo el caso concreto, usted tiene un predio, yo me pongo de acuerdo con la Secretaria como persona natural en condición de Secretaria y yo de Congresista y ella dice que me está perturbando la posesión y acude donde el alcalde, yo comparezco y ante la autoridad digo sí, no le vuelvo a perturbar su predio, el predio está desocupado.

Porque están es pre constituyendo una prueba para sustentar jurídicamente después porque tienen la posesión, el predio no está invadido, el predio es suyo, pero ella dice, Germán Varón me está perturbando, yo voy y me comprometo a no seguirla perturbando en la posesión, claro cuando uno ve que le están invadiendo el predio, pues claro que se pueden de una vez tomar las decisiones para evitar que el predio sea ocupado.

Pero al caso que yo voy, que es el que yo conozco y veo que funciona perfectamente desde el punto de vista jurídico y termina en lo que hemos hablado, es en el caso en el que después de que yo reconozco que le estaba perturbando la posesión, pues ella con ese amparo va y se mete en su lote, cuando le dicen a la policía venga y desaloja en ejercicio de lo que usted está mencionando.

La doctora dice que hay un amparo posesorio de hace 4 meses, yo ejerzo la posesión libre, pacífica y no clandestina, sino explícita, entonces no hablo de los casos en los que, no hablo del caso que se está produciendo, hablo del caso en el que el lote incluso no está ocupado, empiezan a ocuparlo y cuando llega la policía, que es lo que normalmente les pasa, la gente los insulta y dice que aquí tengo la escritura.

Usted cómo es que no procede a protegerme el derecho y la doctora muestra el amparo posesorio de que yo hace 6 meses la traté de perturbar, tiene la posesión hace 6 meses, vencidos los términos de

lanzamiento por ocupación de hecho y todas esas figuras que ya sabemos que existen y entonces como está vencido ese término cuando llega el alcalde, la única cosa que queda es el lanzamiento por ocupación de hecho, que es ante la justicia ordinaria.

Vienen los 5 años, se ocupa el lote y se genera un problema de orden social, puede terminar ganando usted que es la propietario del lote, pero nosotros ya lo hemos vendido 10 veces, entonces me refiero no al momento en que se está ocupando si no a cuando yo aduzco por ejemplo un acto del alcalde donde reconoce que la doctora tiene la propiedad porque yo se la perturbé hace 6 meses y usted ya no puede hablar de lanzamiento por ocupación. Es en ese caso.

Recobra el uso de la palabra la doctora Inés Esther Esteban Parra, Abogada especialista en análisis de políticas públicas, mercados y política del suelo en América Latina:

Doctor, es que hay que recordar que aquí estamos hablando es de la posesión y los actos de la posesión no son solamente esa declaración, es que hay una cosa que lo dice el Código Civil, que parece muy curiosa en la figura pero lo dice, así muy claramente, cuales son los actos de señor y dueño, como los cuidados que el buen padre de familia tiene con sus hijos, así lo dice el Código Civil desde 1987.

Es decir, usted con su propiedad y recordemos el propietario tiene la tenencia de la posesión y la propiedad, el poseedor puede tener la posesión y la posesión, no el derecho de dominio que es del propietario, y si yo a si me la hayan reconocido la dejo perturbar es otro tema, ya se me sale, yo no puedo argumentar que bajo esa decisión yo ya lo deje ahí no señor.

A mí me protegen la posesión para que yo materialmente ejerza mis derechos y ejerza mi responsabilidad como propietario o como poseedor, no se trata porque es que, un poco y eso también siempre lo discutimos con la Policía, esa actitud de todos los ciudadanos de dejar en manos de la administración pública que me cuiden lo mío, yo también tengo una responsabilidad, recordemos el artículo 42 la función social y ecológica de la propiedad.

Y cuando me dicen social es que yo no puedo seguir dejando los famosos terrenos ociosos que comúnmente llamados lotes de engorde, yo no puedo continuar en esa irresponsabilidad y precisamente por eso.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Excúseme que hagamos este dialogo, pero es que es la forma en que se puede ilustrar, no hay problema para mí, lo que normalmente sucede es que una persona tiene un lote y lo tiene cercado, esa es la forma que él demuestra que está ejerciendo actos de dueño.

Recobra el uso de la palabra la doctora Inés Esther Esteban Parra, Abogada especialista en análisis de políticas públicas, mercados y política del suelo en América Latina:

No solamente eso.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Bueno pero es lo habitual en los lotes que más fácilmente pueden coger, porque el que tiene a

alguien ahí que está cuidando, pues apenas ve la invasión puede efectuar o hacer lo que usted está diciendo, yo voy al caso en donde, incluso usted, teniendo una persona que le cuida el lote con la figura que yo le planteo entre los dos, lleva un día o lleva horas, cuando llega la policía a desalojarlo le dicen, de dónde, si usted alcalde que es el que viene a desalojarme me reconoce que yo ejerzo la posesión hace 6 meses.

Y el señor dueño del lote, que es usted, no tiene por qué saberlo, porque es que una diligencia se hace en tres horas, se hace por la tarde, yo no digo que todos sean así, pero muchas veces, doctora, se hace en conveniencia con funcionarios de la alcaldía que se prestan a las dos de la tarde, a las cinco de la tarde, para ir mirar el lote, decir si usted tiene la posesión y cuando usted llega cómo se opone a un acto del mismo alcalde que es como normalmente, para decirlo con claridad, se roban los lotes.

Cuando llega la Policía y dice que necesita desalojar, dice ¿pero alcalde usted me va a desalojar a mí si hace seis meses me reconoció la posesión?

Recobra el uso de la palabra la doctora Inés Esther Esteban Parra, Abogada especialista en análisis de políticas públicas, mercados y política del suelo en América Latina:

Pero doctor, recordemos que las medidas de Policía son de carácter eminentemente preventivo para que no se me genere un daño mayor preventivo, y es para establecer un estatus quo, se me queda ahí para ese momento, si a mí con el transcurrir del tiempo las cosas me cambian yo no puedo argumentar bajo la perspectiva del amparo posesorio que aquí yo no puedo hacer nada.

Perdóneme pero no es así como funciona el Derecho de Policía, el Derecho de Policía funciona en la medida de la prevención, yo no me puedo quedar o amparar en una decisión de hace 4, 5 o 6 meses, como usted lo menciona, para decir, no, síganmelo amparando, ¡no por Dios!, es que es la materialidad, a lo que se enfrentan las autoridades de Policía de carácter administrativo, la misma institución policial es la que pueda reaccionar...

Pueda reaccionar de manera inmediata, frente a los actos perturbatorios, es en ese momento, no es esperar a que ya pasó la situación, y ya conjurada ya no puedo hacer nada, precisamente en el escrito que traté de hacerlo lo más resumido, yo hablo que lo que se trata las medidas policivas es de conjurar de manera expedita e inmediata las situaciones que me perturban la tranquilidad y la convivencia ciudadana.

Porque es que en ultimas si yo garantizo eso, yo también garantizo que mejoren los niveles de seguridad, muchos de los problemas de seguridad están también asociados a problemas de convivencia y eso pues la cifras lo demuestran de manera permanente y de manera amplia, no.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Una última, no vamos a fatigar a la gente con casos específicos, pero lo único que le quiero decir es que normalmente esas invasiones se hacen un viernes, un día de puente, cuando llega la autoridad, cuando el señor es notificado, llega normalmente el martes o miércoles, tres días después el abogado le

dice tiene 30 días para el lanzamiento por ocupación de hecho.

Y cuando la Policía va a llegar a los insultos porque el propietario llega y dice mire acá está la escritura, yo hasta hace una semana... si pero es que la autoridad me reconoció hace seis meses, que ya estaba perturbada la posesión y además en este momento yo ya tengo la gente y estoy loteando porque vengo hace cuatro meses, usted mejor que nadie conoce el tipo de maniobras que se implementan para poderse robar esos lotes.

Hagamos una cosa, programamos una reunión y nosotros revisamos el tema desde el punto de vista jurídico, entiendo perfectamente lo que me dice, pero no nos podemos quedar todo el tiempo en este tema, hay otros temas que son importantes, incluso, yo le había mencionado a usted que quería revisarlos, lo mismo con la Secretaría de Gobierno, e igualar la categoría de nivel fiscal con el uso público para efectos de lo que tiene que ver con invasiones, con ocupaciones, agilizar esos procedimientos.

Pero a mí me interesa mucho este tema, porque yo creo que hay un problema de orden jurídico en donde hay vacíos y aunque jurídicamente se le termina reconociendo al dueño del lote su propiedad a él lo que le dejan, después de que tiene la sentencia, es un problema de orden social, un barrio informal que solo le permite tratar de derivar alguna utilidad formalizándole la propiedad, es decir, dándole la escritura por unos precios muy bajos.

Eso se llama denegación de justicia y esas son las circunstancias que muchas veces obligan a la gente a acudir a otros procedimientos, que no son los legales, entonces yo quisiera que usted me ayudara dejándome por escrito toda esa serie de inquietudes, lo que tiene que ver con las querellas, el procedimiento que estamos utilizando, lo que tiene que ver con lanzamiento por ocupación de hecho.

Lo que tiene que ver con los clubes y con establecimientos de comercio, que son los temas en donde yo siento que la gente no está viendo la presencia del Estado, la gente siente que no hay justicia en ese sentido, ese es un factor de generación de violencia que si lo miramos desde el punto de vista social.

Termine y le ruego el favor de que por escrito y que nos podamos sentar.

Recobra el uso de la palabra la doctora Inés Esther Esteban Parra, Abogada especialista en análisis de políticas públicas, mercados y política del suelo en América Latina:

Perfecto doctor, muchas gracias, no, en términos generales para cerrar ese temita, llama la atención que en la iniciativa se menciona la posibilidad de que se analice o se tenga en cuenta cualquier tipo de título para alegar ante la autoridad de Policía, es un poco delicado, precisamente por la situación que usted mismo acaba de mencionar.

Ahí hay un vacío efectivamente, lo tenemos en este momento y el código y la propuesta no nos acaba de resolver el tema y creo que ahí es donde tenemos que trabajar para poderla mejorar, porque eso es lo que espera todo el mundo a nivel nacional, nosotros, bueno yo considero también en el tema de clubes en la práctica que sucede, una cosa se llama como es y funciona como es, así usted se llame, perdón, usted

se puede llamar como quiera pero usted funciona como lo que realmente es.

Independientemente de cómo usted se llama, la disposición del mobiliario, lo que usted haga así la misma situación con los clientes, unos lo hacen operativo, va y le pregunta ¿a su merced le dijeron algo?, no señor, ¿a su merced le pidieron algo?, no señor, listo usted se comporta como establecimiento de comercio y tiene el control del establecimiento de comercio.

Eso está reiterado por el Consejo de Estado, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ya lo ha dicho, y nuestro Consejo de Justicia lo reitera permanentemente, quien se comporta como establecimiento de comercio, independientemente de cómo se llame es un establecimiento de comercio, a nosotros nos parece o a mí también me parece que hay un desbordamiento de las funciones y las competencias que tienen los comandantes de policía.

Uno no entiende a qué hora van a hacer todo lo que les están colocando allí, la definición de todos los comportamientos posibles que puedan tener una persona generan la posibilidad de que lo que no está allí escrito me abre la ventana para que se presente cualquier situación y eso es delicado, si uno recuerda, en el Código Penal la tipificación de las conductas punibles son generales y no permiten mayores interpretaciones.

El patrullero en la calle, el comandante del CAI, el intendente, el sub intendente, el coronel, necesitan ahí una definición, que le puedan tomar una decisión, pero si tiene todo un tratado de todos los comportamientos ciudadanos y hay cosas que se le pueden quedar por fuera, ahí estamos graves, lo poco que se quede por fuera le da lugar a que pase cualquier cosa y es exactamente lo que nos pasa, por ejemplo, con los establecimientos donde las trabajadoras y trabajadores sexuales ejercen prostitución.

Creo que no hay unidad de materia en la iniciativa, se están revolviendo muchos temas, si bien es cierto en lo minero, en lo ambiental, en lo sanitario, por mencionar en el tema, el mismo tema de obras y urbanismo, el control al régimen de obras y urbanismo, se hace referencia al apoyo de la institución policial, creo que es allá donde tenemos que centrarnos, como mejoramos ese entronque de coordinación interinstitucional, la administración, el ejecutivo y la institución policial.

A ellos hay que fortalecerlos con la certeza de que no se van a quedar solos, porque yo si reconozco que uno de los grandes problemas que tiene la institución policial en calle y en cualquier situación es que se quedan solos y es precisamente porque no tenemos precisiones respecto a lo que cada uno tiene que hacer aunque sí existe, entonces hay que hacer el entronque allá donde se dice en la parte, por ejemplo, de la reglamentación en la actividad minera, donde dice, la Policía Nacional prestará el apoyo respectivo.

En eso es que tenemos que precisar en el código, cual es el apoyo que tiene que brindar la institución policial, allá donde dice en el código sanitario, la Policía Nacional prestará el apoyo a las autoridades de policía o las autoridades, es allá donde los tenemos que fortalecer y los tenemos que ayudar y ayudarnos para que esta coordinación interinstitucional sea efectiva, que eso es lo que espera el ciudadano, es lo mínimo que espera el ciudadano.

Hay una cosa que a mí en lo personal me llama la atención, se habla de control y vigilancia y se deja por fuera el control, reglamentariamente a nivel nacional existen leyes que nos dicen y dan sustento al Sistema de Inspección, Vigilancia y Control (IBC), porque la inspección es la actividad previa y el control es lo que yo finalmente termino aplicando, creo que falta eso allí.

Y una cosa solamente, ya para terminar, que me parece un tanto que llama la atención, es lo relacionado con las medidas de policía, los medios de policía, perdón, en perspectiva al Derecho de Policía los medios de policía, los medios son dos, los jurídicos y los materiales, y dentro de los jurídicos están los permisos y los permisos se dan por situaciones puntuales.

Allí se estableció la autorización extraordinaria establecida a criterio del operador de justicia policial, lo que me parece, o en administración de tema policivo, lo que me parece un poco riesgoso, una autorización extraordinaria a criterio del operador puede generarnos problemas, el Código Nacional de Policía actual establece claramente cuándo se pueden dar los permisos, rescatemos muchas cosas del Decreto-ley 1355 del 70.

No lo hicieron nada más ni nada menos que nuestros padres del Derecho de Policía en el país.

Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Guillermo Botero, Presidente de Fenalco:

Doctor Germán Varón Cotrino, quien preside en el día de hoy, un cordial y afectuosos saludo, al señor Secretario Guillermo León Gil, gracias por su amabilidad y el grado de Senador *ad honorem* del día de hoy, General Nieto me complace muchísimo volverlo a ver, el Coronel López, a la señora Secretaria, a la doctora Flórez, a la persona que acabamos de escuchar con su intervención, la académica la doctora Inés Esteban y a todos los demás asistentes un cordial y afectuoso saludo.

Uno de los gremios que se ve más afectado o tiene más sensibilidades alrededor de esta reforma es precisamente el comercio y hay algunos artículos específicos y, voy a tratar de ser muy puntual y muy breve, que nos preocupan inmensamente, comienzo por decir que en general todos estos códigos están muy bien intencionados pero cuando uno los trata de llevar a la práctica, comienza a encontrar un sin número de inconvenientes porque no previó suficientemente el alcance de la medida.

Y comienzo por el artículo 64 que dice que los comportamientos que afectan la integridad de niños, niñas y adolescentes, comienza en su numeral 1º a decir, permitir, auspicar, tolerar, inducir o constreñir el ingreso de los niños, niñas y adolescentes a los lugares donde literal g), se consumen bebidas alcohólicas, tabaco, sus derivados o sustancias psicoactivas.

Quiero decir que los primeros son legales, pero el último es ilegal, me parece que no hay necesidad de hacer referencia en un Código de Policía, a un tema que es abiertamente ilegal, está claramente regulado que no se puede, no obstante los otros sí son permitidos, pero no permitir el ingreso de niños, niñas o adolescentes implica que no pueden entrar a ningún restaurante familiar, porque allí se expenden

licores, no puede entrar a ningún hotel, porque allí se expenden licores y ejemplos como esos hay muchísimos.

Bueno, depende del alcance de la palabra expender, pero también podría estar sub sumidos los hipermercados, supermercados, todos los lugares donde, si bien no se vende al por menor o por trago, sí se vende por botella sellada. Muy bien, respecto al artículo 115, nos preocupa la redacción porque sobre actividad económica dice: Es la actividad lícita formal o informal, a mí me parece que el incluir... cordial saludo Senador Amín... el incluir la palabra, informal, hasta cierto punto es legalizarlo en un Código de Policía, parece que hay que excluirlo y más adelante usa otra expresión que dice: de carácter público o privado, entonces a mí me parece que eso ayudaría a también legalizar la apropiación del espacio público, aunque más adelante pretende regularla.

