



SECRETARÍA DE
GOBIERNO

Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No. 20211704691851

Fecha: 23-08-2021

20211704691851

Página 1 de 1

Bogotá, D.C.

170

Doctora:

AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO

Secretaria Comisión Primera

Cámara de Representantes

comision.primer@camara.gov.co

Carrera 7 # 8 – 68, Edificio Nuevo Congreso

Bogotá D.C.

Asunto: Comentarios de la Administración Distrital al proyecto de ley 003 de 2020 Senado, “Por medio del cual se realizan cambios al artículo 81 del Código Nacional de Policía y Convivencia y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión. [Acción preventiva por perturbación]”.

Respetada Secretaria:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, de manera atenta envió los comentarios de la Administración Distrital sobre dicha iniciativa, los cuales fueron realizados por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, y la Secretaría Distrital de Gobierno (Anexo radicados 20214211943062 y 20212200226773).

En tal sentido, de manera respetuosa se sugiere que en el estudio y discusión del referido Proyecto de Ley se tengan en cuenta las observaciones planteadas, no sin antes manifestar nuestra disposición y compromiso en colaborar con la actividad legislativa.

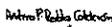
En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar una mesa de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar al correo electrónico fernanda.diaz@gobiernobogota.gov.co o al número celular 312 433 0348.

Cordialmente

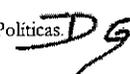

LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO

Secretario Distrital de Gobierno

Anexos: Uno (06 folios).

Proyectó: Andrea Robles Calderón - Contratista DRP 

Revisó: Edison Alfonso Díaz Barajas – Contratista DRP 
María Fernanda Díaz – Contratista DRP 

Aprobó: Danilson Guevara Villabón – Director de Relaciones Políticas 





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SEGURIDAD,
CONVIVENCIA Y JUSTICIA

**FORMATO ÚNICO PARA EMISIÓN DE COMENTARIOS
PROYECTOS DE LEY Y/O ACTO LEGISLATIVO
DIRECCION DE RELACIONES POLITICAS**

FECHA: Junio 28 de 2021

SECTOR QUE CONCEPTÚA: SECRETARIA DE SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA

NÚMERO DEL PROYECTO:

EN CÁMARA: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: _____
EN SENADO: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO: 2020
 003

ORIGEN DEL PROYECTO SENADO FECHA DE RADICACIÓN _____
COMISIÓN _____

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio de la cual se modifica el artículo 81 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretendan perturbar la posesión."

AUTOR (ES)



H.S. Germán Varón Cotrino

OBJETO DEL PROYECTO

De conformidad con lo establecido en la exposición de motivos del presente proyecto de ley, este tiene por objeto: "(...) otorgar a la Policía Nacional un mayor tiempo para la realización de la Acción Preventiva por Perturbación de que trata el Artículo 81° de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia."

FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR

ES COMPETENTE

Si No numeral 1 del artículo 150 de la Constitución Política.

ANÁLISIS JURÍDICO

Revisado el proyecto de ley objeto del presente pronunciamiento, encontramos que el tema tiene fundamento y soporte jurídico en la siguiente normativa:

NORMAS CONSTITUCIONALES

- Artículo 58

NORMAS CON FUERZA DE LEY

- Ley 1801 de 2016: "Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"

De la lectura de la exposición de motivos y articulado del proyecto de ley, se puede advertir que su finalidad es establecer un plazo de tiempo más amplio al que existe actualmente, para que la Policía Nacional lleve a cabo la acción preventiva por perturbación consagrada en el artículo 81 de la Ley 1801 de 2016, también adiciona un párrafo que contempla la ocupación irregular en áreas de reserva forestal, en áreas consideradas y declaradas



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SEGURIDAD,
CONVIVENCIA Y JUSTICIA

Parques Nacionales Naturales, en áreas pertenecientes al sistema nacional de áreas protegidas y de especial importancia ecológica municipal, nacional; finalidad que comparte ampliamente este Despacho.

Sea lo primero precisar que el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana establece en el título de protección a los bienes inmuebles que el amparo de la posesión, la mera tenencia y las servidumbres, es una medida de carácter precario y provisional, de efecto inmediato, cuya única finalidad, es mantener el statu quo mientras el juez ordinario competente decide definitivamente sobre la titularidad de los derechos reales en controversia y las indemnizaciones correspondientes, si a ellas hubiere lugar

Descendiendo al análisis del artículo 81 de la norma en cita, vale recordar que uno de los objetivos de la Ley 1801 de 2016 es establecer un procedimiento respetuoso del debido proceso, idóneo, inmediato, expedito y eficaz para la atención oportuna de los comportamientos relacionados con la convivencia en el territorio nacional.

