



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 429

Bogotá, D. C., martes, 30 de junio de 2020

EDICIÓN DE 44 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 215 DE 2019 SENADO, - 100 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan normas para la
regulación del ejercicio de las libertades económicas
y se establecen otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 12 de mayo de 2020

Doctor

SANTIAGO VALENCIA GONZÁLEZ

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

**Referencia: Ponencia para primer debate al
Proyecto de ley número 215 de 2019 Senado -
número 100 de 2018 Cámara, por medio de la cual
se dictan normas para la regulación del ejercicio
de las libertades económicas y se establecen otras
disposiciones.**

Honorables Senadores:

En cumplimiento de la designación hecha por la Presidencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 174 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los Honorables Senadores el presente informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 215 de 2019 Senado - número 100 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se dictan normas para la regulación del ejercicio*

*de las libertades económicas y se establecen otras
disposiciones*

FABIO RAÚL AMÍN SALEME
Senador Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 215 DE 2019 SENADO, - 100 DE 2018 CÁMARA

*por medio de la cual se dictan normas para la
regulación del ejercicio de las libertades económicas
y se establecen otras disposiciones.*

I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 215 de 2019 Senado - número 100 de 2018 Cámara, fue presentado por iniciativa de los Honorables Representantes a la Cámara Édward David Rodríguez Rodríguez, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Harry Giovanni González García, José Daniel López Jiménez, Samuel Alejandro Hoyos Mejía y Adriana Magali Matiz Vargas.

El proyecto de ley fue radicado el pasado 21 de agosto de 2018 ante la Secretaría General de la Honorable Cámara y se publicó en la *Gaceta del*

Congreso número 676 de 2018, en cumplimiento de la Ley 5ª de 1992. Fue remitido y recibido en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 14 de septiembre de 2018 para su correspondiente estudio, discusión y debate.

El 22 de octubre de 2018 se llevó a cabo una Audiencia Pública en el recinto de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, que contó con la participación de entidades oficiales, importantes gremios del sector comercio y comerciantes dedicados a diferentes actividades económicas.

El proyecto de ley fue discutido en la Comisión Primera de la Cámara los días 3 y 4 de diciembre de 2018 y el pasado 23 de abril de 2019 fue aprobado en primer debate con modificaciones presentadas, según consta en Acta número 43 de abril 23 de 2019.

El 11 de septiembre de 2019 se aprobó en segundo debate, como consta la **Gaceta del Congreso** número 983 de 2019.

Posteriormente, mediante Acta MD-08 fui designado por la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado como ponente para primer debate.

II. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo del presente proyecto de ley, es regular el ejercicio de las actividades económicas, así como los requisitos para la apertura y el funcionamiento de los establecimientos de comercio. De igual manera, establecer otras disposiciones para fomentar la libre empresa y la sostenibilidad de todo tipo de empresas.

Así mismo, la iniciativa busca otorgar seguridad jurídica a las actividades que desarrollan los comerciantes a efectos de materializar y dar vigor normativo al artículo 333 de la Constitución Política que enuncia el principio de reserva legal para el ejercicio de las libertades económicas, igualmente expresando:

(...) La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

(...) El Estado, por mandato de ley, impedirá que se obstruya o restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional. (...).

III. OTRAS CONSIDERACIONES GENERALES

El Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016, se expidió el pasado 29 de julio de 2016 y entró en vigencia en el año 2017. Este nuevo Régimen de Policía buscaba derogar una serie de normas como el Decreto Ley 1355 de 1970, “*por el cual se dictan normas sobre policía*”, adoptado en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió la Ley 16 de 1968 y derogar otras, entre las cuales se encuentra la Ley 232 de 1995, sobre regulación del funcionamiento de los establecimientos de comercio.

El propósito fundamental, era derogar las normas de policía hasta ese momento vigentes y sustituirlas por otras, concentrando en buena parte el control del ejercicio de las libertades económicas en cabeza de los miembros del cuerpo armado de policía, disponiendo unos procedimientos de aplicación inmediata de obligatorio cumplimiento.

Los anteriores cambios normativos modificaron el régimen de policía que rige para los establecimientos de comercio, en primer lugar, bajo la Ley 232 de 1995, el control a las actividades del comercio estaba en cabeza de las Alcaldías municipales, sin embargo, bajo la Ley 1801 de 2016, los Comandantes, Subcomandantes de Estación y de los CAI, o sus delegados, eran quienes ahora controlaban la actividad que ejerce el comercio.

Actualmente, a las tareas de vigilancia que por mandato de la Constitución y la ley cumple la Policía Nacional, para la protección de la ciudadanía en sus vidas, honra y bienes, se suman otras, como el control documental de los requisitos de los establecimientos de comercio abiertos al público.

El anterior cambio de competencias de alcaldías a la Policía no es menor, puesto que sumado a esto, el actual Código de Policía estableció en el artículo 87 de la Ley 1801 de 2016, una serie de requisitos para abrir los establecimientos de comercio y otros para el funcionamiento de los mismos. Dichos requisitos son los siguientes:

- **Requisitos para la apertura:**

1. Las normas referentes al uso del suelo, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación.

2. Mantener vigente la matrícula mercantil de la Cámara de Comercio de la respectiva jurisdicción donde se desarrolle la actividad.

3. La comunicación de la apertura del establecimiento, al comandante de estación o subestación de Policía del lugar donde funciona el mismo, por el medio más expedito o idóneo, que para tal efecto establezca la Policía Nacional.

4. Para la comercialización de equipos terminales móviles se deberá contar con el permiso o autorización expedido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado.

- **Requisitos para el funcionamiento:**

1. Las normas referentes a los niveles de intensidad auditiva.

2. Cumplir con los horarios establecidos para la actividad económica desarrollada.

3. Las condiciones de seguridad, sanitarias y ambientales determinadas en el régimen de Policía.

4. El objeto registrado en la matrícula mercantil y no desarrollar otra actividad diferente.

5. Para aquellos establecimientos donde se ejecuten públicamente obras musicales causantes de pago, protegidas por las disposiciones legales

vigentes sobre derechos de autor, mantener y presentar el comprobante de pago al día.

6. Para ofrecer los servicios de alojamiento al público u hospitalidad, se debe contar con el registro nacional de turismo.

El anterior régimen de apertura y funcionamiento de los establecimientos de la Ley 1801 de 2016 no implicaba un cambio de fondo en relación a lo establecido en la Ley 232 de 1995, para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio, sin embargo, las competencias en materia de control y vigilancia cambiaron.

Igualmente, el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016, estableció una serie de requisitos adicionales en diferentes normas del Código que se constituyen en más de 60 causales¹ para cerrar tanto temporal como definitivamente los establecimientos de comercio.

Esta situación ha desencadenado en varias situaciones; inseguridad jurídica, en cuanto a la falta de conocimiento por parte de estos requisitos por las autoridades y la ciudadanía, y la subjetividad para su exigencia, pues no existen criterios uniformes al respecto, los cuales cambian dependiendo del jefe de policía que dirija cada departamento, municipio o distrito.

El artículo 92 de la mentada Ley 1801 de 2016 sobre comportamientos relacionados con el cumplimiento de la actividad económica, establece trece (13) comportamientos contrarios a la convivencia cuya medida correctiva es el cierre temporal o definitivo de actividad.

Igualmente, el artículo 93 referente a comportamientos relacionados con la seguridad y tranquilidad que afectan la actividad económica, establece diecisiete (17) comportamientos contrarios a la convivencia cuya medida correctiva es el cierre temporal o definitivo de actividad.

Así mismo, el artículo 94 contempla comportamientos relacionados con la salud pública que afectan la actividad económica, establece cuatro (4) comportamientos contrarios a la convivencia cuya medida correctiva es el cierre temporal o definitivo de actividad.

En su artículo 110, la Ley 1801 de 2016, establece los comportamientos que atentan contra la salud pública en materia de consumo, establece más de dieciséis (16) comportamientos contrarios a la convivencia cuya medida correctiva es el cierre temporal o definitivo de actividad.

Al existir más de 60 causales para cerrar los establecimientos de comercio, se debe concluir necesariamente que existe un alto nivel de inseguridad jurídica para el comercio y quienes desarrollan las actividades económicas, porque se pasó de un régimen sencillo (Ley 232 de 1995), donde los requisitos para operar eran claros y

simples, a un nuevo régimen de policía, donde los establecimientos de comercio se ven expuestos diariamente a múltiples causales para que sean cerrados. Si bien es cierto, el Estado debe brindar las herramientas a las autoridades de Policía para efectuar las acciones efectivas a fin de la protección de la sociedad y mantener un control, esto no puede terminar por traducir una inseguridad para los comerciantes que cumplan con lo establecido por la ley.

Verbigracia, el artículo 92 numeral 16 reza: “Desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente”, sirve a la fecha para englobar en un solo tipo la exigencia de todos estos requisitos difusos, dispersos, haciendo posible sancionar un establecimiento de comercio en la praxis, sin la mayor posibilidad de ejercer los derechos de contradicción e impugnación, dado que el recurso de apelación se surte en el efecto devolutivo, donde primero se aplica la sanción y luego se resuelve la apelación en un término de tres días, que en la práctica no se cumplen dado el alto cúmulo de trabajo que manejan los inspectores de policía.