A continuación me voy a referir al artículo siguiente y es el 116 artículo que hace referencia que no se puede expender licores y demás, alrededor de ciertas y determinadas áreas, centros educativos, hospitales, centros de educación pero comprendamos que eso se ha tratado de imponer con otras leyes, este es específicamente pues un caso que preocupa mucho porque para ciudades de más de 500 mil habitantes son 300 metros.

Si uno traza una circunferencia alrededor de centros religiosos y demás por ejemplo el centro de Bogotá, desaparecería, tenemos aquí al Colegio Mayor de San Bartolomé, si le cruzamos 300 metros a su alrededor nuestros ilustres Senadores y Representantes no tendrán donde almorzar, porque, sí donde almorzar, pero no se podrán tomar una cerveza.

Ni que decir de otras ciudades como es el caso de la ciudad de Cartagena donde quedaría prácticamente destruido el Centro Histórico, por ese mismo fenómeno y hay unos sitios que se afectan muchísimo, el Gimnasio Moderno y todo lo que tiene alrededor de cubrimiento y un sin número de universidades que están ubicadas en determinados sitios y si uno traza esas circunferencias prácticamente los dejaría por fuera.

Y como quiera que es tan amplia la referencia porque se refiere a hospitales, hospicios, centros de salud, centros que ofrecen servicio educativo preescolar, básico medio, superior, educación para el trabajo, etc., etc., prácticamente queda imposibilitado para hacerlo no solo en esta ciudad si no en cualquiera de las que se le aplique la norma.

Me refiero también al artículo 118 de los requisitos para cumplir actividades económicas, son un sin número de requisitos que son previos a iniciar la actividad económica, a mí me parece que eso le da un golpe durísimo a las Pymes y a las pequeñas empresas, porque en la práctica estamos reviviendo lo que existía antes de la Ley 232 de 1995 que era la licencia de funcionamiento, que fue absolutamente funesta y foco de corrupción como no nos alcanzamos a imaginar.

Volver a imponer esos requisitos, me parece que no tiene sentido alguno, lo cual no quiere decir que hay que eliminarlos, es decir la persona tiene que tener la obligación de cumplirlos, pero que no sea un requisito adicional, tiene que cumplir con

todas ellas, mantener su matrícula mercantil, que se cumpla con el objeto registrado, etc., y la apertura del establecimiento con el comandante de la estación o subestación de policía, establecerlo y demás implica volver a la licencia de funcionamiento, que en buena hora la Ley 232 de 1995, acabó con ella.

Volver a esa corrupción la verdad yo lo vería con mucha preocupación, luego yo me quiero referir, tal vez lo que decía aquí la persona, doña Inés Esteban, el código comienza a mezclar algunas cosas que tienen que ver con otros temas, me refiero claramente al artículo 119, me parece que hoy en día hay prácticamente una Superintendencia, una delegatura de la Superintendencia de Industria y Comercio, dedicada a la metrología.

A mí me parece que eso, con la Ley 1480, el Estatuto del Consumidor está más que regulado, tratar de mezclar una cosa cuando, ya en una ley que hace poco aprobaron ustedes, ya está involucrado todo lo de metrología y las sanciones, por Dios sí que son grandes y permanentemente yo vivo recibiendo resoluciones de la Superintendencia instruyéndome para que avise a todos los comerciantes que ciertos y determinados productos no se pueden comercializar, por cuanto no cumplieron las condiciones de metrología, me parece que no hace mucho sentido.

Lo mismo sucede con el 122 de reglamentación de parqueaderos, muy interesante el tema, ha habido un debate sobre eso, lo apoyamos, pero nos parece que también ya está regulado en la Ley 1480, las funciones que se le dieron a la Superintendencia sobre eso son amplísimas y como recordamos con unas sanciones a decir verdad ya pecuniariamente bastante importantes porque ya llegan hasta 60 mil millones de pesos y no con la restricción que tenían antes de la promulgación de la Ley 1480.

Artículo 124, comportamientos que afectan la actividad económica, también nos parece que ya está lo suficientemente regulado en el Estatuto del Consumidor, parece que desde ese punto de vista a lo que nos exponemos es a expedir normas que a la postre sean contradictorias, lo mismo sucede con el artículo 126 que por demás es bastante extenso, y pasaría al artículo 169, sobre el aprovechamiento económico del espacio público.

A mí me parece que a ese artículo le falta claridad y que en el curso de los debates se le puede dar porque podría volverse un artículo para legalizar la invasión del espacio público, que entre otras ya está bastante vulnerado, especialmente en ciudades como Bogotá, entendemos que ahí hay un tema de subsistencia y demás con estos vendedores, pero me parece a mí que ese artículo 177, lo permitiría de alguna manera que prácticamente eso se legalizara.

Tengo dos temas adicionales que no los hemos encontrado, si ha sido por error nuestro les ofrezco disculpas, es lo atinente a los grafitis, la ciudad verdaderamente no hay comercio que no esté total y absolutamente pintado, no hay reja en la ciudad de un comerciante que no esté pintada, de nada le sirve al comerciante pintarla al siguiente día, porque 8 días o 10 días después vuelve y nuevamente tiene pintada la reja con unos, que diría yo, casi que con unos jeroglíficos que no tienen ni sentido artístico, ni nada, con unas expresiones que la verdad son a toda luz inconvenientes.

Admiro lo que hizo el señor Alcalde encargado por pocos días, el doctor Rafael Pardo que logró en algún grado pintar algunos sitios que habían sido verdaderamente destruidos, por los grafiteros, a mí me parece que hay monumentos nacionales que es una verdadera tristeza, comenzando aquí por las paredes y comenzando por las estatuas de la Plaza de Bolívar, por las paredes del Capitolio, etc.

La semana pasada se realizó aquí, con la asistencia de más o menos 600 personas de todo el mundo, la reunión anual de la UFI y la recepción fue en el Palacio de San Francisco, la antigua Gobernación, lo que tuvo que hacer Corferías para recuperar esa fachada, primero era el inodoro de todo el eje vial de toda la célebre Avenida Jiménez, y luego los grafitis no fue posible sacarlos todos y tuvo que hacer un contacto, una película imitando el edificio para que nuestros ilustres visitantes no lo vieran.

Me parece que ese es un tema que hay que entrar a regularlo de urgencia porque no podemos permitir que sigan destruyendo la ciudad, ni que decir Senador Varón, que usted lo ha visto, la calle 26, la bellísima escultura del maestro Botero, cerca al cementerio, cerca al Centro de Memoria Histórica, por Dios, son unos monumentos sumamente apreciados que no pueden continuarse destruyendo.

Y el otro tema que nos preocupa mucho pues son los habitantes de la calle, durmiendo fuera de los establecimientos de comercio, algunos hasta muy simpáticamente le dicen al dueño cuando llega a las 8:00 a. m. le dice, es que yo vivo aquí, y el dueño le dice, pues si pero es que yo también, venga a ver como tratamos de compaginar las dos cosas digamos que hay que buscarle una solución a esa indignancia, ni más faltaba que no.

Pero también con algo de respeto que no la vuelvan los baños, que sean las puertas de los establecimientos de comercio, porque es sumamente difícil para esas personas, pues todos los días ese aseo por demás desagradable, insalubre y todos los adjetivos que uno le pueda poner, nos parece que sobre esto yo no digo que necesariamente haya que tomar medidas policivas, yo creo que las cosas tienen que ir más allá.

A ver si logramos recogerlos en algún hospicio, de alguna manera, pero estos habitantes que duermen en la calle hay que buscarles, de cualquier manera, una solución y ojalá no fuera en frente a los establecimientos de comercio. Creo que hay otros comentarios Senador Varón, yo lo... claro ni más faltaba, yo le dejo a usted todas nuestras anotaciones y digamos que esto es apenas un preámbulo de lo que vemos sobre el Código de Policía.

Y en el curso de los próximos días, cuando avancemos más en el estudio, estamos en condiciones de ampliar esta información. A todos ustedes por su atención muchísimas gracias, espero no haberme extendido mucho.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

El tiempo perfecto doctor Botero y muy amable, varias observaciones muy rápidas, de acuerdo con las observaciones del artículo 64, del 115, porque en las dos se mezclan conceptos que son contradictorios, entonces estamos habilitando algunos comportamientos que no corresponden,

en el tema de las Pymes, ahí nos sentamos y lo revisamos, porque es que hay circunstancias en las cuales en sectores residenciales el funcionamiento de una Pyme perturba la tranquilidad.

Y lo que queremos apuntarle es a que se respete un uso del suelo, de tal manera que sea adecuado con la actividad que se va a desarrollar, en el caso de los establecimientos de comercio, yo tengo una percepción, no podemos ir a ese extremo que usted dice, porque si uno hace la circunferencia pues acabamos en toda la ciudad con cualquier tipo de establecimiento de comercio, tampoco es lo lógico, ni debe funcionar así.

Y algo para que ustedes lo revisen, la solución que nosotros hemos visto no es empezar a creer que vamos a iniciar acciones o querellas contra todos los establecimientos de comercio, muchos de ellos ya tienen constituido un derecho que en mi opinión es un derecho adquirido, sería a futuro pensar en que lo que tiene que ver con las UPZ que son las que determinarán el uso, sean rigurosas, pero lo que ya existe es muy difícil con una licencia.

Me gustaría que usted también lo tocara al final doctor, pretender revocársela después de que ha hecho una inversión, de que lleva tantos años, es decir, arrancamos de cero de aquí en adelante y respetamos lo que es la UPZ, de acuerdo con las observaciones del 129. 22. 24, con el tema de espacio público, a mí me preocupa mucho que una circunstancia de necesidad que trabajo termina acabando con el sector formal.

Porque el sector informal de alguna manera y yo no en eso seguramente no es lo más popular, lo digo con franqueza porque aquí políticamente se utilizan a los vendedores ambulantes como elemento político, pero la verdad yo no comparto esa circunstancia porque es acabar con quien formalmente tiene una serie de costos que le hace imposible competir con quien no tiene, ni costos de administración, ni costos laborales, ni prestacionales. De tal manera que en eso nos sentamos y lo revisamos, totalmente de acuerdo.

En el tema de grafitis una crítica constructiva, yo pienso que la medida sobre el tema de grafitis obedece a las alcaldías, las alcaldías deben establecer unos sitios muy específicos en donde se pueda utilizar los grafitis, pero tiene un problema mucho más de fondo y hay un problema institucional de la Policía también, lo digo con el mayor respeto, se volvió un esquema tan garantista que piensan que ese es el libre desarrollo de la personalidad.

He tenido a través de nuestro común amigo doctor Andrade, la oportunidad de hablar con el Personero y algunos de estos muchachos y de manera ligera dicen este es el desarrollo del principio que la Corte Constitucional no ha protegido, que es el derecho al libre desarrollo de la personalidad, un desarrollo de la personalidad que va hasta la vulnerabilidad del derecho del otro.

Porque es que uno no le puede pintar a alguien el establecimiento ni la casa a nadie y en eso señora Secretaria, yo creo que la reglamentación obedece a algo que dentro del Código de Policía puede estar como un principio pero yo creo que constitucionalmente le corresponde a los consejos, estamos hablando del uso del suelo, estamos hablando de movilidad, estamos hablando de temas en donde por rango constitucional no le corresponde al Congreso.

Yo lo que he propuesto y lo que pienso llevar dentro del código es, que las alcaldías establecerán las sanciones para quien ejerza la actividad de hacer grafitis y tendrán unas sanciones, estableciendo que si lo hacen por fuera de los espacios designados para ese propósito, que no sé cómo serán ni donde serán, pues cumplen esa función, pero esa función no es del congreso porque yo la estuve revisando y creo que constitucionalmente le corresponde a ustedes como entidad territorial desarrollarla.

Si la incluimos nos tumban ese artículo, pero la única forma de hacerlo es que lo reglamentaran los consejos en los sitios específicos, y las sanciones serán tales para eso; ahí en ese código, ustedes establecieron una serie de sanciones que incluyen hasta trabajo social, que en ese caso debería ser volver a arreglar lo que ya han pintado, porque es que la circunstancia general que yo veo es que ya entienden que lo pueden hacer en cualquier parte, en cualquier estatua.

Lo que sí creo y me gustaría que lo miraran ustedes, estoy casi seguro de que así es, todo patrimonio que sea histórico o cultural tiene una protección per se que no puede ser alterada por ese tipo de circunstancias y en un grado menor de relevancia la propiedad privada, a mí no me pueden pintar la casa ni el portón, de tal manera que en ese sentido si nos ayudan a mirar de qué manera lo hacemos general, sin violar ese principio de entidad territorial de rango constitucional, lo hacemos con mucho gusto.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Jhon Manuel Peña Cortés, Catedrático de las Universidades Javeriana y Jorge Tadeo Lozano:

Buenos días honorables Senadores y público, ciudadanos que nos acompañan, mi intención es hacer unas breves consideraciones filosóficas acerca del Código Nacional de Convivencia, mi trabajo como asesor del programa de cultura de la legalidad para instituciones de Policía y de ciudadanía me ha permitido hacer un examen, breve examen sobre este Código de Convivencia.

Lo primero que tengo que decir es que es pertinente un Código Nacional de Convivencia para fortalecer el Estado social de derecho, la intención fundamental es que este instrumento sea una forma como el Estado y los ciudadanos podamos fortalecer el Estado social de derecho, para eso debe cumplir cuatro características; primero y así lo constato en el proyecto.

Las normas deben ser consensuadas democráticamente por los ciudadanos y por las instancias que nos representan, segundo, estas normas se deben aplicar uniformemente a todos los ciudadanos por igual, sin importar el cargo o función, a no ser que lo prescriba la ley, estas normas deben garantizar los derechos y los procedimientos justos y las instancias para la aplicación de la ley.

Ahora bien, para fortalecer lo social del Estado de derecho, en este código, debe ser evidente la prevalencia del bien común sobre el bien individual, el Estado habrá de proteger especialmente a los ciudadanos cuyos derechos son vulnerados por su condición de vulnerabilidad e incapacidad o debilidad y así esta expreso en este proyecto de ley.

Tercero, el Estado habrá de mantener las condiciones mínimas para que la vida, la sostenibilidad social, económica, ambiental y cultural de los ciudadanos sean garantizadas, por lo tanto de allí se desprende que el Código Nacional de Convivencia, debería llamarse únicamente hasta allí, Código Nacional de Convivencia, quizá para nosotros los ciudadanos es más fácil y más entendible acercarnos a un Código de Convivencia en el cual nos sintamos todos representados.

Quizás el título de Código de Policía puede hacer sentir al ciudadano que no le pertenece como tal a él, sino que es exclusivamente para la fuerza pública policial lo cual como veo en el proyecto no es el sentido, también este código tendría que tener unas estrategias pedagógicas para fortalecer la cultura de lo legal en nuestro país, debería constituirse en un espacio pedagógico para el conocimiento de la norma.

El cumplimiento del sentido de la misma, la corresponsabilidad ciudadana con las autoridades que permita especialmente mecanismos expeditos para la denuncia, la testificación, en aportar pruebas también a los procedimientos y ese es un punto que no aparece en este proyecto, cómo el ciudadano debe ser corresponsable con las autoridades y cuáles deben ser sus funciones de apoyo, de acuerdo al Estado, en el cumplimiento de las mismas.

Esto es muy importante porque los ciudadanos cada vez somos más plurales en Colombia, cada vez más son plurales los conceptos de felicidad, de moral, de proyecto de vida, es necesario que todos los ciudadanos acordemos democráticamente y por consenso las normas mínimas que nos deben regir nuestra convivencia y que pueda asegurar nuestras condiciones necesarias para vivir en paz.

Igualmente se hace necesario acordar unas normas de aplicación nacional que protejan la convivencia y a la vez permitan el desarrollo de programas y de planes de convivencia locales, por lo tanto en este código, en este proyecto del Código de Convivencia, reconozco como valioso poder determinar que el Congreso, las Asambleas, los Centros democráticos puedan determinar esas normas de convivencia.

Reconozco como importante que los responsables del cumplimiento de las normas de convivencia han de ser todos los ciudadanos y especialmente las autoridades que han sido delegadas para ello, pero me parece importante subrayar la responsabilidad del ciudadano en el cumplimiento de las normas de convivencia, así el sentido de la norma ha de ser preventivo y educativo.

Se debe anticipar a la comisión de los delitos y a los comportamientos criminales, aunque en el proyecto están determinadas las sanciones gravísimas, graves y leves, me parece que es necesario subrayar cuáles son las sanciones gravísimas y cuáles son las contravenciones gravísimas, especialmente aquellas que van contra los derechos fundamentales, la seguridad de la totalidad de ciudadanos, la tranquilidad y la salubridad.

