

EXPOSICION DE MOTIVOS

AL PROYECTO DE LEY No. DE 2014

“POR LA CUAL SE EXPIDE EL CÓDIGO NACIONAL DE POLICÍA Y CONVIVENCIA”

Honorables Congresistas,

En nombre del Gobierno Nacional, y de conformidad con los artículos 150 numeral 2, 154 inciso primero, 200 numeral 1, y 208 inciso segundo de la Constitución Política, presentamos a consideración del Honorable Congreso de la República, el proyecto de ley “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”.

A continuación se exponen las razones por las cuales, a juicio del Gobierno, es importante adoptar el Código Nacional de Policía y Convivencia, por cuanto para el individuo y la sociedad es un instrumento que explica y establece normas que contribuyen a promover y conservar la convivencia.

El respaldo constitucional de las normas de policía y convivencia que se presenta en éste Código a consideración del Honorable Congreso de la República, se basa en los siguientes aspectos: (1) de orden general, (2) dogmático (3) y orgánico. Además de estos tres aspectos, se incluye (4) las razones por las cuales la iniciativa debe surtir un trámite ordinario y (5) un recuento de algunos de los aspectos novedosos del proyecto de Código de Policía y Convivencia.

1. LA NECESIDAD DE MODIFICAR EL CODIGO NACIONAL DE POLICIA

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 inexequibilidad de algunos de sus apartes. La Policía Nacional por mandato constitucional, está encargada de garantizar el ejercicio pleno de las libertades públicas, para lo cual requiere, además del compromiso de sus integrantes, contar con herramientas legales dinámicas y adecuadas que establezcan los límites para el ejercicio de diversas actividades que tienen lugar dentro del desarrollo de la convivencia ciudadana.

La norma vigente en la actualidad, el decreto 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, no responde, hoy, a la realidad que vive el país después de promulgada la Carta 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, a fin de establecer objetivos, principios, comportamientos, medidas, medios de policía, y procedimientos conformes con esa nueva realidad social.

El legislador a lo largo de 42 años, en ejercicio del poder de policía que posee y en su afán por introducir un marco legal efectivo, se ha preocupado por crear normas para regular los diferentes comportamientos que afectan la convivencia; no obstante, estas disposiciones carecen de una lógica normativa sistémica, coherente y dinámica. Contamos con un Código agrietado por el paso irrevocable del tiempo y carente de una estructura sólida que garantice la convivencia ciudadana. Las multas de carácter económico no constituyen una medida correctiva seria, toda vez que las contenidas en el actual Código Nacional de Policía son irrisorias y no logran el efecto educativo y correctivo de las mismas. Ciertamente, hoy se ha logrado un avance importante en la lucha contra los grupos armados al margen de la ley y la seguridad, pero son evidentes las situaciones de alteración de la convivencia, en especial en algunas ciudades, que tienen relación con el ejercicio de las facultades de policía, y cuya atención pasa necesariamente por la modificación del estatuto básico del derecho de policía, como es el Código de Policía, pues se debe dotar a las autoridades de policía y a los habitantes y visitantes del territorio nacional de los instrumentos legales necesarios, que les permita asumir con diligencia y eficacia su mandato constitucional y a las personas regir sus vidas de tal manera que contribuyan a la convivencia.

Es imperativo, por ejemplo, regular de manera específica el tema relacionado con los establecimientos públicos o abiertos al público, o que siendo privados trasciendan al público, identificando competencias concretas, 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 la concretización del poder de policía; es el caso de los establecimientos nocturnos o bares que hoy funcionan como organizaciones no gubernamentales. 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.

El Gobierno Nacional somete a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley con el fin de brindar herramientas que conserven y favorezcan el bien supremo de la CONVIVENCIA, entendida como la interacción pacífica, respetuosa, dinámica y armónica entre las personas y con el ambiente en el marco del ordenamiento jurídico. Para alcanzar esta noble aspiración, se ha considerado necesario proponer un marco normativo que regule y oriente el ejercicio del poder, la función y la actividad de policía.

Con el fin de presentar al país un Código moderno, dinámico y renovado, que incorpore de manera integral todas las categorías de la CONVIVENCIA, el Gobierno Nacional consideró indispensable instalar una mesa de trabajo permanente que sesionó 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 fue coordinada por la Alta Consejería para la Seguridad y Convivencia 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 y gobernadores 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, que hicieron conocer sus posturas frente al proyecto que se presentó en 2010 y que se decidió enriquecer. Así, 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.