Aunado a lo anterior, al analizar la guía de actuaciones de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, frente al Código Nacional de Policía y Convivencia, que expidió la Policía Nacional, en la página 209 y siguientes, se identifican más de 60 causales para la suspensión temporal del establecimiento, como lo dispone el título denominado: “5.5.7. Tabla de orientación sobre la práctica de algunos medios de prueba a recaudar en la atención de comportamientos contrarios a la actividad económica para la imposición de la medida correctiva de suspensión temporal”.

La finalidad del presente proyecto de ley es brindar una mayor seguridad jurídica a los establecimientos de comercio que desarrollan actividades comerciales, porque las normas vigentes, y en especial el control y vigilancia que ejercen las autoridades de policía, entran en contradicción con el artículo 333 donde el Estado debe promover la actividad económica y la iniciativa privada.

Este proyecto de ley no busca derogar ni debilitar el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016, al considerarla una excelente herramienta para garantizar la convivencia, en especial, en los comportamientos que se realizan en el espacio público, en las relaciones entre vecinos, en materia de minería ilegal y otros comportamientos que requieren de la acción de las autoridades de policía. No obstante, lo que se busca con esta iniciativa de ley es fortalecer y fomentar la actividad comercial, de tal forma que se requiere un régimen más simplificado de funcionamiento y un procedimiento que sea garantista.

Tener aproximadamente sesenta (60) causales para cerrar establecimientos de comercio no solo genera inseguridad jurídica sino que restringe la libertad económica y no favorece a la generación de

¹ Ver documento: Guía de actuaciones de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, frente al Código Nacional de Policía y Convivencia.

nuevos emprendimientos, empresas y actividades, tener todas estas normas que de un lado acrecientan el control policial a los establecimientos de comercio y de otro disminuyen el número de policiales de vigilancia, con lo cual se afecta la labor preventiva de la institución; las falencias de orden documental en que puedan incurrir los establecimientos de comercio no generan, *per se*, una afectación del orden público en materia de seguridad, por lo tanto dicho control documental debe regresar a autoridades administrativas.

Como se mencionó anteriormente, lo que se busca es armonizar el Código de Policía con la presente iniciativa de ley, de tal forma que el sector comercio siga cumpliendo con una serie de requisitos para funcionar, sin que se vea permanentemente expuesto a cierres por las más de cien causales que trae el Código. Tener aproximadamente sesenta (60) causales para cerrar establecimientos de comercio puede generar que se estén aplicando medidas correctivas sin haber reales alteraciones al orden público, lo cual afecta el emprendimiento y la generación de empleo, obstaculizándose el ciclo productivo.

“Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”

Subrayado fuera de texto - Constitución Política de Colombia, 1991.

La Carta Política es clara y contundente al establecer que el Estado, por mandato de la ley, fomentará la actividad económica e impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica; y que la empresa es la base del desarrollo. Lo que se busca entonces es simplificar los requisitos de apertura y funcionamiento, y reorganizar las competencias que tienen las autoridades de policía, para que los asuntos netamente administrativos sean objeto de vigilancia y control de la Alcaldía y que los asuntos relacionados con la alteración al orden público, sean objeto de control de los agentes de policía en desarrollo de la actividad de policía.

La presente iniciativa de ley pretende desarrollar ese principio y mandato constitucional de la libertad económica, porque se considera, que son tantas las causales que permiten cerrar los establecimientos de comercio que lo establecido por la Ley 1801 de 2016 se ha convertido en un régimen de inseguridad jurídica donde el comercio en vez de ser un sector protegido y promovido por las normas vigentes, al parecer es visto y recibe tratamiento como foco de afectación al orden público.

Lo que se busca es cambiar el anterior diagnóstico y otorgar una serie de garantías y reglas claras para que el comercio se pueda desarrollar de una forma libre y organizada, sin llegar a los extremos de establecer múltiples trámites y requisitos de funcionamiento, a su vez mejorar el Código de Policía, equilibrando un poco más la balanza, brindando mayor seguridad jurídica a los comerciantes y reorganizando las competencias de las autoridades de policía, de tal forma que los agentes de policía se puedan concentrar en los casos de alteración del orden público, mientras que las alcaldías van a controlar asuntos administrativos relacionados con asuntos propios de sus secretarías, como la de salud en temas de sanidad, la de planeación en materia de uso del suelo, la de ambiente en temas de ruido, entre otros asuntos propios de la función de policía.

Aunado a lo anterior, se considera que la función otorgada a los agentes de policía, de imponer la medida correctiva de cierre temporal de actividad por más de 50 causales a los establecimientos de comercio desbordó las funciones propias que debe cumplir la Policía Nacional, y vació de competencia a las alcaldías municipales en temas que se consideran son netamente administrativos por ser propias de la función de policía.

La carencia de un documento puede ser considerada como una infracción de índole administrativa, subsanable, el infractor puede ser requerido por un término prudencial para que allegue el documento faltante, y pueda seguir adelante en su emprendimiento, no debemos perder de vista que las normas policivas universalmente son de orden pedagógico, educativo y solo por excepción represivas; cerrar por diez (10) días un establecimiento de comercio por la carencia de un certificado, constituye un mal mensaje, lo aleja de las autoridades de policía, afecta sus ingresos y este establecimiento queda en la mira, para que en casos de nuevas infracciones sea cerrado definitivamente, clausurado.

En resumen, una serie de controles que deberían realizar las alcaldías municipales por ser temas complejos y propios de la función de policía, como temas urbanísticos, de salud, entre otros, quedaron en cabeza de la Policía Nacional. Con todo respeto, la reinversión meticulosa de una licencia de construcción y urbanismo debe ser verificada por un profesional sobre la materia, arquitecto o ingeniero civil, para interpretar que lo construido se adecúe

a los planos. Se debe volver a que en esta materia imperen criterios técnicos.

Este proyecto pretende dotar a quienes ejercen las actividades comerciales de toda una serie de garantías de orden constitucional, determinando reglas claras en materia de hermenéutica jurídica, y principios como los de permisión y favorabilidad, muy necesarios para recomponer la seguridad jurídica; pues el progreso del pueblo colombiano solo es posible si el aparato productivo económico tiene unas reglas claras de juego y las autoridades dan plenas libertades a los emprendimientos y a las iniciativas empresariales, cuidando a las antiguas para que no se extingan, y fomentando a las nacientes.

- Necesidad de reorganizar las funciones y competencias

Se considera que el actual Código de Policía dejó en cabeza de la Policía Nacional, tanto la función de policía como la actividad de policía, de tal forma que funciones propias administrativas que deberían estar exclusivamente en cabeza de las alcaldías municipales, han venido siendo desarrolladas por los Comandantes, Subcomandantes de Estación y de los CAI, o sus delegados.

Desafortunadamente, se confundió la función de policía y la actividad de policía, porque ahora el control que ejerce la Policía es en asuntos como salud pública, seguridad y tranquilidad, salubridad entre otros, que eran propios de las secretarías en las Alcaldías. Para tal efecto se aportan más adelante las cifras que demuestran el argumento que sustentan esta problemática.

- Procedimiento verbal inmediato

El procedimiento verbal inmediato con efectos devolutivos, que se establece en el artículo 222 de la Ley 1801 de 2016, no solo permite el cierre inmediato de los establecimientos, sino que la medida queda en firme al no ser la apelación en efecto suspensivo.

El recurso de apelación debe ser resuelto en el término de tres (3) días según la ley, pero esto casi nunca acontece, un recurso puede tardar semanas o incluso meses en resolverse, dada la falta de personal y apoyo logístico en las inspecciones de policía, cuando el recurso es resuelto la sanción ya ha sido cumplida, lo cual viola el debido proceso y las demás garantías constitucionales.

En resumen, el policía puede cerrar el establecimiento de manera inmediata, sino que se garantice el debido proceso y el derecho a la defensa de los comerciantes, como se dijo anteriormente los términos establecidos para las apelaciones no se cumplen, lo cual hace que el comerciante quede sin herramientas para defenderse y poder ejercer el derecho a la defensa.

Este proyecto de ley busca otorgar garantías a los comerciantes mediante un procedimiento donde el derecho a la defensa y el debido proceso se pueda materializar.

- Derogación de la gradualidad sancionatoria sustituida por un esquema policivo

Antiguamente, si el comerciante incumplía alguno de los requisitos exigibles, el artículo 4° de la Ley 232 de 1995 determinaba con claridad un debido proceso, con una gradualidad sancionatoria, comenzando por un requerimiento por escrito para que en un término de 30 días calendario, el comerciante acreditara el requisito faltante; posteriormente, procedía la imposición de multas hasta por 5 salarios mínimos mensuales; la suspensión de actividades comerciales hasta por 2 meses; y por último el cierre definitivo.

Hoy el incumplimiento de alguno de los requisitos exigibles (más de 50) da motivo a la suspensión temporal de actividades hasta por diez (10) días por parte de las autoridades de policía.

La gradualidad sancionatoria fue sustituida por la drasticidad de las medidas correctivas de policía, en desconocimiento de los principios universales de estricta necesidad, proporcionalidad y racionalidad que rigen las actuaciones de policía, donde todo exceso es indebido.

Ahora cualquier incumplimiento es sancionado con la suspensión de actividades soslayando la función preventiva, educativa y disuasiva de los servicios de policía.