Es importante además subrayar que las sanciones deben estar acompañadas de un proceso pedagógico también, hacer subrayar que aquel ciudadano que incumple una norma también tiene un compromiso de resarcir a la sociedad, no solamente de forma pecuniaria, sino que debe tener un trabajo social de resarcimiento, es importante además subrayar que la policía, hoy más

que nunca, necesita fortalecer su autoridad, su presencia en la comunidad y el reconocimiento por parte de todos los ciudadanos de la necesidad de respaldar y respetar la autoridad policial.

Por ello me parece importantísimo que especialmente los libros del proyecto de ley que tratan acerca del poder de policía, de función de policía y de actividad policial, deben ser explicados de una manera pedagógica y cercana al ciudadano para que reconozcamos la importancia de la función policial en nuestra sociedad, al leer algunos de estos artículos me parecen densos y alejados para un ciudadano, que por ejemplo, no conozca de leyes suficientemente o de procedimientos policiales.

Por eso llamo a una redacción simple, sencilla, cercana a los ciudadanos, especialmente para el sector rural y apartado de las grandes ciudades, en donde el ciudadano reconozca en sus autoridades también una autoridad de policía, me parece importante finalmente reconocer que nuestro país está en deuda de acercar a la sociedad y a las instituciones a un Estado real de derecho auténtico.

Donde los ciudadanos podamos denunciar, aportar pruebas y sentirnos corresponsables del sistema de justicia, aunque la Constitución Política lo establece, cuales son las funciones en que un ciudadano puede aportar y ser corresponsable con el sistema de justicia, se hace necesario crear mecanismos y de rutas claras para asegurar la denuncia, la testificación, el apoyo al sistema de justicia.

Para eso me parece que debe quedar claro en el Código de Convivencia cuál debería ser esa ruta para que el ciudadano pueda denunciar y testificar y cuáles deben ser esos mecanismos de protección de la denuncia, igualmente me parece que las autoridades cercanas al ciudadano, como los comandantes de CAI, los inspectores de policía, en fin, deben tener un procedimiento y una formación judicial suficiente para poder recepcionar las denuncias y surtir la ruta necesaria para que lleguen a las autoridades competentes.

Muchísimas gracias por este espacio, espero que estas reflexiones puedan contribuir a acercar a los ciudadanos a las autoridades del Estado como corresponsables de la convivencia y seguridad.

Muchas gracias.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor René Fernando Gutiérrez Rocha, Presidente del Consejo de Justicia, Alcaldía Mayor de Bogotá:

Para todos y para todas gracias por la invitación, Senador Andrade buenos días, doctora Gloria, Secretaria de Gobierno, buenos días, vengo como Presidente del Consejo de Justicia pero tengo que aclarar que también vengo en representación de la Alcaldía Mayor, la Secretaría General, la Secretaría de Gobierno, por tanto es la postura del Distrito Capital en relación con este tema y pues sobre estos primeros momentos donde estamos apenas analizando con la parte muy general.

Y pues he dividido esta intervención como en tres partes principales, una primera parte que hace relación a la concepción sobre el proyecto del Código de Policía, otra segunda parte sobre el articulado en general, y en tercer lugar unas propuestas específicas, el Senador Varón, formuló algunas inquietudes al

comienzo de esta reunión y me voy a referir a ellas en la parte final, de manera muy breve, si el tiempo así lo permite.

Lo que primero tenemos que señalar es que se comparte indudablemente la necesidad de actualizar el Código de Policía, necesidad que ha sido puesta de relevancia por parte de la Corte Constitucional quien ha mencionado la necesidad de ponerlo a tono con la Constitución Política, estimamos que el Código Nacional de Policía, el Código Nacional de Convivencia, puede y debe ser un instrumento muy importante más en estos momentos que hablamos de postconflicto, para la generación de una cultura de paz asociada necesariamente al acceso a la justicia y a la realización efectiva de los derechos humanos.

Sin embargo, encontramos algunas observaciones sobre el proyecto, en relación con la concepción del mismo, vemos que este proyecto fue concebido en el marco de la llamada política nacional de seguridad y convivencia ciudadana expedida por el Gobierno nacional en el 2011, como una de las dos estrategias al lado del Estatuto de Seguridad para combatir la criminalidad y reducir el índice de delitos.

Lo que en nuestro criterio representa de entrada dos dificultades, primero que se confunde el carácter esencialmente preventivo y de protección de derechos que deben tener las normas de policía con la represión de delitos, creemos que eso es algo un poco desafortunado allí, se concibe a la contravención en ese marco como la antesala del delito, aspecto que también es un poco desafortunado.

Y en la mayoría de los comportamientos entonces no se busca la protección y garantía de los derechos humanos, sino la sanción, la represión de esos comportamientos, pasando al articulado en general vemos que como consecuencia de esa reducción centrada en la criminalidad y en la represión de ciertos comportamientos, considerados contrarios a la convivencia, el articulado presenta las características que voy a nombrar a continuación:

Ostenta un carácter marcadamente punitivo, lo que consideramos es un rezago del positivismo penal, criminológico, se parte aquí de la concepción equivocada de que las medidas fuertes son más eficaces para modificar los comportamientos y en ese sentido se confía un poco en la eficacia simbólica de la norma, creemos que porque se legisla y se consagran unos modelos de comportamiento y frente a ellos una amenaza de sanción, las personas inmediatamente van a actuar de conformidad con ellas.

Y se basa pues por tanto en la disuasión, en el temor que produce a los ciudadanos, pero no existen estudios realmente de tipo sociológico, ni criminológico que demuestren que esto es cierto, más bien cada vez que se agravan las medidas y la reacción de las autoridades frente a las conductas ciudadanas, vemos que las mismas continúan y que cada vez es más difícil para las mismas autoridades entrar a imponer cierto tipo de medidas.

Ejemplo las medidas bastantes altas por infracción al régimen de obras y urbanismo, no se toma en cuenta en este proyecto la evolución que ha tenido el derecho administrativo sancionatorio en Colombia y que representa mayores garantías para los infractores, hay que entender que el derecho de policía fue históricamente anterior al derecho administrativo sancionatorio.

El derecho administrativo sancionatorio representa una evolución, dota de mayores garantías a las personas que están siendo investigadas, permitiéndoles la participación, el trámite de pruebas, permitiéndoles también al final contra el fallo pedir un control judicial sobre la decisión, pero al regresar nuevamente muchas conductas al Código de Policía lo que estamos es impidiendo que se continúe esa evolución.

Me refiero específicamente a aquellos casos donde normas que están consagradas en otras legislaciones como la 388 y la 810, también la Ley 232, se traen al Código de Policía que tiene un régimen mucho más corto y estricto, en materia de procedimiento entonces situaciones, por ejemplo, como las que se mencionaban hace un momento de proteger un bien de interés cultural, que demanda un tiempo importante para demostrar de que efectivamente es un bien de interés cultural, cual ha sido la afectación.

Tendríamos que tramitarlo según este código en unos términos de 10 días calendario aproximadamente, lo cual es un tiempo demasiado limitado en esta materia, no se tomó muy en cuenta el principio de racionalidad y proporcionalidad que ha sido mencionado reiteradamente por la Corte Constitucional en el sentido de que las medidas deben ser idóneas para alcanzar el fin perseguido por ellas pero además mirar si antes de imponer una medida fuerte, una sanción, hay otros medio alternativos de los cuales se pueda echar mano para poder lograr ese propósito perseguido.

El ejemplo pues, lo trae la misma Corte Constitucional en el tema de la retención transitoria, usted para lograr que esa persona no ande deambulando, en situación de alicoramiento o en grave estado de excitación, tenga que llevarse a una estación de policía, usted puede acompañar a la persona en el sitio, llamar a los familiares para que vengan, puede llevarlo a un centro asistencial para que se le pase el estado en el que está.

Esos son ejemplos de aplicación del principio de proporcionalidad, que aquí pues no lo vemos reflejado, pone su énfasis en la vigilancia y en la corrección como formas de disciplina social y no en la satisfacción de los derechos humanos, asociados a la convivencia, lo que se debe hacer es un estudio donde miremos cuál es el fin perseguido por la norma, por cada uno de esas conductas, cual es el bien que se busca proteger y qué medios se pueden implementar justamente para lograr esa protección.

El propósito de las normas de policía, el propósito de las autoridades de policía no es sancionar a los ciudadanos, no es aplicarles medidas fuertes, el propósito es conseguir la protección de los derechos humanos asociados a las relaciones de convivencia, genera una inflación de motivos de policía, estamos hablando de más de 400 comportamientos que dan lugar a la intervención de las autoridades de policía.

Es un número bastante elevado que no se compadece con las tendencias más actuales y contemporáneas en materia de reducir la presencia de las autoridades y permitir más la autorregulación de los comportamientos por parte de los ciudadanos, estamos aquí es buscando como intervenir más, en ese sentido señalaba yo hace un momento es muy, muy exhaustivo, deja de hecho sin un margen real de acción a las autoridades, a los entes territoriales,

quienes pueden legislar o expedir normas en el ámbito de sus competencias muy limitadas, como lo poco que le deja de margen de acción este código.

Se ignoran instrumentos valiosos, que pueden constituir medios de policía, en este articulado los medios de policía son solamente medios tradicionalmente fuertes, aunque se amplía si, normalmente son medios fuertes pero no necesariamente tiene que ser así, puede haber medios distintos de índole educativo, de índole pedagógico, como lo señalaba el profesor John.

Es un proyecto centralista en el sentido, ya lo dijimos, que deja un margen un poco limitado a las autoridades regionales, a los departamentos, al distrito, a los municipios, para regular aspectos que son inherentes a sus características de especificidades regionales y locales, otorga demasiadas facultades de control sancionatorio a las autoridades uniformadas de policía, más de 170 comportamientos son objeto de control por parte de autoridad de policía uniformada de policía.

Lo cual *per se* no es negativo si no que la intervención es fuerte, es lo que llama un poco la atención, y convierte comportamientos que tradicionalmente son civiles o han sido manejados de forma civil, como los que afectan la propiedad, la posesión, la tenencia, los convierte en infracciones policía, de modo que frente a una perturbación ahora lo que se debería hacer es imponer una medida de orden correctivo y sancionatorio, creemos que ese no es el manejo adecuado que se le debe dar a ese tipo de casos.

Paso entonces a las propuestas, ya más específicas, que reflejan la visión que se ha tenido en el Distrito sobre esta materia, estamos claros en que se debe establecer un equilibrio, un equilibrio entre la necesidad indudable de ejercer un control sobre los comportamientos contrarios a la convivencia y la predicación práctica de los principios del Estado social de derecho, nos toca buscar ese equilibrio.

Por tanto creemos que el proyecto puede ser mejorado en los siguientes aspectos; vuelvo y digo, pues estas son revisiones preliminares que se han hecho, pueden surgir otras más adelante, primero suprimir aquellos comportamientos que tengan un carácter exclusivamente sancionatorio, es decir, que no estén orientados a la protección de los derechos humanos.

El ejemplo de ello es el artículo 56 que se refiere a los comportamientos relacionados con la privacidad de las personas, el artículo 123, relacionado con comportamientos que se refieren a equipos terminales móviles, aquí lo que se está previendo es una sanción de tipo penal, realmente son conductas que deben corresponder a otra legislación y no a un Código de Policía o aun Código de Convivencia.

Introducir el principio de razonabilidad y proporcionalidad en los medios y las medidas de policía así como la gradualidad, para ello la sanción debería ser entonces un mecanismo subsidiario y no la vía de entrada de las autoridades de policía como está actualmente concebido, actualmente hay que entrar en la mayor parte de los comportamientos con la imposición de una multa, la idea es que se mire cuáles son los mecanismos alternos y que la sanción solo surja porque el ciudadano definitivamente ya no quiere ajustarse a esos modelos de comportamiento que allí se establecen.

Abrir un poco en ese sentido el abanico en el sentido de los medios de policía, no ser solamente estos fuertes que tenemos allí, sino también ya es momento de que la mediación, la conciliación, la educación ciudadana, los estímulos frente a los comportamientos favorables, a la convivencia, la tarjeta de compromiso, los pactos de convivencia sean medios de policía, son herramientas que pueden ser y han demostrado ser aquí en el distrito muy eficaces para lograr una modificación sin tener que acudir al siguiente paso.

En ese sentido se debe ampliar un poco el Título I del Libro III, que se refiere justamente al marco general de los medios y las medidas de policía, por otro lado permitir que los entes territoriales tengan un margen real de regulación en materia de medios y comportamientos contrarios a la convivencia, creo que hace un momento se citaron algunos ejemplos, el Senador Varón hablaba del tema del grafiti y como él cree.

Mencionaba que ese es un tema de regulación por parte de las alcaldías, creería yo que en forma más precisa, serían o bien las gobernaciones o los consejos municipales, para permitirles a ellos que se ajusten a las especificidades territoriales, sin afectar por supuesto el principio de reserva legal, porque la corte lo que dijo en materia de principios de reserva legal, es que no pueden los entes territoriales crear medidas correctivas que tengan carácter sancionatorio.

Pero no dijo la corte que no podía mirarse el tema de medios de policía, ni dijo que no podía mirarse el tema de comportamientos, estos pueden ser regulados a nivel regional o a nivel local, se sugiere no derogar el derecho administrativo sancionatorio frente a casos como el control urbanístico y los cierres definitivos de establecimientos de comercio, son normas que se deben mantener allí, insisto, porque han demostrado ser un evolución y resultan más garantistas.

Otra cosa diferente y frente a la pregunta que hizo el Senador Varón al principio, es que los procesos suelen ser muy demorados, se tarda mucho en tomar esa decisión, pero eso es independiente, ese es otro asunto que hay que trabajar y es cómo volver más eficiente los procedimientos en las alcaldías, en las inspecciones pero no cambiando el régimen procedimental es que vamos a cambiar el objetivo que se pretende.

Respecto de ello se sugiere suprimir los numerales 1 al 11 del artículo 72, relacionados con infracciones urbanísticas, revisar el artículo 125 que habla de la actividad económica, mantener el tratamiento civil de las conductas relacionadas con la tenencia y la posesión de inmuebles, allí hay que armonizar los artículos 109 y 110 para que las afectaciones a los inmuebles no sean manejadas como medida correctiva.

Se hizo una referencia aquí, una referencia al artículo 69 del a 9º del 89, ese artículo lo que menciona es una excepción al régimen general, porque por regla general debe ser querrela de parte y aquí se establece la posibilidad de hacerlo de oficio, creo que no se ve afectada esa norma por el código, entonces pues habría que mirarlo con más detalle.

Permitir a los entes territoriales que organicen la segunda instancia de los procesos de policía y en ese sentido ajustar el artículo 251 para que sean esos entes los que organicen como su mejor forma de realizar su segunda instancia de los procesos policivos, porque

allí se dice que solamente entes especializados en materia de salud, en materia ambiental, en materia de educación, etc., cuando esto en un tema que los entes territoriales pueden definir de acuerdo a sus necesidades.

Mencionaba el doctor Varón, me refiero brevemente a los puntos que él planteó al principio, como agilizar las querellas en las alcaldías locales e inspecciones de policía, creo que ya lo mencioné, este es un tema más atinente a la eficiencia misma de la labor y no al marco jurídico en el cual se desenvuelve, porque, tanto actualmente en la Ley 388, en la Ley 232 que se remite al código administrativo como en el proyecto, justamente se prevén trámites muy rápidos y términos muy cortos para adelantarlos.

El punto está es en la aplicación práctica de los mismos, donde muchas veces por el cúmulo de actuaciones no se tiene respuesta, no se pueden tener respuestas más rápidas, las autoridades se ven un poco limitadas por los recursos técnicos, humanos y logísticos de los que disponen, por tanto pues la discusión tendrá que llevarse a ese nivel.

En el tema de clubes creo que la dificultad principal que se ha planteado por la autoridad uniformada es cómo entrar a los sitios para demostrar la verdadera actividad que se desarrolla, dado que el marco jurídico pues regula la materia pero siempre se pone de presente ello, creo que el código de este proyecto previó una salida que está en el artículo 206, numeral 2, ingreso a inmueble con orden escrita donde pues previa orden de una autoridad civil, alcalde, inspector, pueden ellos ingresar a los sitios, llámense clubes nocturnos o comoquiera que se denominen para poder obtener el elemento probatorio respectivo.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Juan Jesús Rodríguez Vargas, Exalcalde Menor de Bogotá:

Muy buenos días, es un respetuoso saludo a la Presidencia, señor honorable Senador Andrade; el señor Secretario de esta Comisión, doctor Giraldo; la señora Secretaria de Gobierno; los señores Oficiales de la Policía; el señor Presidente del Consejo de Justicia; la doctora Inés; quienes me han antecedido en el uso de la palabra y desde luego los distinguidos asistentes a este encuentro.

