

Ley 1801 de 2016

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

SANTIAGO RAMÍREZ JARAMILLO*

Antecedentes.

El 30 de enero de este año entró en vigencia la Ley 1801 de 2016, también conocida como el Código Nacional de Policía y Convivencia, que reemplaza el anterior Código de Policía expedido mediante el Decreto 1355 de 1970. De acuerdo con su artículo primero, esta ley tiene un carácter "(...) preventivo y busca establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas (...)".

En la exposición de motivos, el Gobierno adujo que "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 (...)".¹ Igualmente se señalaron como carencias del saliente régimen policivo, el hecho de que debido al paso del tiempo, las sanciones que aquél contemplaba resultan en la actualidad irrisorias y no consiguen su fin correctivo; por otra parte, se adujo que las nuevas normas que promulgaba el legislativo no quedaban recogidas en el código, careciendo así de una lógica sistémica; y también se resaltó que dicho decreto fue promulgado varios años antes que la Constitución de 1991.

En dicha exposición de motivos se destaca, además, que el entonces proyecto de ley era el resultado de más de 100 jornadas de redacción adelantadas a lo largo de tres años entre delegados del Ministerio de Defensa Nacional, la Alta Consejería para

* Estudiante de Derecho y auxiliar de investigación, Escuela de Derecho, Universidad EAFIT

1 Proyecto de ley Senado # 99 de 2014, proyecto de ley Cámara # 256 de 2016, publicado en gaceta # 554 de 2014.

la Seguridad y la Convivencia, y la Policía Nacional. Resaltaron además la participación de alcaldes, gobernadores, ministerios, gremios y sectores comunitarios, quienes tuvieron la oportunidad de realizar aportes y sugerencias mediante la participación en foros y jornadas de trabajo e información convocadas para su redacción.

Contenido de la Ley 1801 de 2016.

Esta ley, que estuvo a punto de hundirse en la Cámara de Representantes, cuenta con un extenso articulado: 242 artículos en total, divididos en tres libros que se pueden reseñar brevemente de la siguiente forma:

1. **El libro primero** contiene las disposiciones generales y está compuesto por dos títulos. El título primero se divide en dos capítulos, el primero de ellos dedicado al objeto de la ley, su ámbito de aplicación y la autonomía que este tiene frente al Código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo; y el segundo, define el concepto de convivencia, las categorías de la misma, los principios que rigen el código y los deberes de las autoridades de policía. Por su parte, **el título segundo** trata en su capítulo primero la facultad de expedir normas en materia de policía; el segundo regula la función de policía, que consiste en la facultad de hacer cumplir las disposiciones dictadas en ejercicio del poder de policías; y el tercer capítulo, compuesto por un solo artículo, aborda lo referente a la ejecución concreta de una orden o norma de policía.
2. **El libro segundo** trata de la parte especial o sustancial de este código, por lo que aborda los temas referentes a la libertad y los derechos y deberes de las personas en cuanto a la convivencia. **El título primero** se refiere al contenido del libro y está compuesto por un único capítulo, el cual en su primer artículo-artículo 24 del código- reza así: "El presente libro establece los comportamientos contrarios a la convivencia que no deben ser realizados por las personas que habitan o visitan el territorio nacional".

El título segundo, compuesto igualmente por un único artículo, menciona el deber de cualquier persona dentro del territorio nacional de comportarse de manera favorable a la convivencia.

El título tercero trata el derecho de las personas a la seguridad y a la de sus bienes, abarcando en el capítulo primero la vida e integridad de las personas, en el segundo la seguridad en los servicios públicos (referente a los comportamientos que no se debe realizar al hacer uso de los servicios públicos) y en el tercero la regulación de los artículos pirotécnicos y las sustancias peligrosas.

El **título cuarto** trata el derecho a la tranquilidad y a las relaciones respetuosas; su primer capítulo define la privacidad y los comportamientos que afectan la tranquilidad; el capítulo segundo se llama “de los establecimientos educativos”, sin embargo solo unos de sus dos artículos es concordante con dicho título, esto toda vez que el artículo 34 regula los comportamientos que afectan la convivencia en los establecimientos educativos relacionados con el consumo de sustancias (en este caso el numeral 5 también parece estar fuera de lugar pues reza: “destruir, averiar o deteriorar bienes dentro del área circundante de la institución o centro educativo”); mientras que el artículo 35 regula los comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades, pero no se refiere de manera alguna a los establecimientos educativos.