En este sentido, la acción preventiva por perturbación faculta a la Policía Nacional para impedir o expulsar a las personas que desplieguen acciones encaminadas a pretender o iniciar la perturbación de bienes inmuebles de uso público o privados ocupándolos por vías de hecho, para lo cual se otorga un plazo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la ocupación.

En efecto, el plazo de cuarenta y ocho (48) otorgado a la Policía Nacional es expedito tal como lo demandan los objetivos del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, sin embargo, en la operatividad de la acción, para el caso particular del Distrito Capital, la Policía Metropolitana ha corroborado que el término de cuarenta y ocho (48) horas es insuficiente para atender la totalidad de casos informados, por lo que a la postre no se cumple con el objetivo de eficacia, al ser materialmente imposible llevar a cabo todas las acciones preventivas por perturbación en la totalidad de eventos en que se anuncia la ocurrencia de la perturbación por vías de hecho.

Finalmente, teniendo en cuenta que el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, establece quienes son autoridades de policía en el territorio nacional y especializa las competencias de cada autoridad de policía y teniendo en cuenta la diferenciación de los conceptos de función y actividad de policía, recomendamos eliminar del inciso primero del artículo 2 la expresión "el alcalde o su delegado"; toda vez que esa competencia no se armoniza con las asignadas a los alcaldes, contenidas en los artículos 204 y 205 de la norma en cita, ni con el principio del debido proceso que predica este Código.

Contrario a lo anterior, se vislumbra necesario generar soluciones específicas o un procedimiento de coordinación, que permita dirimir colisiones en los eventos en que en aplicación de la acción preventiva por perturbación se presenten conflictos de competencia entre autoridades territoriales o entre autoridades territoriales y autoridades ambientales.



Bajo este contexto, se concluye que la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia considera que el proyecto de ley es viable jurídicamente, no obstante, condicionado a lo que desde el punto de vista operativo conceptúe la Policía Nacional, en lo atinente al análisis de si el plazo de 10 días es suficiente o no para ejecutar en forma eficaz la actividad de policía contemplada en el artículo 81 de la Ley 1801 de 2016 y a las demás observaciones expuestas.

Concepto Jurídico: Viable condicionado.

ANÁLISIS FINANCIERO

N/A

ANÁLISIS TÉCNICO

Frente a la iniciativa tendiente a modificar el artículo 81 de la Ley 1801 de 2016, “por medio del cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, en cuanto a la acción preventiva de perturbación se considera pertinente y necesario, ampliar los términos para ejercer esta acción, en aras de brindar la garantía de derechos de todos los habitantes del territorio nacional en especial de quienes viven en zonas apartadas de los cascos urbanos. Incluso en grandes capitales como Bogotá, la ruralidad puede llegar a tener difícil acceso para que los ciudadanos instauren sus querellas o quejas presenciales como la autoridad llegar a los predios. Bien sea por razones de clima, vegetación o accesos vehiculares.

Establecer plazos razonables permite evitar acciones que generen todo tipo de violencias, ocasionando incluso afectaciones al medio ambiente. Es así, como en varias oportunidades, hemos conocido la posición de la Policía Nacional, manifestado que el término de 48 horas debe ser ampliado, en virtud de poder establecer su función policial, salvaguardando el orden público y garantizando la protección de derechos. Por tanto, las acciones de policía en búsqueda de la prevención de la perturbación al ampliarse el término, generaría mayor control y acciones tendientes al restablecimiento de derechos,



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SEGURIDAD,
CONVIVENCIA Y JUSTICIA

evitando el accionar delictivo que al estar en este término actual de 48 horas impide una correcta respuesta ante estos hechos.

De igual forma se celebra que se haya contemplado la imprescriptibilidad de la acción para las presuntas ocupaciones ubicadas dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en especial zonas de reserva foresta o de importancia ecológica, pues se estaría en consonancia con el artículo 139 del CNSCC. Se sugiere contemplar si el patrimonio público que se enmarca dentro del artículo 139 así como los bienes de interés cultural bajo la modalidad de conservación, puedan también ser amparados e incluidos en el artículo 1, parágrafo 1 de I PL 003 de 2020.

No obstante, se sugiere evaluar si bajo esta disposición deberá adicionarse la imprescriptibilidad en frente a los comportamientos contrarios a la convivencia descritos en los numerales 1, 3 y 7 del artículo 135 ibidem.