La policía por naturaleza cumple funciones preventivas, pedagógicas, mas no punitivas, lo cual está confiado en los Estados democráticos a los jueces penales.

- Cambios en el procedimiento a autoridades para inspeccionar, vigilar y controlar las actividades comerciales

El procedimiento sancionatorio aplicable a los establecimientos de comercio debía rituarse conforme al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, antiguamente Decreto 01 de 1984, hoy día se aplican los procedimientos verbales inmediato y abreviado dispuestos por los artículos 222 y 223 de la Ley 1801 de 2016.

Estos procedimientos se caracterizan por su inmediatez, y resultan censurables por el alto grado de subjetividad que se aplica en la praxis, donde todo depende del criterio del oficial de policía que aplica la medida correctiva de policía.

Si bien lo que busca esta iniciativa es fortalecer y promover el ejercicio del comercio, tampoco se busca dejar sin competencias a la Policía Nacional en los casos en que se presenten verdaderas alteraciones al orden público y la convivencia. No obstante lo anterior, se requiere un procedimiento garantista que le permita al comerciante un debido proceso garantista.

Bajo el régimen anterior, el alcalde o quien haga sus veces hacía un control relativo a los usos del suelo, actividades urbanísticas, control documental y requisitos de índole sanitario, y la Policía Nacional controlaba riñas, presencia de menores en los

establecimientos de comercio y el cumplimiento de horarios, consumo de alucinógenos, así compartían las autoridades el control a los establecimientos de comercio. Hoy todo este control quedó concentrado en cabeza de los miembros del cuerpo armado de la Policía Nacional y excepcionalmente los Inspectores y el Alcalde cumplen un papel principalmente en los cierres definitivos.

En suma, hasta hace algunos años era competente para controlar las actividades mercantiles el alcalde o quien haga sus veces, aplicando el procedimiento administrativo sancionatorio del Código de Procedimiento Administrativo (Ley 1437 de 2011 y antes Decreto 01 de 1984), hoy dicha labor la cumplen los miembros del cuerpo armado de policía, para la suspensión temporal de actividades, definida por el artículo 196 de la Ley 1801 de 2016, y los inspectores de policía, tratándose de la aplicación de la medida de suspensión definitiva de actividades comerciales, aplicándose procedimientos verbales de aplicación inmediata, donde la apelación se surte en el efecto devolutivo, como lo indica el parágrafo 1° del artículo 222 de la Ley 1801 de 2016.

Toda ley que regule el comercio debe consagrar un régimen sancionatorio gradual, en principio pedagógico, acorde a los principios de estricta necesidad, proporcionalidad y racionalidad, pues el fin de las normas de policía en términos universales

es servir más como instrumentos pedagógicos, educativos que punitivos, y lo que se busca es que el comerciante cumpla la ley sin llegarse a los extremos de las multas o el cierre definitivo, pues conforme al artículo 333 de la Constitución:

“...El Estado por mandato de ley impedirá que se obstruya o restrinja la libertad económica...”

Para el caso particular de las actividades que desarrollaban los establecimientos comerciales bajo la Ley 232 de 1995, los controles y la facultad para la imposición de sanciones eran de competencia de las autoridades civiles (Funcionarios de las alcaldías y el propio alcalde), y se pasó a un nuevo régimen bajo la Ley 1801 de 2016, donde son los Comandantes, Subcomandantes de Estación y de los CAI, quienes ejercen un control a las actividades económicas e imponen medidas correctivas como los cierres temporales.

El anterior panorama representa un cambio abrupto, súbito e intempestivo para las actividades que desarrollan los comerciantes, pues el control al ejercicio de sus actividades dejó de estar en manos de un control civil (Autoridades de la Alcaldía) y pasó a un control policial ejercido por un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo del personal de la Policía Nacional (Comandantes de Estación, Subcomandantes de Estación y de CAI).

Cuadro Comparativo 1:

LEY 232 DE 1995	LEY 1801 DE 2016
AUTORIDADES COMPETENTES PARA IMPONER MULTAS, CIERRES TEMPORALES Y CIERRES DEFINITIVOS	AUTORIDADES COMPETENTES PARA IMPONER CIERRES TEMPORALES
Alcalde o su delegado.	Comandantes de Estación, Subestación, Centros de Atención Inmediata de la Policía Nacional, o sus delegados
	AUTORIDADES COMPETENTES PARA IMPONER CIERRES DEFINITIVOS Y MULTAS
	Inspector de Policía

Como se ha venido explicando, en este punto es importante aclarar que el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia, ideó un nuevo procedimiento de carácter inmediato que pueden usar los Comandantes de Estación, Subestación, y de los Centros de Atención Inmediata de la Policía Nacional (CAI), para controlar las actividades económicas e imponer medidas correctivas de cierres temporales, procedimiento que puede ser impugnado por el ciudadano en el efecto devolutivo, lo cual significa que la orden de policía y la medida correctiva deben cumplirse obligatoriamente, so pena de incurrir el particular en el delito de fraude a resolución judicial o administrativa, sin perjuicio del uso de la fuerza que pueda derivarse para el cumplimiento coactivo de dicha orden de policía.

Cuadro Comparativo 2:

LEY 232 DE 1995	LEY 1801 DE 2016
PROCEDIMIENTO	PROCEDIMIENTO
Procedimiento Especial y Código Contencioso Administrativo.	Para el cierre inmediato: Procedimiento Verbal Inmediato.

LEY 232 DE 1995	LEY 1801 DE 2016
<p>“Artículo 4°. El alcalde, quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, siguiendo el procedimiento señalado en el libro primero del Código Contencioso Administrativo, actuará con quien no cumpla los requisitos previstos en el artículo 2° de esta ley, de la siguiente manera:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Requerirlo por escrito para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta. 2. Imponerle multas sucesivas hasta por la suma de 5 salarios mínimos mensuales por cada día de incumplimiento y hasta por el término de 30 días calendario. 3. Ordenar la suspensión de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de 2 meses, para que cumpla con los requisitos de la ley. 4. Ordenar el cierre definitivo del establecimiento de comercio, si transcurridos 2 meses de haber sido sancionado con las medidas de suspensión, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente Ley, o cuando el cumplimiento del requisito sea posible.”. 	<p>“Artículo 222. <i>Trámite del proceso verbal inmediato.</i> Se tramitarán por el proceso verbal inmediato los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación de Policía, y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía, en las etapas siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se podrá iniciar de oficio o a petición de quien tenga interés directo o acuda en defensa de las normas de convivencia. 2. Una vez identificado el presunto infractor, la autoridad de Policía lo abordará en el sitio donde ocurran los hechos, si ello fuera posible o, en aquel donde lo encuentren, y le informará que su acción u omisión configura un comportamiento contrario a la convivencia. 3. El presunto infractor deberá ser oído en descargos. 4. La autoridad de Policía hará una primera ponderación de los hechos y procurará una mediación policial entre las partes en conflicto. De no lograr la mediación, impondrá la medida correctiva a través de la orden de Policía. <p>Parágrafo 1°. En contra de la orden de Policía o la medida correctiva, procederá el recurso de apelación, el cual se concederá en el efecto devolutivo y se remitirá al Inspector de Policía dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. El recurso de apelación se resolverá dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la actuación y será notificado por medio más eficaz y expedito.</p> <p>Parágrafo 2°. En caso de que no se cumpliera la orden de Policía, o que el infractor incurra en reincidencia, se impondrá una medida correctiva de multa, mediante la aplicación del proceso verbal abreviado.</p> <p>Parágrafo 3°. Para la imposición de las medidas correctivas de suspensión temporal de actividad, inutilización de bienes, destrucción de bien y disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas, se deberá levantar acta en la que se documente el procedimiento señalado en el presente artículo, la cual debe estar suscrita por quien impone la medida y el infractor.</p>

En materia procedimental los cambios también son significativos porque se pasó de un procedimiento garantista ante las autoridades de la Alcaldía, el cual era aplicado por servidores públicos con formación jurídica, abogados, así como técnica como arquitectos e ingenieros, con unos plazos prudenciales para que se cumplieran y se presentarán

los requisitos de las actividades económicas, con la posibilidad de imponer multas preventivas antes de entrar al ámbito de los cierres temporales y como última instancia los cierres definitivos, a un nuevo procedimiento de carácter inmediato (Ley 1801 de 2016), donde son las autoridades de la Policía Nacional quienes analizan en cualquier momento los

requisitos para desarrollar la actividad económica y proceden de manera inmediata a imponer una medida correctiva de cierre temporal de la actividad ante cualquier incumplimiento.

La función preventiva y educativa del Código Nacional de Policía y Convivencia, y del mismo derecho de policía pasó a un segundo plano, de tal forma que los comerciantes se ven permanentemente expuestos a medidas correctivas.

El nuevo procedimiento de la Ley 1801 de 2016 está diseñado de tal forma que el comerciante no solo no tiene un tiempo para presentar y dar cumplimiento a los requisitos para ejercer la actividad, sino que tampoco es objeto de multas preventivas que lo estimulen para cumplir con los requisitos para ejercer el comercio.