Permítame señalar un aspecto que me parece bien importante, y es la pregunta que formulaba hace algunos instantes el honorable Senador Germán Varón Cotrino, frente al tema de las perturbaciones a la posesión, a la tenencia e inclusive a la servidumbre, que es un tema de bastante frecuencia en el Derecho de Policía, particularmente a través de lo que conocemos como los procesos civiles de policía.

Esa figura que él planteaba, o ese esquema que él nos planteaba pues es algo de común ocurrencia en el derecho de policía, en el campo práctico, pero que indudablemente consideramos que este proyecto no soluciona eso, todo lo contrario, genera un vacío, una confusión, por cuanto este proyecto abolió totalmente la posibilidad de la revocatoria de la orden de policía, la consagración de que la medida de policía se mantiene hasta cuando un juez no disponga otra cosa.

Aspectos que son consustanciales al Derecho de Policía que, como lo señalaba la doctora Inés, pues es de carácter preventivo precisamente estas normas

aquí el planteamiento que le vemos de este código o este proyecto de código, es el planteamiento del artículo 116, a través del cual se atribuyen autoridades administrativas el ejercicio de funciones jurisdiccionales.

Bajo ese entendido querríamos decir que estas decisiones de policía, harían tránsito a cosa juzgada y entraría la impugna frente a la posibilidad que tendrían los administrados de acudir ante el órgano judicial en acciones reivindicatorias, en acciones interdictos posesorios y demás figuras del derecho civil que aquí brillan por su ausencia, totalmente en esta en esta consagración.

Prácticamente no le dedican sino un solo artículo a un tema tan amplio y de tanta importancia para el Derecho de Policía como eso, por esa razón bien válida es la preocupación la del planteamiento que hacía el señor Senador Germán Varón Cotrino, sobre cómo se van a solucionar ese tipo de problemas, realmente este proyecto de código no lo soluciona, el proyecto de código, todo lo contrario, genera mayor confusión, genera un vacío legal desde ese punto de vista.

El código en su exposición de motivos me parece bien intencionado no es la vetustez del código lo que lo hace inoperante, es el marco jurídico dentro del cual las circunstancias cambiantes, hacen que ese proyecto, hacen que ese Código de Policía, pues entre en conflicto con normas de raigambre superior, como lo es la Constitución Política de Colombia y como lo son muchas normas posteriores y desde luego pronunciamientos de doctrina y jurisprudencia.

Pero no por eso tenemos que abolir totalmente lo que allí se consagra, allí hay cosas buenas, cosas que merecen rescatarse, cosas que todavía tienen una implementación práctica para el Derecho de Policía, para la doctrina del Derecho de Policía, no para la ciencia del Derecho de Policía, yo en ese sentido tengo una profunda controversia porque no comparto que el Derecho de Policía sea una ciencia, es una doctrina que es diferente, que se apoya en muchas ciencias desde luego que sí.

Porque las reglas del Derecho de Policía no son universales, como sí lo son las reglas de la ciencia, la manzana de Newton en Australia como en Londres tiene los mismos efectos, la misma lectura de la ley de la gravedad; no así el Derecho de Policía en Colombia tiene los mismos efectos que en Singapur de lo cual muchas normas, incluso veo que son traídas de la legislación de Singapur, una ciudad que se caracteriza por ser prácticamente no un Estado de derecho, ni siquiera social de derecho, sino un Estado policía que es diferente.

Bajo ese contexto nosotros cuando hablamos de un código, nos imaginamos de acuerdo con el diccionario de la academia de la lengua española, que es un conjunto de normas legales sistemáticas, que regulan unitariamente una materia determinada, en Colombia le adicionaríamos que para que se hable de código tiene que ser expedido por el Congreso, porque es el mandato de artículo 150, numeral 2, de la Constitución.

Entonces tendría que tener ese ingrediente, sin embargo en la lectura del proyecto de código encontramos, que se ocupa de diversas materias, es un código que quiere tocar todos los temas, por ejemplo, en materia de servicios públicos que ya hay

una regulación el artículo 47 se ocupa de esos temas, en materia de terrorismo en el artículo 53 habla de temas de terrorismo.

En educación el artículo 58 habla sobre educación, en infancia y adolescencia los artículos 60 y 63 hablan sobre eso, en materia de normas ambientales los artículos 129 a 136, en cuanto a minería los artículos 137 a 146, en cuanto a normas sanitarias los artículos 147 a 148, en cuanto a movilidad los artículos 180 a 186, en cuanto a transportes los artículos 187 a 193.

Razones que nos preocupan bajo un juicio de constitucionalidad: que no haya unidad de materia en este código, que nos sustraigamos de lo que es el Derecho de Policía e incursionemos en otras materias, como las hemos reseñado, que no serían propias de pronto del Derecho de Policía, quizás existe un buen propósito, pero el proyecto como tal, de pronto hay que depurarlo, hay que hacerle reingeniería, porque me parece que en muchos aspectos está mal concebido.

Igualmente nos preocupa, por ejemplo, lo que señalaba hace algunos instantes el doctor Botero, Presidente de Fenalco, quien decía que los niños no podrían ingresar a un restaurante y que sobra el tema de las sustancias psicoactivas, nos preguntaríamos si la norma posterior no prevalece sobre la anterior, entonces bajo ese contexto, esta norma posterior despenalizaría el consumo de sustancias psicoactivas convirtiéndolo en una medida correctiva.

Preocupante, preocupante, si yo consumo sustancias psicoactivas en un establecimiento de comercio ya eso dejó de ser delito, según este proyecto y se convierte en una medida correctiva u orden, porque esa es otra cosa que el código deja mucho de qué preocuparlo a uno, mucha preocupación, perdón, porque no distingue por ejemplo particularmente en el artículo 266, lo que es orden y medida correctiva, que es algo elemental lo que yo hago el primer día de clases con mis estudiantes de pregrado es enseñarles a distinguir una orden de una medida correctiva.

Este proyecto no distingue eso, una orden, incluso no le dedica sino un solo artículo a hablar del tema de la orden de policía que es lo más importante, uno de los aspectos más importantes del Derecho de Policía son las órdenes de policía, es de la esencia misma del Derecho de Policía, si nosotros queremos un código de corte pedagógico, no un estatuto tributario como lo estoy viendo, en donde lo que preocupa es captar dinero de multas, pues lo que queremos, lo que necesitamos hacer es que verdaderamente haya una enseñanza.

Que ese miembro uniformado de la Policía Nacional le imparta una orden y esa orden sea respetada y sea acatada porque haya, como lo decía el señor Presidente del consejo de justicia, proporcionalidad y razonabilidad en la orden, pero cuando nos apartamos de la orden lo que nos preocupa es captar dinero de multas, porque ese es otro tema que bastante inquieta, pues se desfigura el código.

El código no es de convivencia, deja de ser de convivencia para convertirse en un código estrictamente tributario, un estatuto tributario que va a perseguir captar recursos, con una pésima concepción de la captación de recursos, porque le dicen a la persona que a partir del momento que le imparten la orden de comparendo tiene cinco días

para decidir si paga la multa o si opta por un curso de participación en asistencia pedagógica, un curso de carácter social.

La pregunta es ¿qué pasa cuando trascurren los cinco días?, queda la persona con la multa, bueno muy bien paga la multa, muy bien pero el que no tiene con qué pagar la multa, se va para jurisdicción coactiva, ese habitante de la calle ¿tendrán que quitarle? ¿Tendrán cómo cobrarle con jurisdicción coactiva esa multa? Nunca, no tiene con qué pagar, aquí no tiene en cuenta esa posibilidad de que esa multa pueda ser sustituida por un curso de asistencia pedagógica.

El código actual por lo menos consagra el trabajo en obras de interés público, como una medida sustitutiva, pero consagra alguna posibilidad para esa persona que no tiene con qué pagar una multa, en el artículo 3° se habla de un procedimiento único de policía y uno piensa que no existe sino un procedimiento único de policía, pero oh sorpresa cuando a través de los artículos 266 y 267 se consagran, ya no un procedimiento único de policía, sino dos procedimientos de policía.

De una manera muy general porque pues en el procedimiento verbal de aplicación, verbal inmediato de aplicación de los señores miembros de la Policía Nacional uniformados, pues les da todas las facultades para que ellos en un artículo muy sencillo den aplicación a ese procedimiento, no se contempla la posibilidad de aportar pruebas, se olvidó totalmente el artículo 29 de la Constitución del debido proceso, no se contempla la posibilidad de ser asistido por un defensor.

Porque esta decisión de Policía es una decisión que hace tránsito a cosa juzgada, es una sentencia, el artículo 116 es una decisión de una autoridad administrativa en ejercicio, de una función jurisdiccional, y démonos cuenta que no son de poca monta las facultades que se le dan a los miembros de nuestra querida Policía Nacional, facultades de suspender temporalmente una actividad, de inutilizar bienes, de destruir bienes, de disolver reuniones.

De actividades que involucran operaciones, aglomeraciones en público, medidas que pueden ser tomadas, no desde el simple patrullero, con la mayor consideración y respeto hacia los patrulleros, sino de la misma persona que está prestando el servicio militar en la policía, el servicio social o como lo llamemos, la puede tomar será que tiene la idoneidad necesaria esta persona para tomar una medida de esta envergadura o van a generar unas situaciones de responsabilidad administrativa extracontractual del Estado.

También observamos que un concepto que se ha decantado por vía de doctrina y jurisprudencia es el de poder función y actividad, la doctora Inés lo reseñaba hace algún momento, es el trípode sobre el cual se soporta el Derecho de Policía, poder desde la sentencia del profesor Manuel Gaona Cruz, que en paz descanse, del año 82 reiterada por la sentencia del doctor Alejandro Martínez Caballero la C02494.

En donde de manera magistral nos enseñaron, a quienes llevamos en este quehacer quijotesco del Derecho de Policía, de la cátedra, del derecho policial, en mi caso cerca de 30 años, nos enseñaron claramente que el poder es la facultad de dictar normas de policía, la tiene el Congreso y subsidiariamente las

asambleas o en el caso especial es el distrito capital de Bogotá Decreto número 1421 del 93.

La función en la aplicación de esa normal de policía es caso concreto, eso no es dictar reglamentos reglamento es parte del poder, aquí hay un aspecto curioso, por una parte en el artículo 3° se ha hace un divorcio total con el derecho administrativo, divorcio que venía de vieja data del artículo 1° y 82 del Código de pro... de Contención Administrativo Decreto número 01 del 84.

Y luego acude en el artículo 273, a decir que los vacíos se llenan con el Código de Procedimiento Administrativo, al fin qué, o somos antiadministrativistas y entonces vamos a darnos, como dice el profesor Remberto Torres, una jurisdicción de policía, o somos independientes y no tenemos nada que ver con el derecho administrativo.

Y entonces como tenemos esa autonomía esa jurisdicción de policía, pues entonces podemos tomar des... administrativizar por ejemplo, los procesos civiles, los procesos administrativos, los procesos administrativos, de policía, de restitución de espacio público, los procedimientos de establecimientos de comercio, los de obras y demás, o nos vamos a hacer un código que indudablemente se ocupe de los temas propios del Derecho de Policía y no deje por fuera cabos sueltos.

En cuanto a la definición de policía dedican solamente un artículo, qué tristeza, la actividad de policía que es de las cosas más importantes del Derecho de Policía, por favor, la actividad de policía dicen que es material y no jurídica, eso para mí, que soy profesor o he sido profesor de muchos distinguidos miembros de la Policía Nacional, es un insulto para la policía, para los miembros de la policía.

La actividad de policía es esa actividad material pero no podemos sustraernos del campo jurídico, no podemos sustraerla del campo jurídico tiene que ser una actividad ajustada a derecho, mucho más cuando...

Lé vamos a escribir a los miembros uniformados de la Policía Nacional, en este caso funciones de administradores de justicia, entonces no podemos decir que esta actividad de policía es apenas un articulo en donde desconocemos el principio de obediencia reflexiva, que distingue a los miembros uniformados de la Policía Nacional, del principio de obediencia debida, de los miembros de las fuerzas militares.

Es la distinción que hay entre ellos, que el artículo 91 de la Constitución no la trae, para distinguir la policía de los demás miembros de la fuerza pública, del ejército, la armada, y la fuerza aérea, que ellos sí están sometidos al principio de obediencia debida, la obediencia reflexiva tiene su fundamento precisamente en el mismo Código Nacional de Policía, porque no podemos pensar en que nuestros policías no tienen derecho, perdóneme la redundancia, a pensar, a reflexionar, sino que se convierten casi que como en las ratas de laboratorio del maestro Iván Pávlov, que no pensaban, no reflexionaban, actuaban bajo reflejos distintivos, igualmente aquí hay muchos aspectos sobre los cuales quisiera tratar, por ejemplo, el proyecto se ocupa mucho del tema de multas, eso no es pedagógico.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Profe, tenga la seguridad en el caso particular como ponente, de que los vamos a consultar en las reuniones de ponentes, es más, los vamos a incluir, si nos quieren acompañar, porque este es un tema muy dispendioso donde está en juego la convivencia, entonces trate de dejarnos un resumen escrito profesor, después de su intervención, y los vamos a vincular a la discusión.

Recobra el uso de la palabra el doctor Juan Jesús Rodríguez Vargas, Exalcalde Menor de Bogotá:

Hay un aspecto que me parece bien importante y es el exceso, rescatar el exceso de requisitos para el funcionamiento de establecimientos de comercio. Quienes estuvimos en la administración pública conocimos la cantidad de fenómenos de corrupción, cada vez que se hacen más requisitos hay más corrupción, este proyecto de código trae muchos requisitos.

La Presidencia interviene para un punto de orden:

Lo que dijo el Presidente de Fenalco, tengan la certeza de que los escuchamos y esperamos documentos, yo sé que tiene material aquí para dictarnos una clase; la Secretaria de Gobierno tiene un compromiso a las 12 del día, yo también lo tengo, Secretaria de Gobierno, un agradecimiento a los que participaron, a las autoridades de Policía, a la Alcaldía de Bogotá, en cabeza suya, porque sé que la participación ha sido en calidad y en cantidad. Secretaria muchas gracias, vamos a estar en contacto y quiero que presente un saludo en esta audiencia pública.

La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Gloria Inés Flórez Schneider, Secretaria Distrital de Gobierno:

Muchas gracias Senador Andrade y a todos los presentes, por el tiempo no voy a saludarlos a cada uno, solo dos mensajes, el primero saludar también a la Policía Nacional, ayer cumplieron 123 años y se merecen pues el mayor de los reconocimientos de nuestra parte, en segundo lugar ofrecer toda la disposición desde la Alcaldía Mayor de Bogotá, para contribuir en este diálogo que nos permita fortalecer un proyecto de Código de Policía nuevo, que recoja todas las experiencias que tenemos.

Hemos dialogado con el Senador Andrade, con el Senador Varón Cotrino, para construir una agenda que nos permita recoger todas estas experiencias que tenemos, incluso desde la Alcaldía Mayor de Bogotá, experiencias que pueden nutrir muchísimo, en la práctica, este proyecto de ley, en ese contexto estamos abiertos a mesas de diálogo, a recoger también opiniones de inspectores de policía.

Su experiencia, doctor René, muchísimas gracias por traer la voz de la Alcaldía, nos honra con su juicioso trabajo, a la doctora Inés, a todos los ponentes, al doctor Jesús, al doctor John Manuel, yo creo que estamos todos en el mismo sentido constructivo, a Fenalco que también ha sido muy precisa su intervención en la necesidad de fortalecerse.

Necesitamos seguir dialogando y construyendo una ruta que permita nutrir este proyecto en coordinación por supuesto con la Policía Nacional, y yo creo que por último decirles que, lo que la Alcaldía

quiere enfatizar es primero, que compartimos la necesidad de un nuevo proyecto, y que compartimos, que este proyecto o este código nuevo de policía, sea garantista, esté basado en los derechos humanos y esencialmente esté en el concepto de lo preventivo, de la convivencia y la seguridad que merecen los ciudadanos.

Y por último, que también tiene que estar en este desafío de construcción de paz en el que está el país, que se tiene que ajustar a este contexto histórico que estamos viviendo en el que se puede, digamos, dotar el país de un Código de Policía, que sea, digamos, que esté en concordancia con este enorme desafío, en síntesis están abiertas las puertas de la Alcaldía Mayor de Bogotá, toda su experiencia, su bagaje de los distintos ámbitos para nutrir este proceso.