El **título quinto** se titula “de las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad”. Su primer capítulo está compuesto por cuatro artículos destinados a la protección de los niños, niñas y adolescentes. El primero de ellos (art. 36) faculta a los alcaldes para restringir la movilidad o permanencia de los menores en lugares públicos o abiertos al público, decisión que debe ser motivada y temporal; mientras que los otros tres hablan de comportamientos, conductas y actividades prohibidas o potencialmente prohibidas mediante reglamento. El capítulo segundo de este título en su primer artículo (art. 40) se refieren a los grupos de especial protección constitucional y a los comportamientos que los afectan, y el segundo y último artículo del capítulo (art.41) se refiere al tratamiento que se debe dar a las personas “habitantes de y en calle”. A su vez, el capítulo tercero se compone de 5 artículos y en ellos se regula el ejercicio de la prostitución, imponiendo requisitos para los lugares donde se desarrolla y los comportamientos prohibidos para quienes están “en situación de prostitución” y para quienes solicitan estos “servicios”.

El **título sexto** trata el derecho de reunión. Su primer capítulo cuenta con 6 artículos dedicados a la clasificación y reglamentación del mismo. En él se abordan temas de espacio público, contaminación visual y autorización a la policía para ejecutar labores de revisión de boletas, contraseñas o invitaciones a los lugares donde se realicen espectáculos o actividades. El capítulo segundo se compone de 5 artículos que abordan temas como el ejercicio del derecho de reunión propiamente tal, el uso de vías y el acompañamiento de la fuerza pública en movilizaciones. El capítulo tercero trata las “actividades que involucran aglomeraciones de público no

complejas”; mientras que el cuarto se denomina “actividades que involucran aglomeraciones de público complejas”. Este último consta de 16 artículos en los que se encuentra la definición de aglomeraciones de público complejas, requisitos para las actividades que las involucren, planes de emergencia y contingencia, comportamientos prohibidos, entre otros.

El **título séptimo** se titula “De la protección de bienes inmuebles”, está compuesto por un único capítulo y seis artículos que tratan sobre comportamientos contrarios a la posesión, servidumbre, mera tenencia de bienes inmuebles, protección del domicilio y una figura denominada “acción de protección de los bienes inmuebles”, la cual se instaura mediante querrela ante el inspector de policía.

El **título octavo** trata la actividad económica en cuatro capítulos. El primer capítulo se titula “de la actividad económica y su reglamentación” y en sus seis artículos define la actividad económica; prohíbe que cerca de ciertos lugares definidos en la ley se desarrollen actividades como el ejercicio de la prostitución, juegos de suerte y azar o concursos y actividades que mediante la música o ruido afecten la tranquilidad²; establece la obligación de las cámaras de comercio de proporcionar a la administración y a la policía nacional acceso en tiempo real a las matrículas mercantiles; reglamenta las actividades económicas que trascienden a lo público; establece requisitos para poder desarrollar actividades económicas; y por último, impone el deber de prestar el servicio de baño a sujetos de especial protección del código, deber que de ser desconocido se sanciona con multa. El capítulo segundo, denominado “Estacionamientos o parqueaderos” esta compuesto por dos artículos. El primero (art.89) define el concepto de estacionamiento o parqueaderos, y el segundo (art. 90) reglamenta éstos cuando son abiertos al público. El capítulo tercero versa sobre los comportamientos que afectan la actividad económica. En sus cuatro artículos señala cuáles son los comportamientos relacionados con el cumplimiento de la normatividad, con la seguridad y tranquilidad, y con la salud pública, que afectan la actividad económica. El capítulo cuarto se denomina “de la seguridad de los equipos terminales móviles y/o tarjetas simcard (imsi)” y en su único artículo contiene los comportamientos que afectan la seguridad de las personas y sus bienes relacionados con equipos terminales móviles, entre los cuales se encuentran actividades relacionadas con el contrabando, compra y uso de teléfonos con reporte de hurto y el

2 Con la salvedad de respetarse los derechos adquiridos por los establecimientos legalmente constituidos.

no registro del IMEI al momento de importar un teléfono al país. Todos los comportamientos aquí señalados acarrearán una medida correctiva.