De tal forma que los comerciantes se ven abocados a cierres temporales de manera inmediata, cuya duración es de entre 3 a 10 días, dependiendo del criterio del oficial de policía, pero en la mayoría de los casos se les impone la medida más drástica acompañada de una multa.

El anterior escenario ha llevado a que el ejercicio de las actividades comerciales sea mucho más complejo, pues ante el incumplimiento de cualquier requisito (más de 50), el comerciante se ve expuesto a un cierre temporal que puede durar una tercera parte del mes, lo cual impacta de manera directa en sus finanzas y derechos fundamentales como el mínimo vital y el derecho al trabajo.

Incluso, muchos comerciantes son objeto de medidas correctivas por las mismas causales en espacios de tiempos muy cortos, exponiéndolos al riesgo de un cierre definitivo⁽²⁾, consecuencias penales⁽³⁾ y el fin de su actividad comercial⁽⁴⁾.

² **Artículo 196. Suspensión temporal de actividad.** *Es el cese por un término de entre tres (3) a diez (10) días proporcional a la gravedad de la infracción, de una actividad económica o sin ánimo de lucro, o que siendo privada ofrezca servicios al público a la que está dedicada una persona natural o jurídica. El desacato de tal orden o la reiteración en el comportamiento contrario a la convivencia, dará lugar a un cierre de tres (3) meses, en caso de posterior reincidencia en un mismo año se impondrá la suspensión definitiva sin perjuicio de las acciones penales que correspondan.*

³ **Artículo 150. Orden de Policía.** *La orden de Policía es un mandato claro, preciso y conciso dirigido en forma individual o de carácter general, escrito o verbal, emanado de la autoridad de Policía, para prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla.*

Las órdenes de Policía son de obligatorio cumplimiento. Las personas que las desobedezcan serán obligadas a cumplirlas a través, si es necesario, de los medios, medidas y procedimientos establecidos en este Código. Si la orden no fuere de inmediato cumplimiento, la autoridad conminará a la persona para que la cumpla en un plazo determinado, sin perjuicio de las acciones legales pertinentes.

Parágrafo. El incumplimiento de la orden de Policía mediante la cual se imponen medidas correctivas configura el tipo penal establecido para el fraude a resolución judicial o administrativa de Policía establecido en el artículo 454 de la Ley 599 de 2000.

⁴ **Artículo 197. Suspensión definitiva de actividad.**

Si bien las actividades económicas se deben desarrollar en un marco de unos requisitos mínimos, los cuales deben ser cumplidos por todos aquellos que desarrollen esas actividades, la consecuencia de la aplicación de la nueva Ley 1801 de 2016 ha llevado a que, en muchos casos, los comerciantes sean vistos como un foco de afectación a la convivencia ciudadana por no contar con alguno de los múltiples documentos y requisitos que establece la ley.

Así las cosas, lo que se procura con el proyecto de ley es poner a consideración y votación de la Plenaria de la Cámara de Representantes, modificar, cambiar y mejorar los aspectos del Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016, en relación con el ejercicio de las actividades económicas que se han terminado por convertir en muchos de los casos como trabas y barreras para poder desarrollar la actividad libremente, como ya se ha explicado detalladamente en la exposición de motivos.

Desafortunadamente se pasó de un escenario donde el ejercicio de las libertades económicas era visto como una de las más altas expresiones de un Estado social de derecho, donde el trabajo honesto es un valor y un derecho fundamental a un foco de amenaza al orden público y la convivencia.

Este proyecto de ley busca retomar los mejores elementos estructurales de la Ley 232 de 1995 y otros de la actual Ley 1801 de 2016, de tal forma que se logre un mejor régimen jurídico para el ejercicio de las actividades económicas, donde estas sean interpretadas como una libertad de raigambre constitucional, pues el sentido de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades y los derechos humanos, como lo sentenciaría la providencia C-825 de 2004.

El país requiere de un modelo económico donde se promueva el trabajo honesto, la dignidad de las personas, la iniciativa privada y con ello las actividades económicas, para que su simple ejercicio no sea visto por las autoridades policiales como un posible foco de afectación a la convivencia.

Es el cese definitivo de una actividad económica, formal o informal, con o sin ánimo de lucro, o que siendo privada ofrezca servicios al público a la que está dedicada una persona natural o jurídica; comprende la suspensión definitiva de la autorización o permiso dado a la persona o al establecimiento respectivo, para el desarrollo de la actividad.

Parágrafo. La medida se mantendrá, aun en los casos de cambio de nomenclatura, razón social o de responsable de la actividad o cuando se traslada la actividad a lugar distinto en la misma edificación o en inmueble colindante. Si se prueba que el cambio de razón social, de responsable o de lugar es para evadir la medida correctiva, se impondrá además la máxima multa.

Cierres temporales a la fechaTabla 1.⁵

DESCRIPCIÓN MEDIDA	AÑO 2017	AÑO 2018	AÑO 2019 (ENERO)	TOTAL
Suspensión temporal de actividad	37.020	57.082	1.610	95.712
Suspensión definitiva de actividad	1.499	3.091	91	4.681

La anterior tabla muestra una tendencia creciente en cierres tanto temporales como definitivos, lo cual consideramos una clara obstrucción a la libertad económica.

Medidas Correctivas como: Amonestaciones; Participación en Programa Comunitario; Orden del Policía; en la práctica no se usan.

Tabla 2.⁶

DESCRIPCIÓN MEDIDA	AÑO 2017	AÑO 2018	AÑO 2019 (16 DE ENERO)	TOTAL
Suspensión temporal de actividad por el artículo 92 Numeral 16	12.546	17.971	296	30.813

⁵ Radicado número S-2019-001755 / DISEC – SUSEC – 1.10, Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional.

⁶ *Ibid.*

Las anteriores tablas muestran que la principal causa de ley para cerrar temporalmente los establecimientos de comercio es por el no cumplimiento de los requisitos para desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente (**artículo 92** No. 16), con más de 30.000 cierres temporales de actividad.

En relación con la medida correctiva del numeral 16 del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, al analizar el relato de los hechos por parte de la Policía Nacional⁷, se encuentra que la principal causal de suspensión temporal de actividad, consiste en que los establecimientos no cuentan con toda la documentación que exige el artículo 87 de la misma ley. De hecho, 4.390 de estos casos reportan ser por uso del suelo, no obstante, este número podría ser mayor, al no especificar en algunos casos cuál es la documentación faltante que motiva el cierre.

Sobre ese comportamiento en particular (**artículo 92** numeral 16) se debe hacer la siguiente reflexión, ¿qué se entiende por incumplir con cualquiera de los requisitos establecidos en la normatividad vigente? Desde luego es un tipo contravencional abierto.

Ese comportamiento es un tipo de policía de carácter abierto que remite a la “normatividad vigente”, pero no se entiende a qué tipo de normas se refiere, lo cual es bastante diciente, porque lo que se puede concluir, es que la Policía Nacional está utilizando esta causal que es bastante amplia y ambigua para proceder con los cierres temporales de actividad.

Sobre el particular es importante mencionar que esta cláusula del artículo 92 numeral 16 le ha permitido a la Policía Nacional realizar control de

todo tipo de actividades, inclusive las que estaban exclusivamente en cabeza de los inspectores de policía (numeral 12 del artículo 92), y cuya única medida correctiva era el cierre definitivo de actividad. En resumen, bajo esa cláusula la policía puede imponer cierres temporales por todas las causales relacionadas con actividad económica así fueran exclusivas de control por parte de los inspectores de policía.

Los comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana descritos en los numerales 11, 12, 15 y 17 del artículo 92 de la Ley 1801 de 2018 son sancionados por su gravedad con la suspensión definitiva de actividad sin perjuicio de otras sanciones. Veamos de qué versan tales comportamientos:

11. Tolerar, incitar, permitir, obligar o consentir actividades sexuales con niños, niñas y adolescentes.

12. Incumplir las normas referentes al uso reglamentado del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad, para la que fue construida la edificación.

15. Cuando en el término de dos (2) años y en diferentes hechos, se incurra en dos o más comportamientos contrarios a la convivencia que motivan la suspensión temporal de actividad o la multa o se repita dicho comportamiento contrario en alguna de ellas.

17. Ofrecer servicios que son prestados por las entidades de apoyo al tránsito, sin la debida autorización, habilitación o reconocimiento por parte de las autoridades o entidades competentes.

Estos comportamientos cuya medida correctiva es el cierre definitivo y que están en cabeza de los inspectores de cabeza, también son objeto de control por parte de la Policía Nacional, en lo relacionado por ejemplo con el incumplimiento de las normas referentes al uso reglamentado del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad, para la que fue construida la edificación, como consta en la Guía de actuaciones de competencia del

⁷ Radicado número S-2019-001755 / DISEC – SUSEC – 1.10, Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional. Tabla Excel, Registro Nacional de Medidas Correctivas (CNPC) - Relato hechos por comportamiento contrario a la convivencia.

personal uniformado de la Policía Nacional, frente al Código Nacional de Policía y Convivencia, que en la página 185 dispone:

“1. Las normas referentes al uso del suelo, destinación o finalidad para la que fue construida la edificación y su ubicación.”