Es pertinente recordar que el Código Nacional de Policía vigente ha sufrido algunas reformas:

- La modificación más relevante dirigida a fortalecer el Código Nacional de Policía, se estableció mediante el Decreto 522 de 1971, que señaló la distinción entre las contravenciones nacionales y especiales de policía. En el artículo 70, se determinó la competencia para su investigación y juzgamiento; sin embargo, este artículo fue derogado por el artículo 3º de la ley 2 de 1984.
- La Ley 2 de 1984 a su vez fue derogada por la Ley 23 de 1991, siendo necesaria la expedición del Decreto 800 de 1991, el cual reguló la competencia y el procedimiento para la investigación y juzgamiento de las contravenciones especiales establecidas en el Decreto 522 de 1971. Sobre el tema, resulta fundamental aclarar la existencia de dos tipos de contravenciones denominadas especiales, a saber: las contravenciones en materia policiva y las contravenciones en materia penal. Las contravenciones penales se encontraban reguladas por la Ley 228 de 1995 “Por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones”, norma que modificó y derogó parcialmente la Ley 30 de 1986 y la Ley 23 de 1991.
- A su vez, estas tres disposiciones fueron modificadas y derogadas en algunos apartes por los códigos Penal y de Procedimiento Penal, Leyes 599 de 2000 y 600 de 2000, que entraron a regir desde el 24 de Julio de 2001.
- Mediante el Decreto 2055 de 1970, se establecieron modificaciones del Código Nacional de Policía, respecto al tema de las reproducciones cinematográficas.
- El Decreto 2737 de 1989 “Código del Menor” derogó el artículo 112 del Código Nacional de Policía en el tema de la presencia de menores en establecimientos comerciales donde se expendan y consuman bebidas alcohólicas.

- El artículo 6° de la Ley 232 de 1995 derogó el artículo 117 del Código Nacional de Policía, que establecía los permisos de funcionamiento para los establecimientos comerciales.
- En virtud de la Ley 746 de 2002, se adicionó el libro tercero, Título IV del Código Nacional de Policía, estableciéndose un nuevo capítulo contentivo de las contravenciones especiales respecto a la tenencia de ejemplares caninos de todas las razas, haciendo énfasis en aquellas denominadas potencialmente peligrosas.

Además, la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia han declarado la inexecutable de algunas disposiciones del Código Nacional de Policía, entre las que se pueden resaltar las siguientes:

- Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 27 de enero de 1977, decisión que prohíbe la reglamentación del ejercicio de libertades por parte del Gobierno Nacional.
- Corte Constitucional, Sentencia C-024 - 94, decisión que declara inexecutable el mandamiento de captura basado en reglamento de policía y por autoridad de policía.
- Corte Constitucional, Sentencia C-199-98, decisión que declara inexecutable la retención transitoria por irrespeto a la autoridad.
- Corte Constitucional, Sentencia C-643-99, decisión que declara la improcedencia del recurso de apelación contra las decisiones del alcalde.
- Corte Constitucional, Sentencia C-110-00, decisión que declara inexecutable la medida de promesa de residir en otra zona o barrio, por no tener un límite en el tiempo.
- Corte Constitucional, Sentencia C-087-00, decisión que declara inexecutable la medida correctiva de prohibir la concurrencia a determinados sitios públicos o abiertos al público por no tener un límite en el tiempo.
- Corte Constitucional, Sentencia C-1444-00, decisión que declara inexecutable parcialmente la imposición de la medida correctiva de presentación periódica ante el comando.
- Corte Constitucional, Sentencia C-692-03, decisión que establece que los menores no podrán ser tenedores de perros peligrosos en ninguna circunstancia.
- Corte Constitucional, Sentencia C-1175-04, decisión que ordena excluir del comité de clasificación de películas al representante de la Curia Arquidiocesana.
- Corte Constitucional, Sentencia C-237-05, decisión que declara inexecutable la captura del contraventor cuando incumple orden de comparendo por ausencia de flagrancia.
- Corte Constitucional, Sentencia C-850-05, decisión que declara inexecutable el traslado de los testigos de una contravención, por la fuerza, ante el jefe de policía, y establece que sólo se podrá realizar con orden de un juez.