El título noveno versa sobre el “ambiente” y en su primer artículo señala que la “[P]olicía en el ejercicio de sus funciones, velará por el cumplimiento de las normas mineras y ambientales vigentes [...]”. Este título se compone además por tres capítulos. El primero se denomina “ambiente” y en sus tres artículos contiene: la potestad para que las autoridades de policía impongan las medidas preventivas previstas en la Ley 1333 de 2009, la remisión al régimen ambiental para la comprensión de las definiciones utilizadas y el otorgamiento de facultades a las autoridades ambientales para que en las áreas protegidas de su competencia puedan prevenir comportamientos que deterioren el ambiente. El capítulo segundo trata sobre los recursos hídricos, fauna, flora y aire. En su articulado regula los comportamientos contrarios a la preservación del agua; los comportamientos que afectan las especies de flora o fauna silvestre tales como la movilización de maderas, la caza o pesca industrial, tener animales silvestres como mascotas o experimentar en especies silvestres, y por último, regula los comportamientos que afectan el aire relacionados con las quemaduras de cualquier clase y la contaminación de la atmósfera. Todos los artículos de este capítulo contienen las respectivas medidas correctivas y multas para cada caso. El capítulo tercero se refiere al sistema nacional de áreas protegidas (SINAP), el único artículo contiene doce numerales en los que se señalan los comportamientos que afectan dichas áreas, entre los que se encuentran: generar marcas en elementos naturales como piedras, rocas u otras y suministrar alimentos a la fauna silvestre.

El título décimo se refiere a la minería. El capítulo primero trata las medidas para el control de la explotación y aprovechamiento ilícito de minerales, y está compuesto por cinco artículos en los que se regula: el ingreso de maquinaria pesada al país, las actividades que son objeto de control en el desarrollo de la minería – 14 en total, cada una con sus respectivas sanciones -, el suministro por parte del Gobierno Nacional de instrumentos de detección de sustancias, elementos o insumos químicos utilizados en esta industria, el control de dichos insumos -lo cual está supeditado a la reglamentación por parte del ejecutivo- y por último el otorgamiento de competencia a la Policía Nacional para incautar los insumos ya mencionados.

El título onceavo versa sobre la salud pública y está compuesto por dos capítulos. El primero de ellos se titula “de la salud pública” y en su

primer artículo (art. 109) menciona que la inspección, vigilancia y control de los alimentos queda a cargo del “INVIMA” y las secretarías de salud de las entidades territoriales. En el segundo y último artículo se encuentra una lista de dieciséis comportamientos que atentan contra la salud pública en materia de consumo. El capítulo segundo se refiere a la limpieza y recolección de residuos y escombros, y en su único artículo contiene quince comportamientos contrarios a la limpieza y las sanciones previstas para los infractores.

El **título doceavo** se refiere al patrimonio cultural y su conservación, y tiene un solo capítulo, que fue establecido para la protección de los bienes patrimonio cultural y arqueológico. Así pues, en su articulado relaciona las obligaciones y requisitos que deben cumplir las personas para que puedan poseer bienes de interés cultural y arqueológico; señala que las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales reglamentarán el uso de los bienes de interés cultural; faculta a las autoridades territoriales para establecer estímulos adicionales a los otorgados por la nación para fomentar la conservación de estos bienes; y por último proscribire siete comportamientos que atentan contra la protección y conservación del patrimonio cultural y establece las respectivas sanciones.