Así mismo, se debe consultar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para establecer si la actividad económica que se observa está permitida en ese suelo; documentar en video o entrevistas entre otras formas el desarrollo de la actividad no permitida, por ejemplo: entrevistar a la persona que informa: “recibir servicios sexuales en el lugar a cambio del pago de una suma de dinero”, lo que evidenciaría la realización de una actividad de alto impacto y al revisar el POT, para certificar si cumple con lo permitido para dicha actividad; otra forma sería el acompañamiento de arquitecto, ingeniero o funcionario delegado por la alcaldía, con el fin de emitir un concepto escrito señalando la realización de las actividades económicas no autorizadas en el lugar.

Se recuerda que el espíritu de la norma es asegurar que se cumpla con la normativa de uso de suelo del correspondiente municipio o distrito y dicho cumplimiento no está supeditado a la exhibición de una prueba documental física del mismo. En este sentido, no se podrá imponer medida correctiva a un establecimiento por no exhibir el documento, pero sí por incumplir la regulación en sí. De igual forma, se deberá reconocer y usar como fuente válida la información que un municipio o distrito tenga para consulta en línea de uso de suelo, que podrá ser usada por el uniformado para efectos de la verificación.

IMPORTANTE: No existe norma alguna que obligue a los comerciantes a tener avisos y letreros en su fachada, menos aún es obligatorio colocar anuncios y letreros que hagan alusión específica de cada una de las actividades que ejerce en un local determinado. Por lo mismo nadie podrá ser requerido o sancionado por no hacerlo o por no declarar en su fachada todas las actividades que ejerce. La prueba clave son las actividades declaradas a nivel del registro de comercio.”.

Resulta cuestionable que la Policía Nacional se abrogue competencias y controles que no le fueron otorgados por ley, cuando los mismos quedaron en cabeza de los Inspectores de Policía. Como se evidencia en la Guía de actuaciones de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, frente al Código Nacional de Policía y Convivencia, la Policía vía Guía se abrogó una competencia que no tenía para ejercer control sobre el uso del suelo y licencias, y poder imponer la medida correctiva de cierre temporal de actividad por normas de uso del suelo y la destinación y finalidad para la cual fue construida la edificación.

Como ya se mencionó, este Código de Policía al parecer confundió la actividad de policía y la función de policía, de tal forma que los asuntos que antes eran objeto de control por parte por ejemplo de

la Secretaría de Salud, de Planeación, de Ambiente, terminan siendo realizados por los agentes de policía.

Ese tipo de control también se extiende a otros comportamientos relacionados con salud, salubridad, urbanismo entre otros ejemplos.

IV. CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY

El propósito del presente proyecto de ley consiste en devolverles a las Alcaldías municipales una serie de funciones relacionadas con asuntos netamente administrativos, que se consideran no deben estar en cabeza del personal de la Policía Nacional, por ser funciones administrativas que obedecen a la función de policía. Lo anterior en ningún caso implica dejar a los agentes de policía sin competencias ante situaciones de grave alteración del orden público.

Igualmente, en desarrollo de los mandatos del artículo 333 de la Constitución Política, se busca fomentar la libertad económica y la libertad de empresa.

Aunado a lo anterior, se busca que la función y actividad de policía no queden en cabeza de los Comandantes, Subcomandantes de Policía y de CAI, o sus delegados, sino que se haga una decantación detallada para que las competencias y funciones queden separadas de tal forma que no se confunda la actividad con la función de policía.

Así mismo, se pretende que la función de policía que implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas sean asignadas a las autoridades administrativas de policía en las Alcaldías y que los agentes de policía solamente actúen ante situaciones de alteración al orden público.

- El Orden Público y la Convivencia en el marco del Estado social y democrático de derecho

La regulación del ejercicio de las actividades mercantiles debe inscribirse y ajustarse a los mandatos del Estado social y democrático de derecho, donde el Estado está al servicio permanente del individuo, por lo tanto, toda regulación debe ajustarse a esta ideología cuando se trate de la regulación del ejercicio de las libertades públicas y privadas.

Heredera de la filosofía liberal, la Constitución Política de 1991 consagró un Estado social y democrático de derecho donde se busca promover y garantizar la dignidad humana y la mayor cantidad de libertades y derechos por parte de los ciudadanos. La Honorable Corte Constitucional no ha sido ajena al alcance de estas importantes temáticas en el ámbito de un Estado social de derecho.

En estudio detallado de las funciones que cumple la Policía Nacional en materia de preservación del orden público, dispuso en Sentencia C-024 de 1994 (M. P. Alejandro Martínez Caballero) pionera sobre la materia, lo siguiente:

“4.2 *La Policía en un Estado social de derecho.*

La policía, en sus diversos aspectos, busca entonces preservar el orden público. Pero el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos. Estos constituyen entonces el fundamento y el límite del poder de policía. La preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático, puesto que el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público.

Conforme a lo anterior, en un Estado social de derecho, el uso del poder de policía –tanto administrativa como judicial–, se encuentra limitado por los principios contenidos en la Constitución Política y por aquellos que derivan de la finalidad específica de la policía de mantener el orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas. De ello se desprenden unos criterios que sirven de medida al uso de los poderes de policía y que la Corte Constitucional entra a precisar:

1- Siendo autoridad administrativa (policía administrativa) o que actúa bajo la dirección funcional de las autoridades judiciales (policía judicial), la Policía está sometida al principio de legalidad puesto que afecta libertades y derechos.

2. Toda medida de policía debe tender a asegurar el orden público; por tanto, encuentra su limitación allí donde comienzan las relaciones estrictamente privadas. De aquí que la policía tampoco pueda actuar a requerimiento de un particular para proteger sus intereses meramente privados; para esto está la Justicia ordinaria.

3. La policía solo debe adoptar las medidas necesarias y eficaces para la conservación y restablecimiento del orden público. La adopción del remedio más enérgico –de entre los varios posibles–, ha de ser siempre la última ratio de la policía, lo cual muestra que la actividad policial en general está regida por el principio de necesidad, expresamente consagrado en el artículo 3° del “Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley”, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 169/34 del 17 de diciembre de 1979, que establece que las autoridades solo utilizarán la fuerza en los casos estrictamente necesarios.

4- Igualmente, las medidas de policía deben ser proporcionales y razonables en atención a las circunstancias y al fin perseguido: debe entonces evitarse todo exceso innecesario. Así pues, los

principios de proporcionalidad y razonabilidad que rigen todas las actuaciones de la administración pública adquieren particular trascendencia en materia de policía.

5- Directamente ligado a lo anterior, la extensión del poder de policía está en proporción inversa al valor constitucional de las libertades afectadas. Eso explica que en ciertas materias – como la regulación de los sitios públicos– el poder policial sea mucho más importante que en otros ámbitos de la vida social, como el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio.

6- El poder de la policía se ejerce para preservar el orden público pero en beneficio del libre ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos. No puede entonces traducirse en una supresión absoluta de las libertades.

7. Así mismo debe recordarse especialmente en esta materia la regla, por otra parte general a toda actividad administrativa, de la igualdad de los ciudadanos ante la ley. **El ejercicio del poder de policía no puede traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población, puesto que todas las personas “recibirán la misma protección y trato de las autoridades”.** (CP 13).

8. Igualmente opera la máxima de que la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos.

Por todo lo anterior, el ejercicio de la coacción de policía para fines distintos de los queridos por el ordenamiento jurídico puede constituir no solo un problema de desviación de poder sino incluso el delito de abuso de autoridad por parte del funcionario o la autoridad administrativa.” Subrayas, negrillas y cursivas fuera del texto original.

La Honorable Corte Constitucional en una sentencia posterior, Sentencia C-825 de 2004 (M. P. Rodrigo Uprimny Yepes), donde también analizó el orden público, reiteró que un Estado social de derecho debe garantizar el mayor ejercicio de las libertades ciudadanas:

“el orden público debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. Este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos. **En ese sentido, la preservación del orden público no puede lograrse mediante la supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas.**” Subrayas, negrillas y cursivas fuera del texto original.

En la Sentencia C-366 de 1996 la Corte distinguió dos conceptos relacionados, pero diversos: el poder y la función de policía administrativa, veamos:

“En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley.

De otra parte, la función de Policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (artículos 303 y 315-2 C. P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

En síntesis, en el ejercicio del poder de policía y a través de la ley y del reglamento superior se delimitan derechos constitucionales de manera general y abstracta y se establecen las reglas legales que permiten su específica y concreta limitación para garantizar los elementos que componen la noción de orden público policivo, mientras que a través de la función de policía se hacen cumplir jurídicamente y a través de actos administrativos concretos, las disposiciones establecidas en las hipótesis legales, en virtud del ejercicio del poder de policía.” (Subrayas fuera del texto).