- Corte Constitucional, Sentencia C-593-05, decisión que declara inexecutable la implementación de medidas correctivas en reglamentos locales de policía y la expedición de códigos de Policía departamentales o municipales.

2. LAS RAZONES DE ORDEN DOGMÁTICO DE LAS NORMAS DE POLICÍA

Las razones de orden dogmático están relacionadas con los aspectos axiomáticos y se estructuran en el libro primero del proyecto de ley (A), mientras que los comportamientos que favorecen o atentan contra la convivencia están desarrollados en el libro segundo (B).

A. Los aspectos axiomáticos de las normas de policía

El término de ciencia de policía aparece por primera vez en Alemania y se funda en el buen gobierno público de la comunidad. La policía es entendida como la administración interior del Estado, cuyo eje de impulso se encuentra en el príncipe o monarca. La policía constituye el valor medular que vertebró todo el Estado, y se manifiesta hoy en pleno siglo XXI mediante las expresiones del Estado Social de derecho; en consecuencia, la policía se concibe desde una perspectiva positiva y negativa. En cuanto a la primera, se expresa mediante el bienestar de la comunidad, mientras que la segunda se emplea en condiciones de seguridad. De este modo, surge una visión de la policía de seguridad y la policía de bienestar, pero se entiende que, en rigor, esta última no es policía sino administración. En 1756, Von Justi atribuye a la policía dos sentidos: en primer lugar, se comprenden bajo el nombre de policía, las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, y, en segundo lugar, comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, principalmente a la conservación del orden y de la disciplina.

Regular el derecho de policía en el derecho colombiano, es una prenda de garantía que no solo permite combatir eventuales arbitrariedades en el Estado al especificar los límites del ejercicio del poder, la actividad y la función de policía, sino que además es un baluarte para la realización en sí del Estado constitucional democrático y de derecho. En este proceso, es fundamental el rol que juega el Congreso de la República, pues es la autoridad determinada por la Constitución para expedir las normas que regulen los comportamientos infractores a la CONVIVENCIA con base en los hechos o circunstancias que constituyen lo que se denomina motivo de policía, que son todos aquellos hechos o circunstancias que en cualquier forma atentan o alteran este fin último de la ciencia de policía.

El proyecto de ley busca alcanzar los siguientes objetivos específicos:

1. Promover el ejercicio responsable de la libertad y los derechos.
2. Promover en las personas comportamientos favorables a la convivencia.
3. Aplicar medidas efectivas cuando se afecte o ponga en riesgo la convivencia.
4. Promover mecanismos alternativos para la solución de diferencias y conflictos.
5. Introducir medios de policía que le permitan a las autoridades cumplir su labor.
6. Establecer un procedimiento de policía expedito y respetuoso de las personas.

7. Precisar las competencias de las autoridades de policía.

Para alcanzar estos objetivos fue necesario privilegiar la autonomía del acto y del procedimiento de policía, es decir, las disposiciones del Código Contencioso Administrativo no serán aplicadas al acto de policía ni a los procedimientos de policía, que por su misma naturaleza requieren decisiones de aplicación inmediata, eficaz, oportuna y diligente, para conservar el fin superior de la convivencia, de conformidad con la normas vigentes, sin desconocer el control existente en los casos de presentarse daño antijurídico.

El acto de policía tiene varias maneras de manifestarse, principalmente el poder, la función y la actividad de policía. Para precisar estos conceptos, a continuación se presenta el alcance que este proyecto de ley les define:

En primer lugar, **el poder de policía** es la facultad del Congreso de la República de expedir las normas en materia de policía, las cuales son generales, impersonales y abstractas, y buscan regular el ejercicio de la libertad, los derechos y deberes constitucionales, cuyo fin tiende a conservar la convivencia. Igualmente a las asambleas departamentales mediante ordenanzas les corresponde también un poder de policía subsidiario: “dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal” (C.P. art. 300. Numeral 8). A los concejos municipales también se les confirió un cierto poder de policía para materias específicas, como la regulación del uso del suelo (CP art. 313 numeral 8) y el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (CP art. 313 numeral 9). En situaciones extraordinarias de emergencia, inseguridad y calamidad, el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes podrán dictar normas transitorias de policía, ante circunstancias o cuando ellas amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias o calamidades, o situaciones extraordinarias de inseguridad. Sin embargo, estas medidas sólo regirán mientras dure la amenaza y la autoridad que las expida dará cuenta inmediata de las medidas que hubiere adoptado al Congreso, la Asamblea Departamental, al Concejo Distrital o Municipal en sus inmediatas sesiones.