El **título treceavo** se encarga de la relación con los animales. Su primer capítulo está compuesto por un único artículo (art. 116), el cual regula tres comportamientos que afectan a los animales, a saber: actividades de apuestas, comercialización de animales domésticos en vía pública y permitir que los semovientes propios o a su cargo deambulen sin control por el espacio público. El capítulo segundo versa sobre los animales domésticos y en sus 7 artículos impone la obligación de tener con bozal y el correspondiente permiso a los perros “potencialmente peligrosos”; reitera la obligación del uso del bozal para la especie peligrosas y de “trailla” para todos en general cuando están en el espacio, las vías, lugares o medios de transporte públicos; prevé el establecimiento de albergues o centros de bienestar animal para animales domésticos o mascotas en todos los distritos y municipios; trata la adopción o entrega a cualquier título de los animales domésticos declarados en estado de abandono; establece la obligación de las autoridades administrativas de tener un mecanismo para informar a la ciudadanía el lugar donde se llevan los animales extraviados, un lugar en el sitio web de la alcaldía donde se registre la fotografía del animal y la posibilidad de cobrar una tarifa diaria

correspondiente al costo de cuidado y alimentación del mismo; se refiere a la regulación del ingreso de mascotas a las plazas y parques, y faculta a los alcaldes para reglamentar las condiciones y requisitos para el uso del transporte público por mascotas. El capítulo tercero se titula “de la convivencia de las personas con animales” y esta compuesto por dos artículos. El primero (art. 124) señala nueve comportamientos que están prohibidos por poner en riesgo la convivencia y el segundo (art. 125) prohíbe los peleas de perros como espectáculos; sorpresivamente, este artículo no contiene sanción prevista para quien lo contravenga. El capítulo cuarto está compuesto por 9 artículos referentes a los ejemplares caninos potencialmente peligrosos. Así, el artículo primero (art. 126) contiene tres características por las que se puede considerar a un perro potencialmente peligroso; el artículo segundo (art. 127) trata la responsabilidad del propietario o tenedor; el tercero (art. 128) señala la creación de un censo para estos ejemplares y la obligación de registrarlos en el; los cinco artículos siguientes tratan respectivamente de: la posibilidad de prohibir la permanencia de caninos potencialmente peligrosos en zonas residenciales cerradas; las instalaciones de albergues especiales para esta clase de perros; la obligación de anotar en el censo de animales potencialmente peligrosos cualquier traspaso, donación o cesión del animal; la prohibición de importación de 5 razas específicas y sus cruces; la autorización de cobro de importe por concepto de registro en el censo de caninos potencialmente peligrosos; por último, el artículo noveno (art. 134) señala los comportamientos que por poner en riesgo la seguridad de las personas y la convivencia están prohibidos, regulando nueve comportamientos en total, entre los cuales se destaca el numeral noveno, a saber: “no contar con póliza de responsabilidad civil extracontractual por la propiedad o tenencia de ejemplares potencialmente peligrosos” infracción que acarrea multa general tipo 4.

El título catorceavo se titula “Del Urbanismo”. El primer capítulo se divide en cuatro artículos que contienen los comportamientos que afectan la integridad urbanística. Así pues, el primer artículo (art. 135) señala taxativamente veinticuatro comportamientos relacionados con bienes inmuebles particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público prohibidos; el artículo segundo (art. 136) constituye en causal de agravación los impactos ambientales no mitigables o el deterioro irreparable de patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico, arqueológico, cultural y la repetición de infracción a normas urbanísticas; los dos últimos artículos

regulan el principio de favorabilidad para las infracciones urbanísticas que aún no han originado actos administrativos en firme y establece la caducidad de la función policial de control urbanístico para ciertos casos en tres años. El capítulo segundo trata del cuidado e integridad del espacio público. En sus dos artículos define el concepto de espacio público y señala doce comportamientos que por ser contrarios al cuidado e integridad del espacio público no deben realizarse.