Sea esta la oportunidad para indicar muy respetuosamente que toda acción jurídica debe conllevar un procedimiento. Se ha entendido que el factor de competencia de las autoridades de policía para conocer y decidir está dada por el tipo de medida correctiva a imponer, junto con el territorio. No obstante, y de una interpretación sistemática de la norma, no se encuentra que la medida adoptada por la Policía Nacional se pueda considerar como una medida correctiva que pretenda prevenir ocupaciones ilegales limitándose a adoptar unas acciones similares a lo que el art. 149 ha definido como medio de policía.

En suma, la acción preventiva por perturbación a la posesión no contempla medidas correctivas como tampoco un procedimiento. Ello explica el motivo por el cual no se encuentra dentro de las atribuciones de la Policía Nacional como autoridad para decidir sobre las medidas correctivas contempladas en los artículos 209 y 210 ibidem.

Como consecuencias en su implementación implica que la Policía Nacional como autoridad competente en la actualidad, sólo puede aplicar el medio de policía "Retiro de Sitio" contemplado en el artículo 156 ibidem sin que medie proceso verbal inmediato.

Es decir que, las situaciones descritas que se enmarcan en la actualidad como acción preventiva por perturbación a la posesión, implica que el uniformado solo puede aplicar el medio de policía retiro del sitio sin que medie derecho a la defensa y contradicción, así como el derecho a pedir, aportar y/o contradecir las pruebas del presunto invasor pues al ser medio de policía y no estar dentro de un procedimiento no se está contemplando la etapa fundamental del derecho de defensa.

Sobre el particular es importante resaltar lo señalado en la sentencia C-225 de 2017 sobre la responsabilidad objetivas y subjetivas en el marco de la Ley 1801 de 2016, donde la Corte Constitucional básicamente expresó que sobre todo, en materia ambiental debe



ALCALDÍA MAJOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SEGURIDAD,
CONVIVENCIA Y JUSTICIA

guardar el debido proceso en sus elementos esenciales entre los cuales se encuentra la contradicción y la prueba:

*“A partir de los precedentes jurisprudenciales (...), es posible precisar las condiciones que debe reunir una presunción de dolo o de culpa para ser constitucionalmente admisible: (i) no puede tratarse de una presunción de responsabilidad. La responsabilidad es el resultado de la conjunción de varios elementos, uno de los cuales puede ser la culpabilidad; las presunciones de dolo y culpa sólo se predicán del elemento culpabilidad. Por lo tanto, **para que opere la presunción, es necesario que el hecho base se encuentre debidamente probado.** (ii) Deben ser verdaderas presunciones, no ficciones. Por consiguiente, las presunciones de dolo y culpa **deben ser construidas a partir de la experiencia y de un razonamiento lógico.** (iii) Debe tratarse de medidas razonables y proporcionadas, al proteger intereses superiores, cuya tutela, mediante la presunción de dolo o culpa, no resulte desequilibrada frente a la afectación que engendra de la presunción de inocencia. El carácter iuris tantum de las presunciones juega en favor de su proporcionalidad”. (Se resalta).*

Ahora bien, en primer debate se ha contemplado darle potestad a los Alcaldes y sus delegados, así como las autoridades ambientales para que se emitan acciones que eviten perturbar el terreno objeto de discusión. Es de señalar que el CNSCC no contempla ningún proceso de policía correctivo atribuible a Alcaldes. De igual manera, aunque el CNSCC contempla comportamientos contrarios al medio ambiente, las autoridades ambientales no son autoridades de policía consagrados en el artículo 198 como tampoco tienen a cargo los procesos de policía establecidos en la norma de convivencia y por tanto, las acciones y decisiones que ellos emitan son de carácter administrativo y no policivo. En ese sentido, si el legislador considera atribuirles tal actividad a las autoridades ambientales, debería incluirse en la Ley 1333 de 2009 y no en la 1801 de 2016.

Sumado a lo anterior, no puede desconocerse que la reforma al Estatuto Orgánico de Bogotá modificó las atribuciones a los alcaldes locales en el caso de Bogotá. Tal como quedó aprobado en último debate, las funciones de vigilancia y control atribuibles a los alcaldes locales fueron contemplados de carácter administrativo y no policivo. Lo anterior tiene consonancia en la medida que los alcaldes locales bajo el CNSCC no conocen ni decide sobre de medidas correctivas siendo estrictamente asignadas estas en cabeza de los inspectores de policía y personal uniformado. Desafortunadamente es una norma que puede tornarse ineficaz por cuanto esos asuntos no pueden ser decididos a través del procedimiento administrativo sancionatorio al tener norma especial en esos asuntos, como es la norma policiva.