En este aspecto, los medios jurídicos de orden general y abstracto pueden ser no ya de carácter permanente sino temporal. Por tanto, el Presidente de la República y los mandatarios territoriales pueden establecer motivos de policía en reglamentos de carácter general cuya vigencia es limitada y transitoria, producidos por acontecimientos o eventos claramente identificados. Esta norma supone entonces, claro está, siempre y cuando se ejerza con proporcionalidad y razonabilidad, un margen de discrecionalidad para estimar la oportunidad, la conveniencia, los límites y alcance del acto de policía. Como regla general, la facultad del poder de policía la ejercen el Congreso de la República, las asambleas departamentales y los Concejos municipales, y excepcionalmente el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes.

En segundo lugar, **la función de policía** consiste en el empleo de los medios de policía provistos en virtud de las facultades contenidas en el poder. Las autoridades tienen la obligación de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de policía mediante la expedición de reglamentos generales y de acciones apropiadas para garantizar la convivencia. En el ámbito nacional corresponde al Presidente de la República reglamentar las leyes sobre materias de Policía. Cuando las disposiciones de las asambleas o los concejos en asuntos de policía requieran reglamentación para aplicarlas, los gobernadores o los alcaldes podrán, según el caso, dictar reglamentos sólo con ese fin.

En tercer lugar, **la actividad de policía** es ejercida por los miembros de la Policía Nacional, que en cumplimiento de su misión constitucional de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, concretan diversos medios y medidas correctivas para prevenir y conjurar.

B. Los comportamientos que favorecen o atentan contra la Convivencia

Existe un nexo de causalidad entre el fin de la ciencia de policía, que es la CONVIVENCIA, y el motivo de policía, generado por los hechos que atentan contra la tranquilidad, la seguridad y la salud pública. En este Código, además de establecer comportamientos que favorecen la convivencia, se origina un avance significativo, pues la intervención de las autoridades de policía se produce no por un motivo de policía sino por los comportamientos que en cualquier forma vulneran o amenazan el fin último de la ciencia de policía. Por lo anterior, existe una relación singular y directa entre la CONVIVENCIA y los comportamientos que atentan contra este fin supremo. Esta relación tiene una gran relevancia para la ciencia de policía, pues al tiempo en que propende por la autorregulación de las personas en materia de convivencia, determina el alcance del ejercicio de la función y la actividad de policía.

En el caso de los comportamientos contrarios a la convivencia, nos encontramos ante un escenario en el que se manifiesta una infracción a un comportamiento, cuando éstos han sido previamente contemplados por el ordenamiento jurídico, esto es, existe un motivo legal previo de policía. Por tal razón, para este Código no es suficiente que un comportamiento pueda ser considerado como atentatorio de la CONVIVENCIA, sino que es necesario que el derecho positivo lo acepte y le reconozca este estatus. Es decir la existencia del comportamiento debe ser previa al hecho que originó la intervención de la autoridad de policía. Los actos de policía que se dicten por vía general tienen por objeto el de reglamentar los comportamientos que pueden vulnerar o amenazar las libertades públicas. Para tal efecto, se deben consignar tácitamente las prohibiciones o deberes cuya omisión o acción causa y justifica la intervención de la autoridad de policía. Así, se ha contemplado en este Código para los comportamientos contrarios a la CONVIVENCIA, una construcción normativa apoyada sobre un trípode: un supuesto de hecho o juicio hipotético, una consecuencia y un procedimiento único de policía. Esta triada indisoluble no solo permitirá conservar de manera clara la interdicción o autorización en el dispositivo normativo, sino también alcanzar la eficacia de la norma y la garantía de la seguridad jurídica para los individuos y operadores.