El título quinceavo trata la libertad de movilidad y circulación en tres capítulos. El primer capítulo y su único artículo versan sobre el “derecho de vía de peatones” y ciclistas, el cual es preferente más no absoluto. El capítulo segundo retoma la movilidad de los peatones y ciclistas, y en su articulado da a los alcaldes la potestad de reglamentar el uso de ciclo rutas y carriles exclusivos; señala dos comportamientos que los ciclistas no deben realizar por ser contrarios a la vida e integridad de los usuarios, a saber: obstruir por cualquier medio la ciclo ruta y dificultar la libre movilidad del usuario de bicicleta; y por último, prevé que pasados seis meses de la inmovilización de la bicicleta sin que la misma haya sido retirada de los patios, se procederá con la declaratoria de abandono. El capítulo tercero regula la convivencia en los sistemas de transporte masivo, su primer artículo (art. 146) contiene los comportamientos que por ser contrarios a la convivencia están prohibidos; el segundo (art. 147) contiene la obligación del piloto de aeronave u embarcación fluvial de evitar la comisión de actos indebidos; y el último (art. 148) incorpora la obligación de las empresas publicas y privadas de dar información relativa a los lugares y horarios de parada de sus servicios.

3. **El libro tercero** regula el ámbito procedimental en tres títulos. **El título primero** trata sobre los medios de policía y las medidas correctivas. El primer artículo (art. 149) define el concepto de medios de policía, los enuncia y clasifica. Los subsiguientes artículos hasta el 171 definen conceptos como: orden de policía, permiso excepcional, reglamentos, autorización, mediación policial, traslado por protección, retiro de sitio, traslado por procedimiento policivo, registro a persona, registro a medios de transporte, ingreso a inmueble con orden escrita e ingreso a ellas sin orden siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos. También se abordan temas como: la incautación de armas de fuego y el uso de la fuerza. El capítulo segundo va del artículo 172 al 197, y en este se define el objeto de las medidas correctivas, cuales son y en qué consisten.

El título segundo trata de la autoridad de policía y sus competencias, y en sus 14 artículos define cuales son las autoridades de policía y las atribuciones correspondientes a cada uno.

El título tercero está compuesto por 5 capítulos, en los primeros cuatro se regulan los procedimientos de policía, a saber, el procedimiento único de policía, el proceso verbal inmediato, proceso verbal abreviado, mecanismos alternativos de solución de desacuerdos y conflictos; y, por último, en el capítulo quinto se encuentran las disposiciones finales, vigencia del código, normas complementarias y derogatorias.

Comentarios.

Los pocos meses de vigencia que ha tenido el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia no han sido para nada pacíficos, por el contrario, este ha sido blanco de críticas por la gran cantidad de facultades que le fueron conferidas a la policía, el excesivo contenido punitivo de sus disposiciones, en las que se llega a prever como sanción “correctiva” la suspensión definitiva de determinadas actividades económicas, y el desconocimiento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en algunos de sus preceptos. De lo anterior es prueba que el tribunal superior de lo constitucional ha recibido más de 67 demandas de inconstitucionalidad contra normas del mencionado código, y en lo que va corrido del año ya ha fallado en por lo menos 6 ocasiones.

En efecto, algunos de los temas más sensibles han empezado a ser resueltos por la Corte Constitucional, quien ya se ha pronunciado sobre el ingreso de la policía a inmuebles sin orden escrita y con orden de autoridad administrativa, el traslado de los “habitantes de calle” y ciudadanos alterados a centros de atención, el derecho de reunión y protesta, la asistencia militar en pro de la convivencia, la asistencia de la fuerza pública a los partidos de fútbol, el desalojo de los vendedores ambulantes y las medidas correctivas por daños ambientales.

Uno de los artículos que más resquemores despertó fue el 163, el cual establece que la policía “podrá penetrar los inmuebles sin orden escrita” siempre y cuando se esté frente a una de las seis causales contempladas, a saber: 1. Una persona que pide auxilio desde el interior, 2. Con la finalidad de controlar un incendio, inundación o peligro similar, 3. Para cazar un animal rabioso o feroz, 4. Cuando se descubra que un “extraño” se encuentra al interior y los dueños están ausentes, 5. Cuando desde ella se “proceda por vía de hecho” hacia el exterior y 6. Cuando en el interior se están manipulando fuegos pirotécnicos, pólvora, entre otros.

Frente a este artículo la Corte Constitucional ordenó al Congreso crear, en un plazo

máximo de dos años, una norma que permita revisar de manera posterior el ingreso a las viviendas por parte de la policía, con la finalidad de que un juez pueda controlar la legalidad del procedimiento y el apego del mismo a lo regulado en el código.