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SEGURIDAD,
CONVIVENCIA Y JUSTICIA

Por tal motivo no se estima viable por ser ineficaz, la inclusión de alcaldes y autoridades ambientales en esta acción bajo las normas policivas y se deja a la potestad del legislador estimar viable la misma medida en relación a la decisión de involucrar a los alcaldes (as) de las jurisdicciones que se encuentren comprometidas bajo la norma administrativa, sin embargo se debe procurar en que las decisiones afecten de manera proporcional atendiendo a las delimitaciones del bien inmueble, asegurando con ello la integridad, honra y bienes de los asociados.

Finalmente, en cuanto a la instancia que se pretende crear denominada *"comité interinstitucional de Planeación, coordinación, ejecución y seguimiento para el control de ocupaciones irregulares y protección de ecosistemas en las zonas rurales y urbanas del municipio o distrito o municipios o distritos, cuando el bien inmueble objeto de ocupación pertenezca a dos o más jurisdicciones"* debe verificarse si es necesario esta conformación atendiendo a que existen distintas instancias de participación en las cuales se pueden abordar dichos temas sin necesidad de crear una para un único fin y evitar con ello un desgaste administrativo. De igual forma no se le atribuyen funciones o se enmarca su campo de acción.

Concepto técnico: **VIABLE CONDICIONADO**

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

LOS CAMBIOS SUGERIDAS EN EL CONCEPTO TECNICO Y JURIDICO DE ESTA SECRETARIA

GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si _____ No XXX

VALORACIÓN DEL GASTO. En caso de ser afirmativa la respuesta de generación de gastos. Indique ese gasto adicional a que corresponde.

Pueden ser atendidas por el Presupuesto del Sector, de no serlo, indicar cuál

Si _____ No _____



IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

NO _____

SI XXXX TOTAL _____ PARCIAL: XXX

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS: SI _____ NO XXXX

Atentamente,

Firmado digitalmente
por HUGO ACERO
VELASQUEZ
Fecha: 2021.06.28
16:43:28 -05'00'

HUGO ACERO VELÁSQUEZ

Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia

SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD CONVIVENCIA

MEMORANDO

220

Bogotá D.C.,

PARA: DANILSON GUEVARA VILLABON
 Director de Relaciones Políticas

DE: Subsecretario de Gestión Local
 Director para la Gestión Policiiva

ASUNTO: Respuesta a memorando No. 20211700210503/Comentarios al Proyecto de Ley No. 003 de 2020.

Apreciado Danilson, cordial saludo.

En atención al radicado del asunto, a través del cual se remite el Proyecto de Ley No. 003 de 2020, aprobado por la Comisión Primera del H. Senado de la República, se brinda respuesta en los siguientes términos:

Título del Proyecto de Ley: *“Por medio del cual se realizan cambios al artículo 81 del Código de Policía y Convivencia y se introduce un término prudencial para la realización de acciones preventivas en caso de vía de hecho que pretenden perturbar la posesión”.*

Análisis técnico:

En el marco de las funciones y competencias de la Subsecretaría de Gestión Local y la Dirección para la Gestión Policiiva, establecidas en el Decreto Distrital No. 411 de 2016, principalmente las relacionadas con el control y aplicación de las normas del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016-, se realizan los siguientes comentarios frente al articulado del proyecto de ley de la referencia:

En relación con el artículo 1º, es importante realizar observaciones con respecto a dos puntos esenciales en la modificación de la norma, primero, la ampliación del término de la acción y segundo, la titularidad de la misma.

Frente a la ampliación a diez (10) días de la acción preventiva por perturbación, para que la autoridad de policía impida o expulse a los ocupantes ilegales, es importante tener en cuenta lo establecido en los artículos 1º y 4º de la Ley 1801 de 2016, en los cuales se determinó que la naturaleza preventiva de los actos y



procedimientos de policía *“requieren decisiones de aplicación inmediata, eficaz oportuna y diligente, para conservar el fin superior de la convivencia”*; por lo tanto, esta ampliación es acorde a los postulados que rigen las acciones de policía y además permiten que se establezca la logística y planeación necesaria por la autoridad, para realizar de manera efectiva los procesos de recuperación.

Con respecto a la titularidad de la acción, cabe precisar que, el objeto de esta norma se centra en la posibilidad de reacción inmediata, lo cual implica que este tipo de intervención preventiva este en cabeza de una autoridad que cuente con la capacidad operativa y funcional para ello, siendo la Policía Nacional la autoridad con dichas capacidades en virtud de sus funciones y competencias.