El proyecto del **Libro II** se encuentra estructurado así:

En el **Título I** se relaciona los aspectos generales que establecen los comportamientos y deberes de los habitantes del territorio nacional que propician la convivencia o que le son contrarios. El **Título II** denominado “De los comportamientos favorables a la convivencia” recuerda que es deber de todas las personas en el territorio nacional comportarse de manera favorable a la convivencia. Para ello, además de evitar comportamientos contrarios a la misma, deben regular sus comportamientos a fin de respetar a las demás personas, en sus vidas, bienes y honra, de conformidad con la Constitución Política y las leyes. Estos comportamientos favorables a la convivencia son voluntarios y por tanto no conllevan la aplicación de medidas correctivas. El **Título III** denominado “Del derecho de las personas a la seguridad y la de sus bienes” contiene el aspecto relativo a la seguridad de las personas y sus bienes, lo que lo convierte en la esencia de la convivencia y se expresa en la interacción pacífica, basada en el respeto a la vida, integridad y bienes de las personas. El **Título IV** denominado “De la

tranquilidad y las relaciones respetuosas” se encuentra lo relativo a la tranquilidad, y a las relaciones respetuosas, que regula la realización de comportamientos que afecten la tranquilidad y la privacidad de las personas. El **Título V** denominado “de las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad” busca proteger de manera particular a un segmento de la población que necesita condiciones especiales por parte del Estado para garantizar su participación en la sociedad en condiciones de equidad. En el **Título VI** denominado “Del derecho de reunión” se encuentra lo relativo a la reglamentación y ejercicio del derecho de reunión, las actividades culturales y los espectáculos. El **Título VII** denominado “de la protección de bienes inmuebles” contiene lo relativo a la posesión, tenencia, servidumbres de bienes inmuebles y la privacidad. El **Título VIII** denominado “De la actividad económica” contiene los derechos derivados de la actividad económica y su reglamentación. Los **Títulos IX** “Ambiente”, **X** “Minería”, **XI** “Salud pública”, y **XII** “Del patrimonio cultural y su conservación”, contienen la regulación relativa al ambiente, los recursos hídricos, fauna y flora, minería, limpieza y recolección de residuos y salud pública. En el **Título XIII** denominado “de la relación con los animales” se han contemplado comportamientos que afectan a los animales en general y por lo tanto son susceptibles de medidas correctivas. El **Título XIV** denominado “Del Urbanismo” contiene lo relativo a los comportamientos que afectan la integridad urbanística y el cuidado e integridad del espacio público. Finalmente, el **Título XV** denominado “libertad de movilidad y circulación” contiene lo relativo al ejercicio del derecho de circulación, medios de transporte, uso y disfrute de ciclo rutas y ciclo vías.

Con la anterior descripción, las autoridades de policía no pueden intervenir sino en presencia de una infracción o amenaza de un comportamiento, si desaparece lo que se conoce en la doctrina de policía como motivo, serán infinitamente menores las restricciones o limitaciones preventivas que el Estado pueda imponer al ejercicio de libertades públicas. En conclusión, el libro II además de señalar comportamientos que favorecen la convivencia, prohíbe comportamientos que afectan la seguridad, tranquilidad, el ambiente y los recursos naturales, la privacidad y la actividad económica, señalando medidas que aplicarán las autoridades de policía para actuar, prevenir y corregir ante la ocurrencia de tales comportamientos, esto en procura de la convivencia.

3. LAS RAZONES DE ORDEN ORGÁNICO DE LAS NORMAS DE POLICIA

Entre las razones de orden orgánico para la satisfacción del fin esencial de la CONVIVENCIA, este proyecto de ley emplea los medios de policía y las medidas correctivas (A), determina las autoridades de policía, las competencias, los procedimientos y los mecanismos alternativos de solución de desacuerdos o conflictos (B).

A. Los medios de policía y las medidas correctivas: instrumentos para el cumplimiento de la Convivencia

Los medios de policía son los instrumentos legales con que cuentan las autoridades de policía para el cumplimiento efectivo de la función y actividad de policía y se clasifican en medios inmateriales y materiales. Los medios inmateriales son aquellas manifestaciones verbales o escritas que transmiten decisiones de las autoridades de policía; mientras que los medios materiales son el conjunto de instrumentos utilizados para el desarrollo de la función y actividad de policía.

El empleo de los medios inmateriales está reservado, primero al legislador y segundo a las autoridades del órgano ejecutivo y de manera restringida para el cuerpo uniformado de la policía. A la

formación de ese régimen de policía concurren las manifestaciones de voluntad del Congreso de la República, por medio de leyes, de las asambleas departamentales por medio de ordenanzas, de los concejos distritales y municipales por medio de acuerdos, del Presidente de la República, los Gobernadores y los alcaldes por medio de decreto, del cuerpo uniformado de la policía nacional por medio de órdenes. Son medios inmatrimales de policía los siguientes: la orden de policía, el permiso excepcional, los reglamentos y la autorización.