Posteriormente, en la Sentencia C-241 de 2010 la Corte ahondó en la distinción, al referirse a tres conceptos multívocos el poder, la función y la actividad de Policía administrativa:

“El poder de policía se caracteriza por su naturaleza normativa y por la facultad legítima de regulación de actos de carácter general, impersonal y abstracto, orientados a crear condiciones para la convivencia social, en ámbitos ordinarios, y dentro de los términos de salubridad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta función se encuentra adscrita al Congreso de la República, órgano que debe ejercerla dentro de los límites de la Constitución. De otro lado, la Constitución Política

a través del artículo 300 numeral 8, ha facultado a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas a dictar normas de policía en todo aquello que no sea materia de disposición legal. La función de Policía, por su parte, se encuentra sujeta al poder de policía, implica el ejercicio de una función administrativa que concreta dicho poder y bajo el marco legal impuesto por este. Su ejercicio corresponde, en el nivel nacional, al Presidente de la República tal como lo establece el artículo 189-4 de la Constitución. En las entidades territoriales compete a los gobernadores (Artículo 330 CP) y a los alcaldes (Artículo 315-2 CP), quienes ejercen la función de policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario. Esta función comporta la adopción de reglamentos de alcance local, que en todo caso deben supeditarse a la Constitución y a la ley. Finalmente, la actividad de policía es la ejecución del poder y la función de policía en un marco estrictamente material y no jurídico, que corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y que se encuentra necesariamente subordinado al poder y a la función de policía.”.

Este marco conceptual demuestra con nitidez que el Código de Policía es una manifestación expresa de la libertad de configuración legislativa del Congreso de la República y que a su vez los mecanismos tendientes a la protección de la posesión o tenencia de un bien, devienen de la actividad de policía ejercida por las diversas autoridades administrativas.

Ahora bien, en el Estado social de derecho las medidas de policía están intrínsecamente limitadas por los principios y derechos contenidos en la Constitución Política. De allí que el ordenamiento jurídico condicione su aplicación al restablecimiento del orden público, como ya se dijo, entendido este como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten el bienestar general y el goce de los derechos humanos y, por tanto, el ejercicio de estas medidas para fines distintos comporta una desviación de poder por parte de la autoridad administrativa que conduce a la responsabilidad del Estado. Esta concepción constitucional se evidencia con mucha claridad en las providencias que frente a casos concretos en sede de tutela ha impartido esta Corporación.” Subrayas, negrillas y cursivas fuera del texto original.

Las anteriores sentencias de constitucionalidad explican en detalle el alcance del orden público en el marco de un Estado social y democrático de derecho, igualmente, las diferencias entre el poder de policía que ejerce el Congreso de la República, y la función de policía, que se encuentra en cabeza del Presidente de la República, Gobernadores y Alcaldes, así como la actividad que es realizada por el cuerpo armado de policía.

Igualmente, jurisprudencia anteriormente reseñada, es clara en reconocer que en un Estado Social de Derecho se deben adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar,

mantener, y recuperar el orden público, siempre y cuando, dichas medidas permitan el bienestar general y el goce de los derechos humanos, a tal punto, que la preservación del orden público no debe lograrse mediante la supresión de las libertades porque se estaría contrariando el ideal democrático, donde justamente se deben garantizar y permitir la mayor cantidad de libertades ciudadanas y como *ultima ratio*, adoptar las medidas necesarias y excepcionales para garantizar el orden público y la convivencia.

Por lo tanto, que existan sesenta (60) causales para cerrar los establecimientos de comercio, es a todas luces desproporcional porque se pierde la seguridad jurídica.

La libertad económica en el Estado social y democrático de derecho

La Constitución Política en el artículo 333 establece que las actividades económicas y la iniciativa privada son libres, de tal forma que hacen parte de los derechos y libertades públicas que deben ser garantizadas en un Estado social de derecho.

En resumen, la preservación del orden público no se puede convertir en una barrera para el libre ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada, y lo que se busca con este proyecto de ley es retomar el camino de las libertades económicas y que la iniciativa privada sea libre.

“Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”.

La Corte Constitucional en Sentencia C-263 de 2011, reconoce la importancia de la protección a la libertad de empresa y la prohibición de discriminación injustificada:

“La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de “(...) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia”. Esta libertad comprende, entre otras garantías,

(i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica, y (ii) la libre iniciativa privada. Su núcleo esencial comprende, entre otras prerrogativas, (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable.” Subrayas, negrillas y cursivas fuera del texto original.

Teniendo en cuenta que la Constitución protege y garantiza la actividad económica, la iniciativa privada, la libre competencia económica y la empresa, requisitos como los adoptados en el Código Nacional de Policía y Convivencia, para ejercer la actividad económica restringen el libre ejercicio de los derechos de manera desproporcional e innecesaria, impidiendo la iniciativa privada y la creación de empresa. Lo que se propone entonces es reorganizar las competencias que ejerce la alcaldía y los agentes de policía, de tal forma que los últimos se dediquen únicamente a asuntos relacionados con alteración del orden público.

El presente proyecto de ley que se pone a consideración de los honorables congresistas de la Plenaria de la Cámara de Representantes, busca fomentar la libertad económica, para que el ejercicio de la actividad económica quede protegida y que la Policía Nacional quede con unas facultades relacionadas únicamente con la alteración al orden público.

V. LA FUNCIÓN DE SUSPENSIÓN TEMPORAL Y DEFINITIVA DE ACTIVIDAD DEBE ESTAR EN CABEZA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPALES

El Código Nacional de Policía y Convivencia en el artículo 209 estableció las funciones de los Comandantes de Estación, Subestación y de Centros de Atención Inmediata de la Policía Nacional o sus delegados, y los facultó para imponer la medida del cierre temporal de actividad.

“Artículo 209. Atribuciones de los comandantes de estación, subestación, centros de atención inmediata de la Policía Nacional. Compete a los comandantes de estación, subestación y de Centros de Atención Inmediata de la Policía Nacional o sus delegados, conocer:

1. Los comportamientos contrarios a la convivencia.
2. Conocer en primera instancia de la aplicación de las siguientes medidas:
 - a) Amonestación;

- b) Remoción de bienes que obstaculizan el espacio público;
- c) Inutilización de bienes;
- d) Destrucción de bien;
- e) Disolución de reunión o actividad que involucra aglomeraciones de público no complejas;
- f) Participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

3. Conocer en primera instancia la aplicación de la medida de suspensión temporal de la actividad. (...) (Negrilla y subrayas fuera del texto original).

Se considera que establecer dicha función de cierre temporal en cabeza de los comandantes de estación, subestación, centros de atención inmediata de la Policía Nacional, puede tener claros vicios de inconstitucionalidad porque en una misma autoridad se confunde la Función de Policía y la Actividad de Policía, como se procede a explicar.

Reunir en la misma autoridad de policía (comandantes) las atribuciones propias, tanto de la **FUNCIÓN** como de la **ACTIVIDAD** de policía, resulta verdaderamente inconstitucional. Si de lo que se trata es de preservar el derecho fundamental al debido proceso, es menester identificar e imputar a cada una de las autoridades que participan en el procedimiento policivo competencias claramente diferenciadas.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia del 14 de marzo de 2007 sostuvo:

“(...) la Corte Constitucional, en numerosas sentencias⁸, recogiendo la conceptualización que ha realizado en tal sentido la Corte Suprema de Justicia⁹, ha distinguido entre poder de policía, **entendido como potestad de reglamentación general; función de policía consistente en la gestión administrativa concreta de poder de policía, y actividad de policía que comporta la ejecución coactiva**”¹⁰.

Así las cosas, el **PODER DE POLICÍA** ha sido entendido como sigue:

“(...) el ejercicio del **poder de policía se realiza**, de manera general, **a través de la expedición de la ley** para delimitar derechos constitucionales de manera general y abstracta, y establecer las reglas que permiten su específica y concreta limitación para garantizar el control del orden público; en tanto que con la **función de policía se hace cumplir la ley**

por medio de actos administrativos y de acciones policivas^{11, 12}.

“En el Estado Social de Derecho es lógico que la regulación de los derechos y las libertades públicas esté en cabeza del Congreso, puesto que su protección supone que **los actos estatales que los afecten estén rodeados de un conjunto de garantías mínimas, entre ellas la relacionada con la necesidad de que cualquier limitación o restricción se establezca por medio de una ley adoptada por el poder legislativo como expresión de la voluntad popular**. Es claro que este procedimiento les imprime seguridad, publicidad y transparencia a las decisiones adoptadas en esta materia por el legislador, las que en todo caso no están exentas de los controles establecidos en la Constitución a fin de proteger los derechos humanos.^{13, 14} (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

A su turno, la **FUNCIÓN DE POLICÍA** se entiende en los siguientes términos:

“La función de policía implica, pues, **la atribución y el ejercicio de competencias** concretas asignadas de ordinario mediante el poder legislativo de policía **a las autoridades administrativas** como son el Presidente de la República a quien según el artículo 189-4 de la Carta le compete “conservar en todo el territorio el orden público”; y los gobernadores y los **alcaldes**, quienes en el nivel local ejercen la función de policía dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.”¹⁵ (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

Por último, la **ACTIVIDAD DE POLICÍA** se define así:

“(...) se refiere a los oficiales, suboficiales y agentes de policía quienes no expiden actos, sino **que actúan**, no deciden, sino que **ejecutan; son ejecutores del poder y de la función de policía**; despliegan por orden superior la **fuerza material** como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; **sus actuaciones están limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo**. Una instrucción, una orden, que son ejercicio concreto de la función de policía, limitan el campo de acción de un agente de policía, quien es simple ejecutor al hacer cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía. Es una actividad estrictamente material y no jurídica, corresponde a la competencia del uso reglado de la fuerza, y está necesariamente subordinada al poder y la función de policía. Por lo tanto, tampoco es reglamentaria ni reguladora de

⁸ Ver, entre otras, las Sentencias C-557 de 1992; C-088 de 1994; C-226 de 1994; C-366 de 1996; SU-476 de 1997; C-110 de 2000; C-1410 de 2000; C-1444 de 2000; C-790 de 2002; C-490 de 2002; C-492 de 2002;

⁹ Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de abril 21 de 1982. M. P. Manuel Gaona Cruz.