Sumado a lo anterior, si bien la norma propuesta amplía el tipo de autoridades que pueden adelantar la acción preventiva, extendiendo dicha facultad a los alcaldes y/o sus delegados y las autoridades ambientales según su jurisdicción, no se precisa cuál de aquellas y bajo qué procedimiento o asignación se debe asumir la acción preventiva. Por lo tanto, cuando se produzca un caso de perturbación de bienes inmuebles por vías de hecho, no hay claridad con respecto a cuál de las autoridades facultadas en el proyecto de reforma del artículo 81 - *Policía Nacional, alcalde y/o su delegado o la autoridad ambiental*- es quien debe asumir de forma inmediata la acción preventiva y bajo qué criterios asume la acción una u otra autoridad.

En este sentido se considera que, al ampliar el tipo de autoridades que estarían facultadas para adelantar la acción preventiva, se difuminan las responsabilidades sobre cuál de ellas debe actuar y en qué condiciones o directrices tiene competencia una u otra, circunstancia que puede generar conflictos sobre cómo asumir esa competencia frente a la acción preventiva, lo cual, contrario a favorecer el ejercicio de la acción preventiva podría llegar a dificultar su ejecución.

Así mismo, no es pertinente establecer como titular de la acción preventiva al alcalde o su delegado, dado que, a nivel territorial, vulneraría el derecho a la doble instancia, por cuanto que, los recursos de apelación presentados frente a las decisiones tomadas por los inspectores de policía son resueltos por los mandatarios municipales. Así, la norma indica que, pasados los diez (10) días, el caso o querrela debe ser atendido por el Inspector de Policía correspondiente, a través del procedimiento verbal abreviado consagrado en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, de tal forma que, el Código ya tiene prevista la intervención de una autoridad administrativa cuando no puede operar la acción preventiva del artículo 81.

Frente al párrafo primero del artículo 1º:

La acción preventiva en áreas de especial importancia ecológica debe conservar la inmediatez y celeridad en el proceso para así evitar y/o controlar la ocupación irregular por vía de hecho en estas zonas, teniendo en cuenta las consecuencias de deterioro ambiental y daño ecológico que ese tipo de perturbación puede causar a las áreas constitutivas de reserva forestal.

Por lo tanto, se reconoce la valía del primer párrafo, en la medida en la que reconoce la importancia de las áreas de reserva forestal, las áreas declaradas parques nacionales Naturales, las áreas pertenecientes al Sistema Nacional de áreas protegidas y de especial importancia ecológica, toda vez que, son estos puntos junto con las zonas con concepto de alto riesgo las más vulnerables para ser ocupadas de manera ilegal. Así las cosas, la acción preventiva, en este caso, debe aplicarse en cualquier momento, garantizando el derecho al medio ambiente sano y protegiendo de manera efectiva el ecosistema.

En el caso de Bogotá, será una herramienta fundamental para realizar de manera efectiva, la recuperación de puntos vulnerables como el parque ecológico de montaña Entrenubes, el cual se ha visto afectado por la depredación de quienes lo han ocupado, por vías de hecho, acabando con uno de los pulmones del Distrito Capital.

Frente al parágrafo segundo del artículo 1º, se sugiere considerar la propuesta realizada, por cuanto que, los casos en los que las zonas ocupadas correspondan a varios municipios podrían entrar en controversia con los planes de ordenamiento territorial de cada uno de ellos. La figura podría funcionar en escenarios donde se tenga un plan de ordenamiento común o en el que los usos de suelo sean similares, porque conflictuarían las normas de planeación urbana con las vías de hecho y el modo de intervención en cada uno de ellos.

A partir de lo descrito, se indica que el proyecto de acuerdo se considera viable, condicionado a los comentarios y ajustes expuestos.

Atentamente,


JOSÉ DAVID RIVEROS NAMÉN
Subsecretario de Gestión Local


ANDRÉS MÁRQUEZ PENAGOS
Director para la Gestión Policial

Elaboró: Gabriel Alejandro González Díaz - Abogado DGP
Revisó: Martha Ortiz Calderón - Profesional Especializado DGP
Stefanía Sierra Nieto - Profesional DGP
Karol Ayala Portero - SGL
María Fernanda Parada - SGL

MEMORANDUM FOR THE RECORD
DATE: 1/15/54
SUBJECT: [Illegible]

CONFIDENTIAL
[Illegible]

[Illegible text]

[Illegible text]