En segundo lugar, el poder de policía en su expresión inmaterial no se reduce a la facultad de expedir reglamentos para regular los comportamientos que pueden atentar contra la convivencia, porque no es suficiente el carácter vinculante de las normas de policía. Es necesario vincular a los medios inmatrimales con otra clase de medios que permitan alcanzar la eficacia. El empleo de estos medios se denomina medios materiales y se refieren al conjunto de instrumentos utilizados para el desarrollo de la función y la actividad de policía. Entre ellos podemos mencionar los siguientes: el traslado por protección, el retiro de sitio, la conducción, el registro a persona, el registro a medios de transporte, el ingreso a inmueble con orden escrita, el ingreso a inmueble sin orden escrita, la incautación, el uso de la fuerza, la aprehensión con fin judicial, el apoyo de particulares y el apoyo de la fuerza militar.

Por otra parte, las medidas correctivas son acciones impuestas por las autoridades de policía a toda persona que incurra en comportamientos contrarios a la convivencia o el incumplimiento de los deberes específicos de convivencia. Las medidas correctivas tienen por objeto disuadir, prevenir, superar, resarcir, procurar, educar, proteger o restablecer la convivencia. Las medidas correctivas previstas son las siguientes: la amonestación; la participación en programa o actividad pedagógica de convivencia; la disolución de reunión o actividad que involucre aglomeraciones de público no complejas; la expulsión de domicilio; prohibición de ingreso a actividad que involucra aglomeraciones de público complejas o no complejas; el decomiso; las multas generales o especiales; la construcción, cerramiento, reparación o mantenimiento de inmueble; la remoción de bienes; la reparación de daños materiales de muebles o inmuebles; la reparación de daños materiales por perturbación a la posesión y tenencia de inmuebles; el restablecimiento del derecho de servidumbre y reparación de daños materiales; la restitución y protección de bienes inmuebles; la inutilización de bienes; la destrucción de bien; la demolición de obra; la suspensión de construcción o demolición; la suspensión de actividad que involucre aglomeración de público compleja; la suspensión temporal de actividad; la suspensión definitiva de actividad.

B. Las autoridades de policía, las competencias, los procedimientos y los mecanismos alternativos de solución de desacuerdos o conflictos

Las autoridades de policía previstas en este Código son las siguientes:

- a) El Presidente de la República.
- b) Los Gobernadores.
- c) Los Alcaldes distritales y municipales.
- d) Los Comandantes de Estación, Subestación y de Centro de Atención Inmediata de Policía; y demás personal uniformado de la Policía Nacional.

- e) Los Inspectores de Policía y los Corregidores.
- f) Los Comisarios de Familia.

De otra parte, este proyecto de ley establece unas autoridades especiales de policía relativas a: salud, seguridad, ambiente, minería, ordenamiento territorial, protección al patrimonio cultural, planeación, vivienda y espacio público y las demás que determinen la ley, las ordenanzas y los acuerdos.

En lo relativo a las **competencias de las autoridades de policía**. En primer lugar, el Presidente es la primera autoridad de Policía de la Nación y le corresponde garantizar la convivencia en todo el territorio nacional. En tal condición, sus órdenes en materia de policía se ha previsto que sean de inmediato cumplimiento y aplicación preferente sobre las de los gobernadores, alcaldes y demás autoridades de policía.

En segundo lugar, el Gobernador es la primera autoridad de Policía del departamento y le corresponde garantizar la convivencia y seguridad en su territorio, por tanto, los miembros uniformados de la Policía Nacional asignados en el departamento están subordinados al gobernador. Se ha previsto igualmente una competencia extraordinaria de policía para los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad.

En tal sentido, ante situaciones que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones extraordinarias de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar medidas de policía, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores.