Y muchas gracias, se me olvidaba algo muy importante, vamos a tener el encuentro de Secretarios de Gobierno en la reunión de ciudades seguras, uno de los temas fundamentales de este encuentro, que va a ser a finales de noviembre o comienzos de diciembre, es el del Código de Policía para recoger y retroalimentar, desde las distintas ciudades del país, este proyecto de Código de Policía, al cual invitamos a la Policía Nacional y por supuesto a los ponentes de este proyecto de ley.

De conformidad con la Ley 5ª de 1992 se publican los documentos radicados en la Secretaría de la Comisión Primera del honorable Senado de la República y se envía copia a los ponentes.

En su orden de intervención las ponencias radicadas son las siguientes:

1. Carlos Andrés Carvajal Castaño – Vocero de Fenalpi

Bogotá, 5 de Noviembre de 2014

Asunto: Opiniones y observaciones sobre: Proyecto de Ley No. 99 de 2014 Senado “Por la cual se expide el código Nacional de Policía y convivencia”.

SEÑORES

Comisión Primera de Senado

Cordial saludo y deseándoles éxito en sus actividades diarias,

Yo, Carlos Andrés Carvajal, en representación de la Federación Nacional de Pirotécnicos (FENALPI), de la cual soy vocero, me presento ante ustedes para presentar mis opiniones y observaciones sobre el Proyecto de Ley No. 99 de 2014 Senado “Por la cual se expide el código Nacional de Policía y convivencia”.

La FENALPI se constituyó con el ánimo de establecer la actividad pirotécnica en el país de forma segura para proteger la vida e integridad de las personas. Desde su fundación ha reunido a los empresarios pirotécnicos y a las empresas dedicadas a la fabricación, distribución y comercialización de productos pirotécnicos, para invitarlos e incentivarlos a establecer un trabajo conjunto en función de la vida y seguridad de las personas. Entonces, nos hemos preocupado por el cumplimiento estricto de las normas jurídicas y actos administrativos, tales como la Ley 670 del 2001, el Decreto 4481 de 2006 y la Sentencia de la Corte Constitucional C790, entre otros. En segundo lugar, hemos capacitado a nuestras empresas agremiadas en cuestiones de seguridad ofreciéndoles talleres de antiexplosivos y primeros auxilios, así como a los estudiantes de la Policía Nacional, pertenecientes a la Dirección de Investigación Criminal (Dijín), quienes aspiran a convertirse en técnicos en explosivos. Finalmente, nos mantenemos al tanto de las innovaciones nacionales e internacionales que nos permitan ofrecer espectáculos de mayor calidad y seguridad. Sin embargo, debido al desconocimiento de las leyes o malinterpretación de las mismas, nos

hemos enfrentado múltiples inconvenientes con autoridades de orden superior como la Policía Nacional.

Parte de estos inconvenientes también están relacionados con a la percepción negativa que se ha generado sobre la pirotecnia en Colombia y porque la normativa a pesar de establecer y regular los aspectos básicos de la actividad, acarrea vacíos difíciles de subsanar ante los cuales se generan malinterpretaciones y arbitrariedades. Sin embargo, nos hemos mantenido como federación de alto prestigio a nivel nacional, debido a nuestra constante expansión, generación de empleos y oportunidades, cumplimiento del marco normativo establecido y responsabilidad social, pues nuestra política es: “Pirotecnia en función de la vida y seguridad de las personas”.

En lo que respecta al Proyecto de Ley No. 99 de 2014, debo decir que, como gremio pirotécnico, compartimos algunos de los objetivos y finalidades de la mencionada ley, como, por ejemplo, proteger la integridad de los niños, niñas y adolescentes, pues aspiramos ejercer una actividad cada día más segura, libre de accidentes y encaminada al sano esparcimiento y diversión de toda la comunidad. Sin embargo, algunas disposiciones de la misma Ley, podrían prestarse para malentendidos que no sólo afectarían al gremio pirotécnico y a las 25.000 familias colombianas que viven de este sustento, sino que también acarrearían en el futuro conductas delictivas peligrosas para la comunidad.

Si hablamos más específicamente, del Título II, Capítulo III, el cual se refiere a artículos pirotécnicos y sustancias peligrosas, es importante llamar la atención sobre la precisión en el lenguaje. Catalogar la actividad pirotécnica como peligrosa es exponerla como negativa ante nuestra sociedad sin considerar, por ejemplo, que en nuestro país la pirotecnia se ha instaurado como una tradición fundamental en celebraciones nacionales o de carácter público y privado. Los avances tecnológicos en la activación de productos pirotécnicos, como las consolas de seguridad y otros dispositivos, hacen de esta actividad un oficio cada día más seguro, completo y organizado, bajo el cual el riesgo de sufrir un accidente se reduce, disociando cada vez más los artículos pirotécnicos con las sustancias peligrosas.

De igual forma, según la ley 670 del 2001, existen tres categorías de productos pirotécnicos, de las cuales sólo la última representa un alto riesgo para la comunidad. Una celebración familiar, por ejemplo, puede ser ambientada con dispositivos de humo, velas de cumpleaños y lanza confetis, productos pertenecientes a la categoría I, los cuales por representar un riesgo muy reducido pueden ser usados en espacios cerrados por adultos responsables, quienes se encarguen de seguir estrictamente las instrucciones de uso del producto. Estos productos son pirotécnicos, pero prácticamente inofensivos, por tanto, equipararlos con las sustancias peligrosas representa una imprecisión en el lenguaje que genera prejuicios y predisposiciones.

Ahora bien, en lo que respecta al Artículo 51 que especifica los “Comportamientos que afectan la seguridad e integridad de las personas”, se encuentran muchas de las actividades que realizan las empresas adscritas a la federación, es decir la fabricación, distribución y comercialización de productos pirotécnicos:

“Artículo 51. Comportamientos que afectan la seguridad e integridad de las personas en materia de artículos pirotécnicos y sustancias peligrosas. Los siguientes comportamientos o actividades afectan la seguridad de las personas y la de sus bienes y por lo tanto no deben realizarse. Su ejecución da lugar a medidas correctivas:

1. Fabricar, tener, portar, almacenar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente.
2. Prender o manipular fuego en el espacio público, lugar abierto al público, sin contar con la autorización del alcalde o su delegado o del responsable del sitio.
3. Prender o manipular fuego, sustancias combustibles o mercancías peligrosas en medio de transporte público.
4. Fabricar, tener, portar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar sustancias peligrosas, elementos o residuos químicos o inflamables sin el cumplimiento de los requisitos establecidos.
5. Realizar quemas o incendios que afecten la convivencia en cualquier lugar público o privado o en sitios prohibidos”.

Cuando se habla de la actividad pirotécnica como comportamiento que afecta la seguridad e integridad de las personas y no se especifica qué o cuál normativa vigente en específico es aplicable para no considerarla de tal manera, se incurre en una generalización confusa tanto para aquellos interesados en la actividad pirotécnica como alternativa económica de sustento, como para las autoridades de protección social, quienes no sabrán a qué norma recurrir o en qué acto administrativo sustentarse al momento de realizar una inspección, lo cual conllevará a una interpretación que podría afectar la actividad del gremio. La prohibición no sólo se da de forma directa y arbitraria, reglamentar la actividad pirotécnica, pero no ofrecerle a las personas que la tienen como ocupación las herramientas para soportar esta reglamentación, mediante el establecimiento de unos parámetros claros y específicos, es también una forma de prohibición que representa un riesgo mayor para la sociedad. En este sentido, la clandestinidad aumenta de forma considerable dándole paso, por ejemplo, al surgimiento de fábricas ilegales, en las cuales trabajan niños y adolescentes bajo condiciones precarias, poniendo en riesgo su bienestar y el de toda la comunidad.

La industria pirotécnica ha tenido un desarrollo notable en el país a pesar de este tipo de inconvenientes. Y su crecimiento demanda el establecimiento de unas normas jurídicas y actos administrativos aún más específicos que aquellos con los cuales contamos. Es necesario para las autoridades y para el gremio pirotécnico, al cual represento, saber cuáles son "los requisitos establecidos". Asimismo, fabricar, tener, portar, almacenar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar artículos pirotécnicos, son actividades que requieren de una reglamentación más profunda. Es decir, para transportar productos pirotécnicos es necesario apegarse a unos procedimientos de seguridad específicos, como los establecidos en el Decreto 4481 del 2006, por ejemplo, los cuales son diferentes a los requeridos para la fabricación o comercialización.

Si se decidiera incluir la actividad pirotécnica en el Código de Policía y convivencia, tendrían que modificarse ciertos artículos de la siguiente forma:

Artículo 51. Medidas de seguridad básicas en la fabricación, almacenamiento, distribución, comercialización y manipulación en materia de artículos pirotécnicos. Los siguientes comportamientos o actividades son obligatorias para quienes se dediquen o

tengan contacto con la actividad pirotécnica. Su falta de ejecución da lugar a medidas correctivas:

1. Se prohíbe totalmente la producción o fabricación, la manipulación o uso y la comercialización de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales que contengan fósforo blanco.
2. Se prohíbe totalmente la venta de artículos pirotécnicos o fuegos artificiales a menores de edad y a personas en estado de embriaguez.
3. **Distribución.** Los transportadores productos pirotécnicos o fuegos artificiales deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- ☐ Autorización para transporte expedida por la alcaldía municipal o distrital de origen.
- ☐ Disponibilidad de un sistema apropiado de extinción de incendios de acuerdo con las especificaciones establecidas por los cuerpos de bomberos
- ☐ Certificación o factura del material a transportar;
- ☐ La pólvora, productos pirotécnicos, o fuegos artificiales se transportarán en recipientes cubiertos y bajo condiciones ambientales adecuadas para minimizar el riesgo a la salud;
- ☐ Los vehículos utilizados para el transporte de pólvora, productos pirotécnicos, o fuegos artificiales, deben llevar lateralmente, en el frente y en la parte posterior la leyenda "transporte de artefactos pirotécnicos" "mantenga su distancia" "no fumar".

4. **Almacenamiento y comercialización.** Los inmuebles destinados al almacenamiento y venta de artículos pirotécnicos, obligatoriamente deberán cumplir con las siguientes condiciones y requisitos:

- ☐ El local debe poseer una adecuada señalización preventiva, visible y con las indicaciones claras de "pólvora prohibido fumar" "prohibida la venta a menores de edad y personas en estado de embriaguez" "prohibida la presencia de menores"

- ☐ Los lugares de almacenamiento y expendio deben ser construidos en material resistente al fuego
- ☐ Dentro de los lugares donde se almacene esta clase de productos, queda prohibido mantener elementos que produzcan calor, chispas o llamas
- ☐ Cada local, deberá contar como mínimo con dos (2) extintores de agua a presión, de capacidad no inferior a 2.5 galones, y con un tonel o cubeta con cinco galones con arena;
- ☐ Cada local debe tener una salida de emergencia para vehículos y peatones debidamente señalizada;
- ☐ Está prohibido fumar dentro del local, depósito o expendio;
- ☐ Solamente se permitirá iluminación eléctrica.
- ☐ El local o puesto de venta debe estar bajo la responsabilidad exclusiva de personas mayores de edad, con conocimientos técnicos o experiencia en el manejo de pólvora, artículos pirotécnicos o fuegos artificiales, y dotadas de un carné vigente expedido por los cuerpos de bomberos adscritos a las alcaldías municipales o distritales, quedando prohibida la permanencia de menores de edad en dichos lugares.

Nosotros, la Federación Nacional de Pirotécnicos en representación del gremio pirotécnico colombiano, descamos una pirotecnia en función de la vida y seguridad de las personas y debidamente reglamentada, para garantizarle al resto de país un medio de recreación seguro, confiable y que esté al servicio del bienestar social. Para esto necesitamos y estamos dispuestos a trabajar conjuntamente con las autoridades del estado y conformar un proyecto de ley única y exclusivamente concerniente a la actividad pirotécnica, como los ya existentes en el reino unido, por ejemplo, con el beneficio de facilitar la regulación de la actividad por parte de las autoridades y ofrecer una guía más completa y precisa a quienes vivimos de éste oficio

Cordialmente,

Carlos Andrés Carvajal Castaño
Federación Nacional de Pirotécnicos - Vocero

2. Mayor General Jorge Hernando Nieto Rojas – Director de Seguridad Ciudadana.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
VICEMINISTERIO PARA LAS POLÍTICAS Y ASUNTOS INTERNACIONALES

SCRIPT INTERVENCIÓN AUDIENCIA PÚBLICA
CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA
6 DE NOVIEMBRE DE 2013

- Saludo.
- Complacido por venir a la Plenaria del Senado a esta Audiencia que busca socializar y conocer las inquietudes y observaciones relacionadas con el proyecto de Ley que ha radicado el MDN "Por el cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia".
- Para el Gobierno Nacional es de vital importancia las discusiones que se den en el Congreso de la República sobre esta iniciativa, la cual consideramos de gran utilidad e imperiosa necesidad para garantizar la convivencia ciudadana.
- Estas audiencias son una oportunidad para trabajar juntos: gobierno, congreso y ciudadanía por garantizar normas de respeto a la convivencia y la vida en comunidad.
- Considerando la materia de la Audiencia expondré el Proyecto de Ley Código Nacional de Policía y Convivencia en tres partes:
 1. ¿QUÉ REGULA UN CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA?
 2. ¿POR QUÉ ES NECESARIO EXPEDIR UN NUEVO CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA?
 3. ¿CÓMO SE CONSTRUYÓ EL PROYECTO DE CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA?
 4. ¿QUÉ HERRAMIENTAS OTORGA EL PROYECTO DE LEY A LAS AUTORIDADES DE POLICÍA?
 5. ¿QUÉ CAMBIOS SE GENERAN PARA LA CIUDADANÍA?
- 1. **¿QUÉ REGULA UN CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA?**
 - Las normas de Policía y Convivencia son instrumentos que buscan corregir aquellos comportamientos que afectan las buenas relaciones entre las personas y el entorno que las rodea.
 - Estas normas son de carácter preventivo y por tanto no sancionan, solo corrigen comportamientos y buscan fomentar las buenas conductas por parte de las personas que se encuentran en el territorio nacional.
 - El Código de Policía no es un instrumento de política criminal ni de derecho penal.
 - Lo anterior sin perjuicio de que sobre aquellos comportamientos que configuren delitos o faltas administrativas se deriven también acciones penales o administrativas.
 - Los destinatarios de las normas de policía y convivencia son las autoridades y los ciudadanos no los delincuentes.
 - Las normas de Policía son por excelencia los códigos de conducta de una sociedad que respeta los derechos de las personas y que vive dentro de una sana convivencia.

2. ¿POR QUÉ ES NECESARIO EXPEDIR UN NUEVO CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA?

- El proceso de revisión, actualización y adecuación del actual Código Nacional de Policía es una necesidad inaplazable, ante las notables limitaciones del Código vigente, por razón del tiempo transcurrido, del contexto social y jurídico para el cual fue creado, al igual que las múltiples sentencias de inestabilidad de algunos de sus apartes.
- La norma vigente, el decreto ley 1355 de 1970, nació gracias a que el Congreso de la República confirió facultades extraordinarias mediante la ley 16 de 1968 al Presidente de la República; no obstante, hoy, a la realidad que vive el país después de promulgada la Constitución Política de 1991.
- A pesar de que estas normas constituyen en el ordenamiento jurídico colombiano el derecho de policía, es imperativa su adecuación a los desafíos que impone el siglo XXI.
- Dentro de la dinámica misma de la sociedad, se presentan cambios de comportamientos y circunstancias especiales que ocasionan la obsolescencia de algunas normas o parte de ellas, por desuso o simplemente porque no son aplicables.
- Igualmente, existen actividades como el ejercicio de algunas libertades y la regulación de otras, que demandan una mayor atención y control por parte del ordenamiento legal.
- Además, por efecto de la evolución social se aprecia de manera clara el aumento de conductas que afectan la convivencia ciudadana y el surgimiento de otras que no han sido objeto de regulación legal y que por ello demandan de una urgente actualización del Código de Policía, con un alcance mayor, el de convivencia.

3. ¿CÓMO SE CONSTRUYÓ EL PROYECTO DE CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA?