¹⁰ Corte Constitucional. 14 de marzo de 2007. M. P. Clara Inés Vargas. C- 179 de 2007.

¹¹ Sentencia C117 de 2006 M. P. Jaime Córdoba Triviño.

¹² Ibídem.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-024 de 1994. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C- 824 de 2004. M. P. Rodrigo Uprimy Yepes. 31 de agosto de 2004.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-790 de 2002. M. P. Clara Inés Vargas. 24 de septiembre de 2002.

la libertad”.¹⁶ (Negrillas y subrayas fuera del texto original).

Una de las sentencias más recientes sobre la materia, suficientemente bien promulgada por parte de la Corte Constitucional y siguiendo derroteros de marras provenientes de todas las altas Cortes colombianas, insistió en esa división, huelga decir, en que LA FUNCIÓN es la manera de aterrizar el Poder de policía a través de actos administrativos generales, impersonales y abstractos como también mediante la expedición y firmeza de actos administrativos unilaterales, individuales y concretos, mas nunca la materialización, de los mismos.

Veamos:

“(…) a). **El poder de policía**, entendido como competencia jurídica asignada y no como potestad política discrecional (artículos 1° y 3° del Código), **es la facultad de hacer la ley policiva, de dictar reglamentos de policía, de expedir normas generales, impersonales y preexistentes, reguladoras del comportamiento ciudadano, que tienen que ver con el orden público y con la libertad. En nuestro Estado de Derecho, conforme a las competencias que se señalarán adelante, lo ejercen únicamente quienes tienen origen representativo: el Congreso, el Presidente de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales (...).**

b). **La función de policía es la gestión administrativa concreta** del poder de policía, ejercida dentro de los marcos impuestos por este; **la desempeñan las autoridades administrativas de policía, esto es, el cuerpo directivo central y descentralizado de la administración pública, como un superintendente, un alcalde, un inspector. EL EJERCICIO DE ESTA FUNCIÓN NO CORRESPONDE, DE PRINCIPIO, A LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS UNIFORMADOS DE LA POLICÍA;**

c). **En cambio, los oficiales, suboficiales y agentes de policía no son los jefes de la policía, ya que estos son civiles (artículo 39 del Código); por lo tanto, aquellos no expiden actos sino que actúan, no deciden sino que ejecutan;** son ejecutores del poder y de la función de policía; despliegan por orden superior la fuerza material instituida como medio para lograr los fines propuestos por el poder de policía; sus actuaciones se tildarían de discrecionales sólo debido a que no son actos jurídicos, por no tener competencia para expedirlos, pero están limitadas por actos jurídicos reglados de carácter legal y administrativo. **Una instrucción, una orden, que son el ejercicio concreto de la función de policía, derivado de la competencia atribuida por el poder de policía, limitan el campo de acción de un agente de policía, quien es simple ejecutor, quien manda obedeciendo, y hace cumplir la voluntad decisoria del alcalde o inspector, como funcionario de policía”. (...).**

Atendiendo esos parámetros, en el fallo de 1982 de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia que se viene citando, se indicó: (i) **“El poder de policía es normativo: legal o reglamentario. Corresponde a la facultad legítima de regulación de la libertad.** En sentido material es de carácter general e impersonal. Conforme al régimen del Estado de Derecho, es, además, preexistente.” (ii) **“La función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por este a las autoridades administrativas de policía.** Mas repárese en que dicha función no otorga competencia de reglamentación, ni de regulación de la libertad.” Y (iii) **“La actividad de policía, ASIGNADA A LOS CUERPOS UNIFORMADOS, es estrictamente material y no jurídica,** corresponde a la competencia de ejercicio reglado de la fuerza y está necesariamente subordinada al poder y a la función de policía. Por lo tanto, tampoco es reglamentaria ni menos reguladora de la libertad.”¹⁷ (Negrilla y subrayas fuera del texto original).

De lo anteriormente expuesto, se puede concluir entonces que el poder, la función y la actividad de policía (i) son conceptos diferentes que obedecen a una naturaleza jurídica distinta y diferenciada, (ii) en consecuencia corresponden a autoridades igualmente distintas y diferenciadas, y (iii), cómo no, se encuentran jerarquizados, estando en el primer nivel el poder de policía, desarrollado posteriormente por la función de policía y, finalmente, ejecutado a través de la actividad de policía.

Además, también cabe concluir que a cada una de esas esferas les corresponden unos asuntos y unos alcances, ciertamente disímiles y con certeza diferenciados tanto por la naturaleza de las competencias que le son propias como por el fin que pretenden tutelar.

De igual manera se puede colegir que, tratándose de esferas distintas, no conviene ni resulta procedente (constitucionalmente hablando) reunir en una misma autoridad labores o competencias propias de la Función y de la Actividad de Policía, a tal punto que de manera explícita se estableció jurisprudencialmente que el encargado de la ACTIVIDAD de policía “NO decide” sino que “actúa” y, por ende, es la misma Corte la que determinó que **“La función de policía es reglada y se halla supeditada al poder de policía. Supone el ejercicio de competencias concretas asignadas por este a las autoridades administrativas de policía.** Mas repárese en que dicha función no otorga competencia de reglamentación ni de regulación de la libertad.” Y (iii) **“La actividad de policía, (está) ASIGNADA A LOS CUERPOS UNIFORMADOS (...)**” mientras que la FUNCIÓN generalmente se les asigna a los alcaldes e inspectores, quienes, como también se comprende, DECIDEN, pero NO EJECUTAN, toda vez que esa función les está

¹⁶ Corte Suprema de Justicia. Sentencia de abril 21 de 1982. Magistrado Ponente: Manuel Gaona Cruz.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-511/13. Magistrado sustanciador: Nilson Pinilla Pinilla.

asignada a los cuerpos uniformados tales como los Comandantes de estación, subestación o Centros de Atención Inmediata (CAI).

Lo anterior resulta útil para establecer los límites con que cuenta la Policía Nacional al desarrollar sus actividades y, consiguientemente, la constitucionalidad de los preceptos legales que le sirven de fundamento.

Total, cuando es nuestro máximo tribunal constitucional el abanderado de la Teoría del Poder de Policía y de sus distinciones conceptuales, resulta procedente concluir que ha sido nuestra propia Carta Política la que señala que, en aras de garantizar los más caros derechos fundamentales como la libertad, la buena fe y el debido proceso, los comandantes de estación, subestación y centros de atención inmediata, como AGENTES UNIFORMADOS encargados de materializar actos jurídicos, no de producirlos, CARECEN DE COMPETENCIA PARA PROFERIR ÓRDENES QUE INVOLUCREN O COMPROMETAN ALCANCES PROPIOS DE LA FUNCIÓN DE POLICÍA, esto es, actos administrativos unilaterales, individuales y concretos tales como la suspensión temporal de la actividad económica.

La suspensión temporal de la actividad económica es una labor/tarea/facultad propia de la FUNCIÓN

que no de la ACTIVIDAD DE POLICÍA, que les corresponde a los alcaldes o inspectores conocerla e impartirla en primera instancia y, por lo mismo, serían ellos los que tendrían la virtualidad de aplicarla directamente o a través de los agentes uniformados.

- Imposibilidad constitucional de delegar o atribuir funciones propias del poder de policía a la función y de la función a la actividad.

Así como no es procedente atribuirles a las autoridades de policía el poder de policía propio del Congreso de la República o, subsidiariamente de los cuerpos colegiados a los mandatarios uninominales (alcaldes y gobernadores), tampoco es constitucionalmente viable trasladarle esas competencias propias de la FUNCIÓN a la ACTIVIDAD de policía, pues las características de unas y otras son diferentes, diríamos, con conocimientos, especialidades y fines totalmente diferentes.

Finalmente, se considera que se vulneran los preceptos normativos superiores tales como el debido proceso, la libertad, la presunción de buena fe y la honra y buen nombre de los administrados, cuando los Agentes Uniformados controlan actividades propias de la Función de Policía tales como:

Artículo Ley 1801	Comportamiento
92	16. Desarrollar la actividad económica sin cumplir cualquiera de los requisitos establecidos en la normativa vigente 12. Incumplir las normas referentes al uso reglamentado del suelo y las disposiciones de ubicación, destinación o finalidad, para la que fue construida la edificación. 1. Vender, procesar o almacenar productos alimenticios en los sitios no permitidos o contrariando las normas vigentes. 2. No presentar el comprobante de pago, cuando a ello hubiere lugar, de obras musicales protegidas por las disposiciones legales vigentes sobre derechos de autor. 5. Desarrollar actividades diferentes a las registradas en el objeto social de la matrícula o registro mercantil. 6. Permitir el ingreso de personas o elementos en un número superior a la capacidad del lugar. 10. Propiciar la ocupación indebida del espacio público. 13. Instalar servicios eléctricos, hidráulicos u otros especiales, sin previa autorización escrita de la empresa de servicios públicos respectiva. 14. Arrendar o facilitar un inmueble, contrariando las normas sobre el uso del suelo.
	17. Ofrecer servicios que son prestados por las entidades de apoyo al tránsito, sin la debida autorización, habilitación o reconocimiento por parte de las autoridades o entidades competentes.