Existe además una competencia especial para el gobernador. En efecto, para el caso de actos de ocupación o perturbación por vías de hecho a la posesión o tenencia de bienes inmuebles de particulares, fiscales, de uso público, áreas protegidas y de especial importancia ecológica, de empresas de servicios públicos, de utilidad pública o de interés social, en que a las autoridades de policía distrital y municipal se les dificulte por razones de orden público adelantar un procedimiento policivo o ejecutar las órdenes de restitución, por solicitud del alcalde distrital o municipal, asumirá por rigor subsidiario la competencia el Gobernador o su delegado, para que se proteja o restituya la posesión o tenencia del bien inmueble. También, ejecutará la orden de restitución de tierras ordenada por un juez cuando por razones de orden público la autoridad de policía distrital o municipal se le dificulte materializarla.

De igual manera, cuando el alcalde distrital o municipal, no se pronuncie dentro de los términos establecidos en las normas que para tal fin expida el gobierno nacional, a solicitud del accionante, o de oficio, el Gobernador del Departamento o su delegado asumirá la competencia y procederá a hacer efectivo sin perjuicio de las investigaciones disciplinarias a que haya lugar, conforme al Código Disciplinario Único o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan. Además, cuando el Gobernador del Departamento ante quien se eleva la solicitud, no asuma la competencia especial en el término establecido en las normas que para tal efecto establezca el gobierno nacional, este asumirá la competencia a través de su delegado, y pedirá a la Procuraduría General de la Nación las investigaciones disciplinarias pertinentes.

En lo relativo al alcalde, se trata de la primera autoridad de Policía del Distrito, Municipio o Localidad. En tal condición, le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su jurisdicción. Para tal efecto, los integrantes uniformados de la Policía Nacional asignados al respectivo territorio, están subordinados al Alcalde.

Se ha previsto un **procedimiento único de policía**, el cual es autónomo y rige exclusivamente para todas las actuaciones adelantadas por las autoridades de policía, en ejercicio de su función y actividad. Para su apertura se ha previsto un mecanismo denominado “acción de policía”, verbal, sumario y eficaz, el cual se inicia de oficio por parte de las autoridades de policía o a solicitud de cualquier persona para resolver ante la autoridad competente, un conflicto de convivencia.

Finalmente se ha contemplado la posibilidad de utilizar los **mecanismos alternativos de solución de desacuerdos y conflictos**. Los desacuerdos y los conflictos relacionados con la convivencia pueden ser objeto de conciliación y de mediación, sólo en relación con derechos renunciables y transigibles y cuando no se trate de situaciones de violencia.

4. EL CODIGO DE POLICIA Y CONVIVENCIA DEBE SURTIR UN TRAMITE DE LEY ORDINARIA

Frente a esta cuestión, nos hemos dado a la tarea de consultar la copiosa jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuyo precedente nos indica que este instrumento normativo haría parte de los procedimientos contemplados para el trámite de leyes ordinarias.

Cierto es que mediante el procedimiento de las leyes estatutarias (art. 152), la Constitución restringió el margen de acción del Congreso de la República al circunscribirlo a regular las siguientes materias: los derechos y los deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección, la administración de justicia, la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y funciones electorales, las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, los estados de excepción y la igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley (Acto Legislativo 2 de 2004).

No obstante, es necesario advertir que no toda la compilación normativa de los asuntos sometidos a la reserva estatutaria debe hacerse mediante este procedimiento restringido, pues el propósito de las leyes estatutarias no es el de regular en forma exhaustiva la materia que constituye su objeto (**C-114-1999**).

Con este proyecto de ley, el legislador no está regulando de forma estructural o completa, de modo que afecte o comprometa la garantía irreductible del núcleo esencial de un derecho fundamental. Así, la Corte Constitucional nos ha señalado que sólo la normatividad que afecta la integridad de un derecho fundamental exige un trámite estatutario (**C-1338-2000**). Ahora bien, de acuerdo con lo anterior, tenemos entonces que solamente a través de la reserva estatutaria se debe restringir y afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales (**C-311-1994, C-313-1994, C-831-2001, C-481-2003 y C-531-2006**) de modo positivo y directo (**C-313-1994**).

De conformidad con lo anterior, tenemos que en el ordenamiento jurídico colombiano, hemos encontrado que algunos derechos fundamentales se han regulado por una *vis* ordinaria¹:

¹ Cfr. *Manuales Legislativos, Tipos de Ley, Síntesis Jurisprudenciales, Avance Jurídico*.