- Dada la necesidad de actualizar las normas de Policía y de darles un alcance mayor, el de convivencia, y el reto que esto representa, el Gobierno Nacional consideró indispensable instalar una mesa de trabajo permanente que ha sesionado durante tres años y medio, conformada por delegados del Ministerio de Defensa Nacional, la Alta Consejería para la Seguridad y Convivencia y la Policía Nacional, que realizó más de 100 jornadas de trabajo de redacción, además de las reuniones con entidades.
- Esta mesa de trabajo contó también con la asesoría de sociólogos, abogados expertos en temas de derecho de policía y derecho constitucional entre otros, y sus miembros permanentes se encargaron de analizar, discutir, redactar, ajustar y presentar un texto base.
- Para encauzar el proyecto de ley, la mesa de trabajo consideró de la mayor importancia invitar a las distintas entidades a presentar sus observaciones. La mesa de trabajo privilegió como insumo para el enriquecimiento del proyecto, los aportes de alcaldes, gobernadores e inspectores de policía a través de siete foros regionales liderados por el Ministerio de Defensa Nacional que se llevaron a cabo en el año 2011, y la opinión de gremios y sectores comunitarios.
- Con estos aportes, en 2012 se radicó un proyecto que incorporaba estos cambios. Sin embargo, teniendo en cuenta que era posible aumentar el consenso, el equipo redactor siguió recogiendo observaciones y propuestas de todas las entidades preparando un nuevo anteproyecto.
- En febrero y marzo de 2014 se realizó una ronda final de recolección de observaciones sobre dicho anteproyecto denominada "Jornadas de Trabajo e Información sobre el Proyecto de Ley por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia" realizadas los días 4, 18, 25 de febrero y 4 de marzo con Ministerios y Entidades del Orden Nacional, Comandantes de Policía de todos los niveles en el territorio nacional, Secretarios de Gobierno departamentales y autoridades de policía de ciudades capitales y de ciudades priorizadas por la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y gremios.
- A partir de estas jornadas se realizaron luego reuniones de trabajo individuales con cada uno de los ministerios y demás entidades que remitieron sus observaciones específicas para acordar el texto que hoy presentamos al Congreso de la República.

4. ¿QUÉ HERRAMIENTAS OTORGA EL PROYECTO DE LEY A LAS AUTORIDADES DE POLICÍA?

- El Proyecto de Ley otorga el marco normativo necesario para regular las siguientes materias, entre otras, que hoy afectan a la ciudadanía:
- Regula de manera específica el tema relacionado con los establecimientos públicos o abiertos al público, o que siendo privados trasciendan al público, teniendo en cuenta que actualmente las disposiciones son flexibles y en ocasiones, cuando ha de aplicarse la medida correctiva de cierre de establecimiento público o abierto al público, el propietario ha cambiado la razón social y por ende la actuación policiva resulta ineficaz.
- En este campo, los infractores han acudido a figuras legales que interpretadas y/o empleadas de manera ingeniosa logran burlar el ejercicio del poder de policía; es el caso de los establecimientos nocturnos o bares que hoy funcionan como organizaciones no gubernamentales.

- Se hace un desarrollo minucioso de los comportamientos favorables y desfavorables a las reuniones, eventos y espectáculos, que permitirán a las autoridades de policía, a quienes los organicen y a quienes participen de ellos, contar con herramientas que permitan garantizar su seguridad y su desarrollo pacífico y acorde con la convivencia ciudadana.

- Por ejemplo, se incluye como un comportamiento contrario a la convivencia, perturbar o permitir que se afecte la tranquilidad en el vecindario con sonidos o ruidos que tienen un alto impacto auditivo. En estos casos, la autoridad de policía está facultada hasta para desactivar la fuente del ruido.

- Así mismo, el Proyecto establece normas que protegen al consumidor de servicios educativos. Se prevé la aplicación de medidas correctivas a quien ofrezca servicios educativos sin contar con la respectiva licencia de funcionamiento o sin contar con la debida autorización legal. Estas normas otorgan herramientas eficaces para proteger a los consumidores de servicios educativos y luchar así contra los centros educativos "piratas" que engañan con falsas promesas a los usuarios.

- Se establecen comportamientos contrarios a la convivencia relacionados con el incumplimiento de la normatividad relativa al desarrollo de la actividad económica. Con el Proyecto, la autoridad de policía tiene la facultad para imponer medidas correctivas cuando el desarrollo de una actividad económica se realiza sin el cumplimiento de los requisitos establecidos. Por ejemplo, con incumplimiento de los horarios para la atención al público, cuando se ejercen actividades diferentes a las registradas en el objeto social de la matrícula mercantil o cuando se propicia la ocupación indebida del espacio público.

- Se incluyen disposiciones que permiten mantener la aplicación de las medidas correctivas, si se continúa desarrollando en el lugar la misma actividad económica que dio lugar a su imposición, aun cuando se cambie la nomenclatura, el nombre del establecimiento, su razón social, propietario, poseedor o tenedor del mismo.

- Este Código incluye medidas que hacen parte de la estrategia nacional contra el hurto de celulares, brindando herramientas que permiten a las autoridades de policía luchar contra este flagelo que ha costado vidas en nuestro país.

- Así mismo, en lo concerniente a la tranquilidad, seguridad, salud pública, ambiente, patrimonio cultural, urbanismo y movilidad, se requiere la adopción de medidas correctivas más eficaces, siendo un hecho incontrovertible que la amonestación en privado o la reprensión en audiencia pública han perdido todo su vigor y el ciudadano no las considera como unas medidas que deban ser estrictamente observadas.

- En materia de protección al ambiente se establecen normas que protegen las áreas de especial importancia ecológica estableciendo medidas correctivas eficaces para quien por ejemplo ocupe ilegalmente estas zonas o construya en ellas.

- Así mismo se prevén normas que protegen a los animales del maltrato y normas relacionadas con la tenencia de animales domésticos. Por ejemplo, se establecen las condiciones en que las mascotas, incluidas las potencialmente peligrosas, pueden salir al espacio público.

- Las medidas correctivas cuentan con efectividad, se actualizan los montos de las multas que ya resultaban irrisorios, y se busca no solo la generación de multas sino en lo posible, la reparación, restitución o corrección de la conducta.

- Se establecen claramente las competencias de las autoridades de policía y se desarrolla un procedimiento único de policía expedito, autónomo y que rige exclusivamente para las actuaciones adelantadas por las autoridades de policía en ejercicio de su función y actividad.

- Se promueve la utilización de los mecanismos alternativos de solución de desacuerdos y conflictos, propendiendo por el desarrollo de una cultura ciudadana que privilegie el diálogo y la solución pacífica de las situaciones que afectan la convivencia.

- El Código involucra un marcado componente de sensibilidad social y reconocimiento de la diversidad y la coexistencia pacífica, promocionando el respeto ciudadano por las distintas comunidades o grupos, como es el caso de los niños, niñas y adolescentes; las mujeres; la población LGBTI; los adultos mayores; los habitantes de la calle; los trabajadores sexuales.

- Es un Código progresista y alineado con los retos que el desarrollo le impone a nuestro ordenamiento jurídico. Así, se articula profundamente con el respeto por el ambiente y los animales brindando herramientas que permitirán a las autoridades de policía realizar un control eficaz de comportamientos relacionados con la minería ilegal, la protección de especies silvestres y nativas y de los animales.

5. ¿QUÉ CAMBIOS SE GENERAN PARA LA CIUDADANÍA?

- Ahora bien, es importante que en esta Audiencia se conozcan algunos de los cambios que se van a generar para el ciudadano común que cambian con la aprobación y expedición del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia.

- **En materia de tranquilidad en los vecindarios:** Hoy cuando hay una fiesta altamente ruidosa en un vecindario solo es posible solicitar al organizador que baje los niveles de ruido, con el Código la autoridad de policía está autorizada hasta para desactivar la fuente del ruido y restablecer de esta manera la tranquilidad del vecindario.

- Frente a los establecimientos de comercio que afectan la tranquilidad de los vecindarios por niveles de ruido, se podrá intervenir de manera inmediata, y se podrá hacer cesar las actividades comerciales de manera temporal hasta en tanto no se corrija el comportamiento.

- **En materia de respeto por la integridad del espacio público y los bienes culturales:** Con la expedición del Código no será permitido realizar graffiti en bienes culturales o zonas que no se encuentren habilitadas para esta expresión artística. En caso de que una persona llegare a pintar un graffiti en estas zonas, deberá limpiarlo y dejar el bien en las condiciones en que se encontraba por mandato de la autoridad de policía.

- Ahora bien, es importante aclarar que el proyecto de ley que se propone para aprobación del Congreso de la República no proscribire los graffiti como expresión artística. Lo que hace es establecer que los mismos solo se podrán llevar a cabo en zonas habilitadas y previo permiso de la autoridad competente. De esta manera, se garantizan los derechos a la libre expresión pero también el derecho que tienen todas las personas a la integridad del espacio público.

- **En materia de comercialización de equipos celulares.** Aprobado el Código, sólo podrán comercializar equipos celulares quienes tengan la autorización expedida por el Ministerio de Tecnologías de la Información. Esto significa que los establecimientos que revenden equipos que hayan sido hurtados se les cerrará definitivamente el establecimiento.

- **En materia de apertura de establecimientos comerciales y respeto a las normas del uso del suelo.** La apertura de cualquier establecimiento debe informarse con anterioridad al comandante de Estación o Subestación de Policía. Esto significa que no se abrirán establecimientos sin que antes se verifiquen las normas sobre uso del suelo. Por ejemplo, se podrá evitar la apertura de clubes nocturnos en zonas residenciales.

- **En materia de normas tendientes a preservar la convivencia en medios e instalaciones del servicio público de transporte.** Se prohíbe utilizar equipos de sonido a alto volumen en vehículos de servicio público. Esto con el fin de no incomodar a los pasajeros y garantizar niveles de convivencia.

- A quien manipule, deteriore, destruya o bloquee las puertas de las estaciones u ocasione daño a los buses articulados del sistema masivo de transporte se le impondrá una multa de aproximadamente \$325.328 y además deberá reparar los daños materiales ocasionados.

- **En materia de normas tendientes a proteger el derecho a la intimidad.** Por primera vez, se incluyen medidas para evitar que se agreda a las personas por redes sociales o se afecta la intimidad. Por ejemplo se aplicará una multa de aproximadamente \$325.328 a quien publique material fotográfico de otra persona tomado en lugares privados.

- **En materia de protección a los animales.** Con el Código además de proteger a las mascotas, se habilitará para que la autoridad de policía de manera inmediata corrija a los dueños de mascotas que no cumplan con las normas de convivencia. Por ejemplo, se podrá aplicar de manera inmediata multas a quien pasee su mascota y permita que realice deposiciones en lugares abiertos al público donde se desarrollen actividades de recreación.

Así mismo se prevé la imposición de multa de aproximadamente \$162.664 para quien pasee su mascota sin collar o para quien teniendo una mascota potencialmente peligrosa la pasee sin collar y sin bozal.

- **En materia de manejo de basuras.** En los casos de mal manejo de residuos o basuras, la autoridad de policía podrá intervenir de manera inmediata para corregir este comportamiento mediante la imposición de multas.

- Estos son tan solo algunos ejemplos prácticos del impacto que tendrá la aprobación y expedición del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia.

- Sin duda alguna, la ciudadanía colombiana hoy reclama nuevas normas de policía y convivencia que permita garantizar el ejercicio de la autoridad y el cumplimiento a la ley.

- Agradezco al Congreso de la República y a los asistentes la realización de esta Audiencia Pública, que sin lugar a dudas enriquecerá aún más la iniciativa por la cual se busca expedir un nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia.

3. Inés Esther Esteban Parra – Abogada Especialista en Derecho de Policía.

PROYECTO DE LEY CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA

ASPECTOS DE ANÁLISIS PARA CONSIDERAR UNA REORIENTACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

INTRODUCCIÓN

En el mundo académico, dogmático y de ejecución de lo que significa la aplicación del Derecho de Policía, se entiende éste como un ejercicio preventivo de la administración pública, frente a situaciones que puedan ser conexas con la aplicación de medidas policivas, es decir de control previo en materia de convivencia ciudadana, que deviene posteriormente en un efecto sobre el mantenimiento de la seguridad.

Así las cosas, la principal razón para la existencia de las medidas de policía, es la de preservar la tranquilidad y la convivencia entre los ciudadanos, por ende entre éstos y el Estado, con lo cual lo que se reglamenta desde esta materia, son las libertades públicas, al reconocerse que el derecho de policía es el derecho de gentes, es decir es el acuerdo social para que las personas fuera del ámbito íntimo y privado de su habitación, observen unos comportamientos que posibiliten una convivencia armónica y ojalá, enmarcada en la solidaridad, el respeto de los derechos de los demás y la observación de los deberes, que en últimas, cuando se tienen en cuenta dichas obligaciones ciudadanas, se materializa el ejercicio pleno de los derechos propios y los de las demás personas.

Como ejercicio introductorio, baste decir que desconocer lo que significa el poder, la función y la actividad de policía, definiendo la última como una expresión de la función, sencillamente desconoce los principios generales del derecho de policía. En últimas se confunde actividad con acción, introduciendo el último concepto como algo exótico dentro del desarrollo del derecho de policía.

Sin duda, la mención dentro de los medios de policía de la autorización extraordinaria sin mayores requisitos, a capricho del operador de la norma, conduce a totalitarismo en las decisiones de la ciudadanía, además de desconocer los principios ya referidos, pues los medios son sencillamente dos: los materiales y los jurídicos, y dentro de ellos el permiso que es la autorización referida en la iniciativa, tiene una descripción clara y específica que no da lugar a interpretaciones distintas de lo que es.

• INOBSERVANCIA DEL RECONOCIMIENTO DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA PROPUESTO

Dicho lo anterior, se observa que el desconocimiento e inobservancia de esta iniciativa legislativa al no contemplar que ella tiene que ver de manera inequívoca con el ejercicio de las libertades públicas, sencillamente es lo que lleva a desconocer lo establecido constitucionalmente, y es el hecho de que su naturaleza permite establecer que debe ser tramitada como una ley estatutaria por tratarse de los derechos de las personas.

La pretensión de darle un trámite como ley ordinaria plantea dos interrogantes claros, primero: o se desconoce el carácter de éste tipo de normatividad o, segundo: existe una

intencionalidad para tramitarla como ley ordinaria, como si se tratara de un asunto que debe desviarse por la vía del desconocimiento de los derechos de las personas. Cualquiera de las dos situaciones es sumamente peligrosa, cuando se desconoce la naturaleza de las cosas, se cae en decisiones que no corresponden con las necesidades de la sociedad, y cuando de manera intencional se presenta una propuesta legislativa sin la debida sustentación, hay lugar a medidas arbitrarias, tal como cuando se desconoce y se borra de un lapso, la segunda instancia para quien puede ser objeto de un proceso policivo, olvido de no poca monta, que trae aparejadas, posiciones tiránicas para atender asuntos de convivencia que se pueden resolver de manera previa sin mayores consecuencias.

• CONFUSIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS CON REGLAMENTOS DE POLICÍA, COMPETENCIAS DE LOS INSPECTORES DE POLICÍA Y COMANDANTES DE ESTACIÓN

Es absolutamente inexplicable considerar que el ejecutivo, Alcaldes y Gobernadores, expiden reglamentos de policía, cuando expiden un decreto como control al consumo de bebidas embriagantes en el marco de una medida de ley seca, toda vez que el decreto es un acto administrativo, de carácter concreto y que reglamenta lo que la ley y la Constitución le establezcan.

Por otra parte, tampoco se entiende cómo se le adicionan más competencias a los inspectores de Policía que velan principalmente, por las relaciones de vecindad y comportamiento ciudadano, tramitando el proceso de policía correspondiente, en observancia del debido proceso, la inmediación, la celeridad, la economía procesal y la inmediación, cuando ya leyes orgánicas han repartido las competencias en materia de régimen de obras y urbanismo, establecimientos de comercio y espacio público, máxime cuando en el último punto, a nivel territorial los Concejos son los llamados a reglamentarlos para control directo de los Alcaldes Distritales, Municipales y Locales.

Así mismo, prácticamente se establece que el Comandante de Estación de Policía, sea el funcionario que tramite la totalidad del proceso policivo, boriándose en esta parte la segunda instancia, cuando adicionalmente desconoce la organización interna de la propia institución policial, acaso se acaba con ella misma, pues al derogar en su totalidad el Decreto Ley 1355 de 1970, desaparece el fundamento con el cual se ha venido erigiendo dicha institución.

• INEXISTENCIA DE UNIDAD DE MATERIA DE LA INICIATIVA

A lo largo del texto del proyecto de ley, se evidencia una invasión en materias que no son objeto de un Código de Policía y Convivencia, tales como lo relacionado con las acciones de inspección, vigilancia y control de la actividad minera, la actividad desarrollada por los establecimientos de comercio, el cumplimiento de la normalidad relacionada con el régimen de obras y urbanismo, el abuso de las comunicaciones electrónicas y la información personal, la salubridad y la salud pública, lo ambiental, entre otros, las que ya han sido reglamentadas y desarrolladas a través de leyes orgánicas como el caso de obras y urbanismo, lo minero en la espacialidad propia del tema y los establecimientos de comercio en lo que tiene que ver con la libre empresa y la iniciativa privada.