Respecto del artículo 162, que autorizaba el ingreso a un inmueble con orden escrita emitida por los alcaldes, la Corte lo declaró inexecutable por considerar que contraría la reserva judicial toda vez que el alcalde es una autoridad de policía y es el mismo que otorga la mencionada autorización.

Por su parte, el artículo 41 en su tercer párrafo prevé el traslado de los “habitantes de y en calle” a centros de atención, cuando estando bajo el efecto de sustancias psicoactivas generen alteración de la convivencia. No obstante lo anterior, el artículo no indica el procedimiento que las autoridades deberán seguir para corroborar si el ciudadano efectivamente se encuentra bajo la ingesta de alguna droga, pero más grave aún: las consideraciones sobre la alteración de la convivencia son totalmente discrecionales y además no se puntualiza la duración de la detención. La Corte Constitucional señaló la inconstitucionalidad de este artículo por otorgar un trato discriminatorio a esta población vulnerable.

El derecho de reunión y de protesta son otros de los temas controversiales regulados en este código. En el articulado del título sexto, que va del artículo 47 al 75, se encuentran disposiciones referentes a la reglamentación de las “aglomeraciones de público complejas”; la obligación de dar aviso a las autoridades -el cual debe ser suscrito por al menos tres personas-; uso de vías; y la actuación de la fuerza pública. Al respecto, el máximo tribunal de lo constitucional declaró la inexecutable de todo el título sexto bajo el argumento que las modificaciones a este derecho debían realizarse vía ley estatutaria. No obstante lo anterior, la Corte dio efecto diferido a su decisión con la finalidad de otorgar dos años al Congreso para ajustar la normatividad a lo decidido.

Por otra parte, el artículo 62, que hace parte del ya mencionado título sexto, señala que la responsabilidad de la seguridad interna y externa en las actividades que involucran “aglomeraciones de público complejas” estará a cargo de los organizadores, quienes deberán contratar empresas de vigilancia y seguridad privada. Dicho artículo fue criticado desde diferentes sectores de la sociedad pues implica que actividades como protestas o partidos de fútbol sean acompañados por empresas de seguridad privada en lugar de agentes de la fuerza pública.

En cuanto al párrafo cuarto del artículo 140, el cual sanciona la ocupación del espacio público sin la respectiva autorización, la Corte lo declaró executable pero señaló que para poder sacar a los vendedores ambulantes de sus lugares habituales, las alcaldías debían garantizar un lugar donde estos pudieran ser reacomodados para

garantizarles sus derechos al trabajo y al mínimo vital.

En adición a lo ya expuesto, actualmente en la Corte Constitucional se están tramitando alrededor de 30 demandas más contra apartes del Código Nacional de Policía y Convivencia. Lo que esto refleja es la mala práctica del legislador y la falsa creencia arraigada en nuestra sociedad de que todo puede solucionarse por medio de la creación de leyes penales y de policía, concepción muy alejada de la realidad, ya que por ejemplo, la situación de la ocupación del espacio público por parte de los vendedores ambulantes se solucionaría de una manera más sencilla y efectiva si quienes se ven avocados a estas labores pudieran contar con un empleo digno o un lugar destinado a la realización de sus ventas. De lo contrario, las personas seguirán saliendo a las calles a buscar los medios para sobrevivir, así esto sea contrario a las normas de policía.

Finalmente, vale la pena resaltar que este Código trae un vasto régimen de “medidas correctivas” las cuales van desde multas y realización de cursos pedagógicos hasta la destrucción de bienes y la inhabilidad definitiva para ejercer ciertas actividades económicas. En los 35 artículos³ que prevén sanciones, la medida correctiva que más se encuentra es la de multa (prevista en 258 casos), la cual puede ser general, que va desde los 4 a los 32 smdlv, o especial, que va desde los 1 ½ a los 800 smmlv según el tipo de infracción.

3 Los artículos 27, 28, 30, 33, 34, 35, 38, 40, 44, 45, 46, 59, 73, 74, 77, 78, 92, 93, 94, 95, 100, 101, 102, 103, 105, 110, 111, 115, 116, 124, 134, 135, 140, 144 y 146.