- En materia de derecho de **familia**, el Congreso de la República puede, mediante ley ordinaria, regular temas relativos al divorcio o las nulidades matrimoniales, porque no significa el desarrollo de un derecho fundamental, sino la determinación del alcance de algunos de los aspectos relativos a la familia y sin que ello signifique la modificación de los principios fundamentales de este derecho (**C-566-1993**).
- En materia de **educación**, el Congreso de la República puede regular mediante el trámite de una ley ordinaria temas como la educación, sin necesidad de que esta materia sea tramitada como una ley estatutaria, toda vez que el contenido de la ley ordinaria no se refiera a aspectos esenciales del derecho fundamental a la educación, sino que simplemente regule aspectos de su organización como servicio público (**C-311-1994**).
- En materia **penal**, mediante ley ordinaria se pueden regular asuntos relacionados con la ley penal, relacionados con derechos fundamentales como la libertad personal o el debido proceso, porque las leyes estatutarias se ocupan de regular (**C-313-1994 C-370-2006**), de modo preferentemente positivo y directo, el ejercicio de los derechos fundamentales; en cambio, las normas penales limitan alguno de esos derechos a manera de sanción imputable a una conducta tipificada como delictiva. La ley penal delimita genéricamente la libertad y define el campo de lo ilícito y reprochable socialmente; por lo tanto, no hace parte del núcleo esencial de ningún derecho fundamental señalar legislativamente los tipos penales y establecer las convenientes sanciones (**C-313-1994**).

Las garantías que pueden ser objeto de ley ordinaria son aquellas establecidas por el legislador para que una persona pueda ser privada de la libertad y, por ende, operan antes de que esa situación se presente. Por el contrario, teniendo en cuenta que la petición de hábeas corpus se ejerce en forma posterior a la ocurrencia del hecho, esto es, que la persona se encuentra privada de la libertad y lo que se busca con la acción respectiva es recobrar la libertad perdida, su trámite debe ser objeto de ley estatutaria (**C-620-2001**). En consecuencia, el Código Penal no requiere ser una ley estatutaria cuyo objeto esencial sea definir el contenido de derechos constitucionales, fijar sus alcances o establecer las condiciones para ejercerlas. El objeto de dicho Código es tipificar las principales hipótesis de comportamiento que ameritan reproche y sanción punitiva sobre las principales libertades del sujeto, y por lo tanto el legislador puede modificarlo en términos globales a través de una ley ordinaria (**C-193-2005**).

- En materia **electoral**, mediante la ley ordinaria se pueden regular aspectos relativos a los requisitos para ejercer un cargo público de elección popular, porque no regula el núcleo esencial del derecho fundamental a elegir y ser elegido (**C-381-1995**). El Congreso de la República puede consagrar en una ley ordinaria una inhabilidad sin vulnerar la reserva de ley estatutaria por regular asuntos relativos al derecho al sufragio, porque es posible diferenciar los aspectos fundamentales de los aspectos funcionales. Además, la Constitución permite fijar inhabilidades siempre y cuando no limiten los derechos de igualdad y de participación política y, por ende, no contemple preceptos excesivos, innecesarios e irrazonables; consulten los valores, principios y derechos de la Carta, de tal suerte que no se viole el contenido esencial de los derechos fundamentales al trabajo, a la igualdad, a escoger y ejercer profesión u oficio y a participar efectivamente en el ejercicio del poder político, y no

afecten el núcleo del derecho político ni alteren, de modo permanente, el ejercicio de las funciones electorales, pues de lo contrario deberán tramitarse como leyes estatutarias (**C-373-1995**).

En este estado de la cuestión, podemos concluir que el Código de Policía y de Convivencia ciudadana debe ser tramitado por el procedimiento contemplado para las leyes ordinarias, por tratarse de un *corpus iuris* del derecho de policía que no afecta ni restringe derechos fundamentales.

5. ASPECTOS NOVEDOSOS Y VENTAJAS DEL PROYECTO DE CÓDIGO DE POLICÍA Y CONVIVENCIA

Finalmente, y como corolario de esta exposición de motivos, se procede a resaltar algunos de los aspectos novedosos de este proyecto de Código Nacional de Policía y Convivencia:

- El presente Código establece con claridad los comportamientos favorables y contrarios a la convivencia, brindando claridad a los ciudadanos sobre la necesaria regulación de su conducta en materia de convivencia y a las autoridades de policía sobre los comportamientos objeto de medidas correctivas.
- 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.
- 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.
- 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.

- 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.