Si bien se debe ajustar ciertos aspectos, como el control previo a los establecimientos de comercio, no es por este tipo de iniciativas que se debe establecer la licencia de funcionamiento tramitada antes de la apertura de los mismos, es una excelente idea, pero no es por esta iniciativa que se debe tramitar. Al igual que temas como la violación de la privacidad de las comunicaciones de las personas y su intimidad, que tal como está planteado, sinceramente se trata de una invasión de la jurisdicción penal.

En relación con temas de perturbación a la posesión, tenencia y servidumbre, se considera riesgoso establecer que cualquier título puede ser exhibido para considerar la condición del ocupante o el reclamante, pues ello da pie a abusos y arbitrariedades por parte de los particulares, así como a interpretaciones ligeras de los derechos que se contraponen en esta materia, en detrimento de la propiedad de muchos ciudadanos que con denodado esfuerzo la han adquirido, pueden verse expuestos a la pérdida de sus viviendas, como ya se ve cotidianamente, como quiera que este tipo de controversias se ventilen es precisamente con relación a situaciones de abuso de terceros, frente a personas que tienen dificultades para proteger sus bienes.

Se evidencia la prevalencia de la policía sobre el ejecutivo, lo cual resulta incoherente en la vía de lo establecido por la Ley 1551 de 2011, relacionada con la necesaria y obligatoria coordinación interinstitucional, que debe existir entre las distintas entidades de los distintos órdenes del Estado.

La pretensión de regular el más mínimo comportamiento ciudadano, conduce a arbitrariedades por parte de las autoridades competentes y abuso de los administrados, pues todo lo que no quede allí definido, da lugar a que se abra una ventana por donde puede entrar todo lo que no se prohíba expresamente, con las consecuencias respectivas. El carácter de las leyes es, que precisamente son de carácter general y abstracto, con definiciones generales que no den lugar a interpretaciones personalistas del operador de la norma, ni del administrado a su capricho, lo demás, se reglamenta vía decreto o resolución, pero sin duda se debe observar la jerarquía normativa correspondiente.

Dentro de lo descrito, el desconocimiento de la etapa persuasiva en prevalencia de la coactiva, desconoce la posibilidad de defensa del ciudadano frente a decisiones sancionatorias de la autoridad competente.

Finalmente, se debe reconocer que la reglamentación de los establecimiento o lugares donde se ejerce la prostitución es un avance importante, pero debe precisarse en efecto el ámbito del desarrollo normativo, a fin de que sea coherente con la iniciativa presentada.

INÉS ESTHER ESTEBAN PARRA

Abogada

Especialista en Análisis de Políticas Públicas

Especialista en Mercados y Política del Suelo en América Latina

Especialista en Derecho de Policía

(05-11-2014)

4. Guillermo Botero Nieto – Presidente de Fenalco

ARTÍCULO	COMENTARIO								
Artículo 64. Comportamientos que afectan la integridad de niños, niñas y adolescentes. Los siguientes comportamientos afectan la integridad de los niños, niñas y adolescentes y por lo tanto no deben realizarse. Su incumplimiento da lugar a medidas correctivas, sin perjuicio de lo establecido por la normatividad vigente sobre la materia: 1. Permitir, auspiciar, tolerar, inducir o constreñir el ingreso de los niños, niñas y adolescentes a los lugares donde: g) Se consuman bebidas alcohólicas, tabaco o sus derivados o sustancias psicoactivas.	Ningún niño podría ingresar a un restaurante con su familia donde se expendan licores.								
Artículo 115. Actividad económica. Es la actividad lícita, formal o informal, desarrollada por las personas naturales y jurídicas, en cualquier lugar y sobre cualquier bien, sea comercial, industrial, social, de servicios, de recreación o de entretenimiento; de carácter público o privado o en entidades con o sin ánimo de lucro, o similares o que siendo privados, sus actividades trasciendan a lo público. Parágrafo. Los alcaldes fijarán horarios para el ejercicio de la actividad económica en los casos en que esta actividad pueda afectar la convivencia, y en su defecto lo hará el gobernador.	1. Legalización de la informalidad. 2. Legalización de la ocupación indebida del espacio público.								
Artículo 116. Perímetro de impacto de la actividad económica. Alrededor de hospitales, hospicios, centros de salud, centros que ofrezcan el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media, superior o de educación para el trabajo y desarrollo humano, o centros religiosos, no podrán desarrollarse actividades económicas relacionadas con la venta o consumo de bebidas alcohólicas, el ejercicio del trabajo sexual, juegos de suerte y azar, concursos, o donde se ejecute, por cualquier medio, música o ruidos que afecten la tranquilidad, de conformidad con el tamaño de la población proyectada por el Departamento Nacional de Estadística, así: <table border="1" data-bbox="280 1192 800 1392"> <thead> <tr> <th>POBLACIÓN</th><th>PERÍMETRO</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Hasta 100.000 habitantes</td><td>100 metros o una cuadra o manzana a la redonda</td></tr> <tr> <td>Entre 100.001 y 500.000 habitantes</td><td>200 metros o dos cuerdas o manzanas a la redonda</td></tr> <tr> <td>De 500.000 habitantes en adelante</td><td>300 metros o tres cuerdas o manzanas a la redonda</td></tr> </tbody> </table> Parágrafo 1°. Para el caso de los establecimientos de prestación de servicio de videojuegos, estos deberán cumplir lo dispuesto por la Ley 1554 de 2012 en su artículo 3°, o por las normas que la modifiquen o adicionen. Parágrafo 2°. En los casos señalados en el inciso 1° de este artículo, si la actividad económica objeto de esta medida precede a la ubicación de hospitales, hospicios, centros de salud, centros que ofrezcan el servicio educativo en los niveles de preescolar, básica, media, superior o de educación para el trabajo y desarrollo humano, o centros religiosos, los alcaldes distritales o municipales podrán promover, incluso con incentivos de carácter fiscal, la reubicación de la actividad económica, participando de tal proceso a quienes lo adelantan. Parágrafo transitorio. Los concejos distritales o municipales, a iniciativa de los alcaldes y en el plazo de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, ajustarán los planes de ordenamiento territorial (POT) a la presente disposición.	POBLACIÓN	PERÍMETRO	Hasta 100.000 habitantes	100 metros o una cuadra o manzana a la redonda	Entre 100.001 y 500.000 habitantes	200 metros o dos cuerdas o manzanas a la redonda	De 500.000 habitantes en adelante	300 metros o tres cuerdas o manzanas a la redonda	
POBLACIÓN	PERÍMETRO								
Hasta 100.000 habitantes	100 metros o una cuadra o manzana a la redonda								
Entre 100.001 y 500.000 habitantes	200 metros o dos cuerdas o manzanas a la redonda								
De 500.000 habitantes en adelante	300 metros o tres cuerdas o manzanas a la redonda								

ARTÍCULO	COMENTARIO
Artículo 118. Requisitos para cumplir actividades económicas. Es obligatorio, para el ejercicio de cualquier actividad: comercial, industrial, de servicios, social, cultural, de recreación, de entretenimiento, de diversión, con o sin ánimo de lucro o que siendo privadas, trasciendan a lo público; que se desarrolle o no a través de establecimientos abiertos o cerrados al público, además de los requisitos previstos en normas especiales, <u>cumplir previamente a la iniciación de la actividad</u>, los requisitos establecidos en el régimen de policía, a saber: 1. Las normas referentes al uso del suelo, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación. 2. Las normas referentes a los niveles de intensidad auditiva. 3. Los horarios. 4. Las condiciones de seguridad, sanitarias y ambientales determinadas en el régimen de policía. 5. Para aquellos establecimientos que perciban utilidades derivadas de la ejecución de obras musicales, protegidas por las disposiciones legales vigentes sobre derechos de autor, mantener y presentar el comprobante de pago al día. 6. Mantener vigente la matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción donde se desarrolle la actividad. 7. El objeto registrado en la matrícula mercantil y no desarrollar otra actividad diferente. 8. La comunicación de la apertura del establecimiento, al comandante de estación o subestación de policía del lugar donde funciona el mismo, por el medio más expedito o idóneo, que para tal efecto se establezca. 9. Para la comercialización de equipos terminales móviles se deberá contar con el permiso o autorización expedido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado. Parágrafo 1°. Los anteriores requisitos, podrán ser verificados por las autoridades de policía en cualquier momento, para lo cual estas podrán ingresar por iniciativa propia a los lugares señalados, siempre que estén en desarrollo de sus actividades económicas.	En el fondo esta norma es una modificación a la Ley 232/95 puesto que exige que estos requisitos sean cumplidos antes de la iniciación de la actividad. No solo le suma más requisitos sino que se deriva de nuevo en la licencia de funcionamiento.
Artículo 119. Precios, instrumentos de medición, medidas, acaparamiento y especulación. Las autoridades de policía podrán, en cualquier momento, verificar la exactitud de las pesas, medidas, precios e instrumentos de medición que se empleen en los establecimientos de comercio. El sistema de pesas y medidas será el Sistema Internacional de Unidades (SI), adoptada por la Conferencia General de Pesas y Medidas de la BIPM y recomendadas por la Organización Internacional de Metrología Legal, (OIML).	Este tema corresponde al Instituto Nacional de Metrología Legal, por su complejidad requiere unos avances técnicos que solo desarrollan ciertas entidades especializadas.
Artículo 122. Reglamentación de los estacionamientos o parqueaderos abiertos al público. Para el funcionamiento y administración de los estacionamientos o parqueaderos abiertos al público, se observarán los siguientes requisitos: 1. Constitución de póliza de responsabilidad civil extracontractual, para la protección de los bienes depositados y las personas. En el recibo de depósito del vehículo se informará el número de la póliza, compañía aseguradora y el procedimiento de reclamación. 2. Expedir recibo de depósito del vehículo al momento del ingreso, en el que se consigne el número de placa del vehículo y la hora de ingreso.	Los temas relacionados en este artículo, tienen que ver más con el cumplimiento satisfactorio del servicio de parqueaderos tema regulado en la Ley 1480.

ARTÍCULO	COMENTARIO												
3. Ofrecer al conductor del vehículo la opción de relacionar bienes adicionales al que deja en depósito. 4. Cumplir con las tarifas establecidas por la autoridad distrital o municipal. 5. Cumplir los requisitos de carácter sanitario, ambiental y de tránsito. 6. Contar con seguridad permanente, y de acuerdo con la clasificación del estacionamiento o parqueadero, con acomodadores uniformados con licencia de conducción y con credenciales que faciliten su identificación por parte de los usuarios. 7. Señalizar debidamente la entrada y la salida de vehículos y demarcar el espacio que ocupa cada vehículo y los corredores de giro y movilidad. 8. Cumplir las exigencias para el desarrollo de actividades económicas.													
Artículo 124. Comportamientos que afectan la actividad económica. Los comportamientos que afectan la actividad económica comprenden comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad, comportamientos relacionados con el consumidor o usuario, comportamientos relacionados con la seguridad y la tranquilidad, comportamientos relacionados con el ambiente y la salud pública.	Tema del Estatuto del Consumidor.												
Artículo 126. Comportamientos relacionados con el consumidor o usuario que afectan la actividad económica. Los siguientes comportamientos relacionados con el consumidor o usuario afectan la actividad económica y por lo tanto no deben realizarse. Su realización dará lugar a medidas correctivas: 1. No exhibir la lista de precios o tarifas de los productos, bienes o servicios que ofrezca al público, para su venta o comercialización. 2. Especular, acaparar o contravenir las normas vigentes en materia de pesas y medidas. 3. Cobrar precios diferentes a los establecidos, fijados u ofrecidos para la actividad económica. 4. Utilizar pesas o medidas no autorizadas o alteradas. 5. No entregar en lenguaje accesible a los compradores, instrucciones o normas básicas de seguridad para niños, niñas y adolescentes. Parágrafo 1°. Las medidas correctivas señaladas en el presente artículo se impondrán sin perjuicio de las acciones establecidas por la normatividad vigente para los establecimientos educativos. Parágrafo 2°. En los comportamientos señalados en el presente artículo, se impondrán las medidas correctivas pertinentes y se pondrá en conocimiento de manera inmediata a la autoridad competente para aplicar lo establecido en la Ley 1480 de 2011 y las normas que la adicionen o modifiquen. Parágrafo 3°. Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas:	Tema del Estatuto del consumidor.												
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Comportamientos</th><th>Medida correctiva a aplicar de manera general</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Numeral 1</td><td>Multa General tipo 2; Suspensión temporal de actividad.</td></tr> <tr> <td>Numeral 2</td><td>Multa General tipo 3; Suspensión temporal de actividad.</td></tr> <tr> <td>Numeral 3</td><td>Multa General tipo 3; Suspensión temporal de actividad.</td></tr> <tr> <td>Numeral 4</td><td>Multa General tipo 3; Suspensión temporal de actividad.</td></tr> <tr> <td>Numeral 5</td><td>Multa General tipo 2; Suspensión temporal de actividad.</td></tr> </tbody> </table>	Comportamientos	Medida correctiva a aplicar de manera general	Numeral 1	Multa General tipo 2; Suspensión temporal de actividad.	Numeral 2	Multa General tipo 3; Suspensión temporal de actividad.	Numeral 3	Multa General tipo 3; Suspensión temporal de actividad.	Numeral 4	Multa General tipo 3; Suspensión temporal de actividad.	Numeral 5	Multa General tipo 2; Suspensión temporal de actividad.	
Comportamientos	Medida correctiva a aplicar de manera general												
Numeral 1	Multa General tipo 2; Suspensión temporal de actividad.												
Numeral 2	Multa General tipo 3; Suspensión temporal de actividad.												
Numeral 3	Multa General tipo 3; Suspensión temporal de actividad.												
Numeral 4	Multa General tipo 3; Suspensión temporal de actividad.												
Numeral 5	Multa General tipo 2; Suspensión temporal de actividad.												

ARTÍCULO	COMENTARIO
Parágrafo 4°. Se mantendrá la aplicación de las medidas correctivas si se continúa desarrollando en el lugar la misma actividad económica que dio lugar a su imposición, aun cuando se cambie la nomenclatura, el nombre del establecimiento, su razón social, propietario, poseedor o tenedor del mismo. Parágrafo 5°. Las medidas correctivas mencionadas para el incumplimiento de los anteriores comportamientos, se aplicarán, sin perjuicio de lo establecido en la legislación especial que regula esas materias. Parágrafo 6°. Cuando se aplique la medida de, suspensión temporal de actividad, porque el responsable del establecimiento no permitió el ingreso de autoridades de policía, la medida se extenderá hasta tanto se autorice el ingreso de la autoridad que en ejercicio de su función o actividad de policía, requiera hacerlo. Parágrafo 7°. Quien en el término de un año contado a partir de la aplicación de la medida incurra nuevamente en alguno de los comportamientos prohibidos en el presente capítulo que dan lugar a la medida de suspensión temporal, será objeto de suspensión definitiva de la actividad.	
Artículo 177. <i>Aprovechamiento económico del espacio público.</i> Los municipios y distritos podrán, por iniciativa del alcalde, y mediante acuerdo distrital o municipal, y de conformidad con la reglamentación sobre las condiciones mínimas en que puede ejercerse el aprovechamiento económico del espacio público que para el efecto expida el Gobierno nacional, regular las actividades de aprovechamiento económico privado del espacio público que satisfagan el uso común, para lo cual deben exigir la garantía de mantener el espacio en buen estado y aseado, y el pago de una tarifa de uso temporal. Para tal efecto, señalarán y demarcarán con claridad los sitios específicos, días, y horarios, en que se permitirá ubicar casetas o ventas estacionarias, siempre y cuando no perturben la libertad de circulación, la movilidad, la seguridad, y tranquilidad del vecindario. Las autorizaciones para el aprovechamiento económico del espacio público serán todas de carácter temporal, no generan derechos de posesión o propiedad, y podrán ser canceladas en cualquier momento, por la autoridad competente.	Este artículo debe ser claro que se trata de temas de espectáculos o actividades temporales y no sea una puerta de atrás para legalizar a los vendedores ambulantes.
Artículo 92. <i>Participación de la seguridad privada en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.</i> La seguridad interna y externa en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas será responsabilidad de los organizadores, quienes deberán contratarla con empresas de vigilancia y seguridad privada legalmente constituidas. El servicio de seguridad será prestado desde el montaje o preparación de la actividad hasta su reacondicionamiento. Las empresas de seguridad y vigilancia privada podrán designar de manera específica a miembros de la empresa para que puedan trasladar de manera inmediata ante las autoridades de policía a personas que estén contrariando la ley y las normas de convivencia en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.	

ARTÍCULO	COMENTARIO
En casos excepcionales de riesgo grave a la convivencia y a la seguridad ciudadana, la Policía Nacional podrá, sin descuidar sus responsabilidades frente al resto de la población, complementar la seguridad privada en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas. La Policía Nacional podrá, sin embargo, por iniciativa propia, ingresar en todo momento y bajo cualquier circunstancia a las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas, en el cumplimiento de sus funciones. Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará las condiciones especiales de operación de las empresas de vigilancia y seguridad privada, que pretendan prestar el servicio de vigilancia en las actividades que involucran aglomeraciones de público complejas.	

Temas adicionales:

1. Grafitis
2. Habitantes de la calle, durmiendo afuera en los establecimientos de comercio
5. John Manuel Peña Cortés – Catedrático Universidad Javeriana.

DECRETO 1355 DE 1970
(4 de agosto)
Por el cual se dictan normas sobre policía
El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la ley 16 de 1968 y atendido el concepto de la comisión asesora establecida

Consideraciones filosóficas acerca del Código Nacional de Convivencia

John Manuel Peña Cortés

Filósofo de la Universidad Javeriana con formación y experiencia académica internacional, candidato doctorado Ciencias Jurídicas, Asesor y Consultor Internacional del Proyecto de Cultura de la Legalidad (National Strategy Information Center, Washington EE.UU), Consultor Estrategia de Seguridad Centroamericana, SICA, Consultor y asesor Programa Cultura de la Legalidad Policía Nacional. Miembro Correspondiente de la Academia Colombiana de Historia Policial. Docente universitario de pregrado y posgrado por más de quince años en las universidades Javeriana y Jorge Tadeo Lozano.

Pertinencia de un Código Nacional de Convivencia para fortalecer el Estado de Derecho.

- Un Estado De Derecho es el estado gobernado por leyes y normas determinadas democráticamente, que se aplican uniformemente a todos los ciudadanos, que protegen y sus derechos y garantiza los procedimientos justos e instancias para la aplicación de la ley y la norma.
- Ahora bien, Colombia además de ser un Estado de Derecho es un Estado Social de Derecho, además de cumplir las características del Estado de Derecho posee tres características adicionales: 1. El bien común prevalece sobre el bien individual; 2. El estado ha de proteger especialmente a los ciudadanos cuyos derechos son vulnerados por su condición de defección, incapacidad y debilidad. 3. El estado ha de mantener las condiciones mínimas para la vida, la sostenibilidad social, económica, ambiental, cultural de todos los ciudadanos. Así, las faltas son más graves en aquellos tienen una responsabilidad pública dado que afectan con sus decisiones a mayor número de personas.
- Un Código de Policía ha de contribuir a Fortalecer una cultura de la legalidad y proporcionar un espacio pedagógico para el conocimiento de la norma, el cumplimiento con sentido de la misma, el apoyo al Sistema de Justicia y a la denuncia de los comportamientos que afectan la convivencia.
- Dado que nuestra sociedad colombiana es cada vez más plural en sus concepciones acerca de la moral, la felicidad y el bienestar se hace necesario acordar democráticamente y por consenso las normas mínimas de convivencia que puede asegurar las condiciones necesarias para convivir colectivamente en paz, seguridad, bienestar y sostenibilidad.
- Se hace necesario acordar las normas de aplicación nacional que protejan la convivencia y a la vez permita la determinación de normas de convivencia locales.

Principios:

- Los únicos que pueden determinar las sanciones y motivos de policía es el pueblo mediante las instituciones democráticas del Estado: Congreso, Asambleas, Juntas administradoras locales y solo por emergencia (1 mes) los equipos de gobierno local.
- Son responsables del cumplimiento de las normas de convivencia todo gobernante; la Fuerza pública policial y cada ciudadano puede verificar la comisión de una contravención mediante el uso de los medios tecnológicos. Serán enviados a las Juntas Administradoras, la Alcaldías locales, las estaciones de Policía, los CAJ,
- El sentido normativo de la norma de convivencia es preventivo y educativo y debe anticipar la comisión de delitos y comportamientos criminales así:

1. Las Sanciones corresponden a contravenciones y no delitos. Convivencia entendida como el marco social de seguridad, tranquilidad, salubridad y sostenibilidad ambiental.
2. Criminalidad básicamente está tipificada en el Derecho Penal que define lo que en Colombia se considera delito. De otra parte, la seguridad ciudadana ha de hacer énfasis en prevenir el delito determinando las causas que lo provocan, facilitan o aceleran.
3. La finalidad de las sanciones de policía es evitar y prevenir la comisión del delito.
4. Efectivamente, los municipios y distritos especiales, por medio de la participación ciudadana, han de acordar las normas de convivencia que afectan el contexto local, nunca en contravía de Código Nacional de Convivencia.

Para ello:

- a. Se denomina Código Nacional de Convivencia a los acuerdos ciudadanos, que en ejercicio de su soberanía, se definen para proteger la libertad individual sometida así mismo al bien común expresado en la convivencia pacífica, el bienestar público, la seguridad y la sostenibilidad ambiental.
- b. Su cumplimiento estará a cargo del Estado, por medio de las instituciones de control y aplicación de las normas de convivencia acordadas democráticamente.
- c. La Policía como institución es ante todo preventiva y educativa. Ha de hacer pedagogía para dar a conocer estos acuerdos de convivencia, mantener las condiciones para que los ciudadanos vivamos en Paz y es la encargada de: verificar la comisión de la contravención, emitir el comparendo y asegurar la no repetición de la falta.
- d. Son contravenciones gravísimas, graves y serias.

Han de ser contravenciones gravísimas: Las que tienen como consecuencia un atentado contra los derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales, ambientales y civiles especialmente contra ciudadanos vulnerables. Sanción 3 SMV. Y trabajo con comunidades vulnerables.

Han de ser contravenciones graves: Las que atentan contra las normas de convivencia, la paz y tranquilidad ciudadana y especialmente los bienes públicos. 1 SMV y trabajo social con las comunidades locales.

Han de ser contravenciones serias: Las que atentan contra el ornado, la salubridad, el buen trato, 8 días de SMV y servicio comunitario realizando lo contrario a la falta.

- e. Las sanciones han de castigar pecuniariamente en ascenso la repetición y ejemplarmente con trabajo comunitario en beneficio del bien común.
- f. ¿Quiénes sancionan?: Contravenciones gravísimas los jueces de Paz; la contravenciones graves, las juntas locales y concejos municipales; y las contravenciones leves la policía.
- g. Siempre el ciudadano puede recurrir a la conciliación como forma de resolver los conflictos ante un comisario de policía.
- h. Las comunidades locales determinarán los sitios públicos en los cuales cumplirán el castigo los sancionados.

Bogotá, Noviembre de 2014

6. René Fernando Gutiérrez – Presidente del Consejo de Justicia – Alcaldía mayor de Bogotá.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría Distrital de Gobierno

Secretaría General

Comentarios proyecto de Ley 99 de 2014 – Senado - Código Nacional de Policía

En el presente documento se resume la postura general de la Alcaldía Mayor de Bogotá frente al proyecto.

Se comparte la necesidad de actualizar el Código de Policía para ponerlo en sintonía con las normas de la Constitución Política y se estima que puede ser un instrumento valioso de generación de una cultura de paz asociada al acceso a la justicia y a la realización efectiva de los derechos humanos. Sin embargo, se formulan las siguientes observaciones y propuestas:

1. Concepción del proyecto

El proyecto es concebido en el marco de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana expedida por el gobierno nacional en el año 2011, como una de las dos estrategias, al lado del Estatuto de Seguridad, para combatir la criminalidad y reducir el índice de delitos, lo que representa, de entrada, algunas dificultades:

- Se confunde el carácter esencialmente preventivo y de protección de derechos propio de las normas de policía con la represión de delitos.
- Se concibe a la contravención de policía como la antesala del delito.
- En la mayoría de comportamientos no se busca la protección y garantía de derechos humanos sino la sanción.

2. Articulado en general

Como consecuencia de la concepción centrada en la reducción de la criminalidad, el articulado presenta las siguientes características:

- Ostenta un carácter marcadamente punitivo. Es un rezago del positivismo penal.
- Se parte de la creencia equivocada de que las medidas fuertes son más eficaces para modificar comportamientos. Se confía en la eficacia simbólica de las normas. Se basa exclusivamente en la disuasión.
- No toma en cuenta la evolución que ha tenido el derecho administrativo sancionatorio en Colombia y que representa mayores garantías para los infractores. Ejemplo, control urbanístico.
- No se tomó en cuenta el principio de razonabilidad y proporcionalidad.
- Pone su énfasis en la vigilancia y la corrección como formas de disciplina social y no en la satisfacción de las necesidades y protección de derechos humanos asociados a la convivencia.
- Genera una hiperinflación de motivos de policía con más de 400 comportamientos contrarios a la convivencia.
- Se ignoran instrumentos valiosos que pueden constituir medios de policía:
- Es un proyecto centralista. Deja un margen de acción muy precario a los entes territoriales. Les quita la posibilidad real de regular materias de interés regional o local. Por ejemplo, les prohíbe crear medios de policía.
- Otorga demasiadas facultades de control a las autoridades uniformadas de policía.
- Convierte comportamientos tradicionalmente civiles, como los relacionados con la posesión, la tenencia y el domicilio, y que implican decisión jurisdiccional, en infracciones de policía.

3. Propuestas específicas

A fin de establecer un equilibrio entre la necesidad de ejercer control a los comportamientos contrarios a la convivencia y la aplicación práctica de los principios del Estado Social de Derecho, se considera que el proyecto puede ser mejorado en los siguientes aspectos:

- Suprimir aquellos comportamientos que tengan un carácter exclusivamente sancionatorio, es decir que no estén orientados a la protección de derechos humanos. Ej. Art. 56, comportamientos relacionados con la privacidad de las personas, art. 123, comportamientos relacionados con equipos terminales móviles.
- Introducir el principio de razonabilidad y proporcionalidad en los medios y las medidas de policía, así como la gradualidad. La sanción debe ser un mecanismo subsidiario, cuando otros medios alternativos no funcionen (última ratio).
- Abrir el abanico de medios de policía: Mediación, conciliación, educación ciudadana, estímulos a los comportamientos favorables a la convivencia, tarjeta de compromiso, pactos de convivencia. Ampliar en ese sentido título I del Libro III (medios, medidas de policía).
- Permitir que los entes territoriales tengan un margen real de regulación en materia de medios de policía y comportamientos contrarios a la convivencia según las especificidades regionales, sin afectar la reserva legal. Revisar numerales 4 y 5 del artículo 15.
- No derogar el derecho a administrativo sancionatorio frente a casos como el control urbanístico y los cierres definitivos de establecimiento de comercio. Ej. Suprimir los

numerales 1 al 11 del artículo 72 relacionados con infracciones urbanísticas, revisar artículo 125, actividad económica.

- Mantener el tratamiento civil de las conductas relacionadas con la tenencia y la posesión de inmuebles. En ese sentido, armonizar los artículos 109 y 110 para que las afectaciones a los inmuebles no sean manejadas con medida correctiva.
- Permitir que los entes territoriales organicen la segunda instancia de los procesos de policía. Ajustar el artículo 251 para que los entes territoriales organicen la segunda instancia según sus particularidades y necesidades.

7. Juan José Rodríguez, Catedrático exalcalde.

JUAN JESÚS FRANCISCO RODRÍGUEZ
VARGAS <jujerv@hotmail.com>

17:16 (hace 16 horas)

Doctor

Guillermo León Giraldo Gil

Secretario

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Respetado doctor:

Atendiendo su amable solicitud, me permito presentarle algunas observaciones frente al proyecto de ley sobre Código Nacional de Policía y Convivencia, lo cual hago en los siguientes términos:

1. Cuando nos referimos a un código, entendemos como tal, un “Conjunto de normas legales sistemáticas que regulan unitariamente una materia determinada” y para el caso de Colombia, que sea adicionalmente expedido por el Congreso de la República (C. Pol., artículo 150 numeral 2).

Frente al proyecto de código, encontramos disposiciones alusivas a diferentes materias, tales como servicios públicos (artículo 47), terrorismo (artículo 53), educación (artículo 58), infancia y adolescencia (artículos 61 a 65), normas ambientales (artículo 129 a 136), normas de minería (artículo 137 a 146), normas sanitarias (artículo 147 y 148), movilidad (artículo 180 a 186), transporte (artículo 187 a 193), razones por las cuales no observamos que exista unidad de materia y mucho menos cuando defiere indistintamente a toda suerte de autoridades en forma subsidiaria la facultad de expedir reglamentos de policía (C. Pol. artículo 158).

2. Seguramente muchos de los comportamientos allí descritos, teniendo en cuenta el carácter de norma posterior, despenalizaran algunas conductas que se convertirán en simples medidas correctivas con una sanción de multa, tales como los contemplados en el artículo 46, 47, 53, 56 entre otros del proyecto de código.

3. En el artículo 3° entre otros del proyecto de código, se habla de un procedimiento único de policía, sin embargo, a través de los artículos 266 y 267 del señalado proyecto se pueden apreciar no solo un procedimiento único de policía sino dos clases de procesos, el verbal inmediato y el verbal abreviado, sin que se precisen aspectos procesales del elemental importancia tales como nulidades, impedimentos y recusaciones, acumulaciones y otras instituciones procesales para el proceso verbal inmediato.

4. El concepto de función de policía contenido en el artículo 18 pugna con la tradición doctrinaria y jurisprudencial contenida en sentencias de cardinal importancia, tales como la C-024 DE 1994, MP: Alejandro Martínez Caballero y la sentencia de 1982, MP: Manuel Gaona Cruz.

5. La definición de “actividad de policía”, sobre la cual reposa materialmente en gran medida el proyecto de código y el Derecho de Policía, apenas a través del artículo 22, lánquidamente se ocupa de definir el tema.

6. Los principios fundamentales del proyecto de código enunciados en el artículo 8° **adolecen de definición** por lo cual, para los operadores de este nuevo código, resultará dispendioso su aplicación.

7. El proyecto desconoce el principio de obediencia reflexiva que es propio de la actividad de policía, colocando a los miembros de la policía

administrativa uniformada en condiciones similares a la responsabilidad de los militares en servicio, que sí están sometidos al principio de obediencia debida, por el cual la responsabilidad en los actos del servicio recae en quien imparta la orden, mas no frente a sus ejecutores (Constitución Política artículo 91).

8. El proyecto de código parece más bien una reforma tributaria, antes que una ley encaminada a prevenir y mantener las condiciones para la convivencia en el territorio nacional, puesto que a partir de su artículo 46 al 193 inclusive, solo se ocupa en su gran mayoría de establecer sanciones de multa, abandonando casi que por completo el carácter pedagógico que debe tener un código de esta naturaleza.

9. Expulsa de la jurisdicción administrativa la restitución del espacio público así como las infracciones urbanísticas desconociéndose los motivos para tal tránsito de jurisdicción y competencia (artículos 172 a 179).

10. Confunde conceptos claramente decantados y diferenciados como son, el de orden y medida correctiva, al aplicarlos indistintamente el proyecto de código.

11. Omite el artículo 25 el proyecto de código.

12. Omite establecer requisitos mínimos para ser inspector o corregidor de policía.

13. De alguna forma sugiere la posibilidad de alegar la posesión sobre bienes del espacio público.

14. Instituye la figura de los inspectores urbano y rural de policía, (artículo 250), así como la de los corregidores que son actualmente autoridades de policía de áreas rurales.

15. De una manera eufemística se pretenden revivir procedimientos proscritos por la Corte Constitucional simplemente cambiándoles el

nombre, pero conservando la esencia de los mismos (artículo 194 y ss. del proyecto de código).

16. Le otorga facultades al personal uniformado, de la Policía Nacional, para adelantar el proceso verbal inmediato, entendiendo dentro de dicho personal, a los que se encuentran prestando el servicio militar obligatorio, desconociéndose si una persona de tal nivel de idoneidad se encuentra en condiciones de asumir la responsabilidad de administrar justicia en asuntos de policía a las voces del artículo 116 de la Carta (artículo 266 del proyecto de código, en concordancia con el artículo 6° de la Ley 62 de 1993).

Esto, entre muchas otras inconsistencias, a mi criterio.

Cordialmente,

JUAN JESÚS RODRÍGUEZ VARGAS

Abogado

Celular 3107794340

Fijo 2818929.

Siendo las 11:52 a. m., la Presidencia da por terminada la Audiencia Pública.

Presidente,

H.S. Juan Manuel Galán Pachón

Vicepresidente,

H.S. German Varón Cotrino

Secretario General,

Guillermo León Giraldo Gil