El anterior es solo un ejemplo de artículo, entre los múltiples comportamientos contrarios a la convivencia que establece el Código Nacional de Policía y Convivencia, son más de sesenta (60) causales, donde es evidente que se confunde la FUNCIÓN DE POLICÍA con la ACTIVIDAD DE POLICÍA, no deberían estar los uniformados de la

Policía Nacional controlando asuntos urbanísticos como el uso del suelo o las licencias de construcción para analizar la destinación y la finalidad para la cual fue construida la edificación, entre otros elementos mencionados en el artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, que son propios de la autoridad municipal.

La actividad de policía, relativa al uso reglado de la fuerza en el marco de un Estado social y democrático de derecho debe estar determinada contra verdaderas, serias amenazas al orden público en sus facetas de seguridad, salubridad y tranquilidad, dejando a la función de policía lo demás, como el control documental que requiere conocimientos muy técnicos y precisos en materias de usos del suelo, licencias de construcción y urbanismo, aspectos sobre los cuales la Policía Nacional resulta incompetente, dada la complejidad de estas materias.

Este Código de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016, desafortunadamente confundió la Función de Policía y la Actividad de Policía, y mediante

la competencia para imponer cierres temporales en cabeza de los agentes de policía, le otorgó una cantidad de funciones a la Policía propias de otras autoridades administrativas.

Se requiere entonces clarificar y separar como bien lo ha exigido la jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como de la Corte Suprema de Justicia, la Función de policía y la Actividad de Policía, de tal forma que se distribuyan las competencias en diferentes autoridades.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

En concordancia con las consideraciones, presentaré unas modificaciones al proyecto en mención:

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
“Por medio de la cual se dictan normas para la regulación del ejercicio de las libertades económicas y se establecen otras disposiciones”	“Por medio de la cual se dictan normas para la regulación del ejercicio de las libertades económicas y se establecen otras disposiciones”	
TÍTULO PRELIMINAR DISPOSICIONES GENERALES Y PRINCIPIOS Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es regular el ejercicio de las actividades económicas, unificar y simplificar los requisitos para la apertura y el funcionamiento de los establecimientos de comercio, y establecer otras disposiciones para fomentar la libre empresa.	TÍTULO PRELIMINAR DISPOSICIONES GENERALES Y PRINCIPIOS Artículo 1°. Objeto. El objeto de la presente ley es regular el ejercicio de las actividades económicas, unificar y simplificar los requisitos para la apertura y el funcionamiento de los establecimientos de comercio, y establecer otras disposiciones para fomentar la libre empresa.	
Artículo 2°. Principios y Disposiciones que rigen la presente ley. Las disposiciones de la presente ley y de cualquiera otra cuyo objeto sea la regulación de las libertades económicas serán interpretadas de conformidad con los artículos 6, 13, 29, 83, 84, 90, 209, 333 y 334 de la Constitución Nacional, y en particular, por los siguientes principios rectores: Responsabilidad: Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes; por lo tanto, lo que no está expresamente prohibido por las leyes de la República, le es permitido a éstos para el desarrollo de sus actividades económicas.	Artículo 2°. Principios y Disposiciones que rigen la presente ley. Las disposiciones de la presente ley y de cualquiera otra cuyo objeto sea la regulación de las libertades económicas serán interpretadas de conformidad con los artículos 6, 13, 29, 83, 84, 90, 209, 333 y 334 de la Constitución Nacional, y en particular, por los siguientes principios rectores: Responsabilidad: Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes; por lo tanto, lo que no está expresamente prohibido por las leyes de la República, les es permitido a estos para el desarrollo de sus actividades económicas.	

<p>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p>Legalidad: El debido proceso rige en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Todo proceso o causa que se siga contra un particular por motivos del ejercicio del comercio deberá fundamentarse en leyes preexistentes al acto que se le imputa, tramitarse ante el servidor público competente determinado de forma preexistente por las leyes, y con la plena observancia de las normas procesales determinadas por la presente ley.</p> <p>Interpretación restringida: Toda norma que por su naturaleza restrinja o limite el ejercicio de derechos y libertades económicas es de interpretación restringida, para lo cual debe atenderse únicamente su tenor literal. Está proscrita toda forma de interpretación analógica en contra de los derechos e intereses del comerciante.</p> <p>Favorabilidad: El comerciante podrá en todo tiempo invocar la ley permisiva o favorable, así sea esta posterior, de preferencia a la restrictiva o desfavorable.</p> <p>Responsabilidad del Estado: El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que se le imputen por motivos relacionados con la afectación de las libertades económicas. En todo caso, el Estado podrá repetir contra el responsable cuando haya sido condenado por la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo.</p> <p>Presunción de buena fe y de inocencia: La buena fe se presume en todas las actuaciones que realicen los particulares ante las autoridades.</p> <p>Todo comerciante se presume inocente mientras no se haya declarado su culpabilidad y dicha determinación esté en firme.</p> <p>Es deber del Estado probar la participación del particular en los hechos que se le endilgan. Es nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso.</p> <p>Seguridad jurídica: Las disposiciones que se establecen en la presente ley tienen una finalidad preventiva para que el comerciante pueda cumplir las normas que se establecen en esta ley y pueda desarrollar tranquilamente las actividades comerciales.</p>	<p>Legalidad: El debido proceso rige en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Todo proceso o causa que se siga contra un particular por motivos del ejercicio del comercio deberá fundamentarse en leyes preexistentes al acto que se le imputa, tramitarse ante el servidor público competente determinado de forma preexistente por las leyes, y con la plena observancia de las normas procesales determinadas por la presente ley.</p> <p>Interpretación restringida: Toda norma que por su naturaleza restrinja o limite el ejercicio de derechos y libertades económicas es de interpretación restringida, para lo cual debe atenderse únicamente su tenor literal. Está proscrita toda forma de interpretación analógica en contra de los derechos e intereses del comerciante.</p> <p>Favorabilidad: El comerciante podrá en todo tiempo invocar la ley permisiva o favorable, así sea esta posterior, de preferencia a la restrictiva o desfavorable.</p> <p>Responsabilidad del Estado: El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que se le imputen por motivos relacionados con la afectación de las libertades económicas. En todo caso, el Estado podrá repetir contra el responsable cuando haya sido condenado por la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo.</p> <p>Presunción de buena fe y de inocencia: La buena fe se presume en todas las actuaciones que realicen los particulares ante las autoridades.</p> <p>Todo comerciante se presume inocente mientras no se haya declarado su culpabilidad y dicha determinación esté en firme.</p> <p>Es deber del Estado probar la participación del particular en los hechos que se le endilgan. Es nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso.</p> <p>Seguridad jurídica: Las disposiciones que se establecen en la presente ley tienen una finalidad preventiva, para que el comerciante pueda cumplir las normas que se establecen en esta ley y pueda desarrollar tranquilamente las actividades comerciales.</p>	

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>Finalidad preventiva: Las disposiciones que se establecen en la presente ley tienen una finalidad preventiva para que el comerciante pueda cumplir las normas que se establecen en esta ley y pueda desarrollar tranquilamente las actividades comerciales.</p> <p>Proporcionalidad, racionalidad y necesidad: Las medidas que adopten las autoridades de policía en cumplimiento de la presente ley deberán tener presentes los hechos y circunstancias que rodean cada caso particular y deberán ser medidas proporcionales y las estrictamente necesarias para que la actividad comercial se pueda continuar desarrollando de una manera adecuada. En aplicación del principio de estricta necesidad todo exceso es indebido.</p> <p>Parágrafo 1°. Las autoridades respetarán la costumbre mercantil reconocida con arreglo a la ley.</p> <p>Parágrafo 2°. La violación de estos principios dará lugar a las distintas formas de responsabilidad atribuibles a los servidores públicos.</p> <p>Parágrafo 3°. En las causas que se sigan por motivos relacionados con el ejercicio del comercio, está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.</p>	<p>Finalidad preventiva: Las disposiciones que se establecen en la presente ley tienen una finalidad preventiva, para que el comerciante pueda cumplir las normas que se establecen en esta ley y pueda desarrollar tranquilamente las actividades comerciales.</p> <p>Proporcionalidad, racionalidad y necesidad: Las medidas que adopten las autoridades de policía en cumplimiento de la presente ley deberán tener presentes los hechos y circunstancias que rodean cada caso particular y deberán ser medidas proporcionales y las estrictamente necesarias para que la actividad comercial se pueda continuar desarrollando de una manera adecuada. En aplicación del principio de estricta necesidad, todo exceso es indebido.</p> <p>Parágrafo 1°. Las autoridades respetarán la costumbre mercantil reconocida con arreglo a la ley.</p> <p>Parágrafo 2°. La violación de estos principios dará lugar a las distintas formas de responsabilidad atribuibles a los servidores públicos.</p> <p>Parágrafo 3°. En las causas que se sigan por motivos relacionados con el ejercicio del comercio, está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.</p>	
<p style="text-align: center;">TÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">DE LOS REQUISITOS EXIGIBLES A LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO ABIERTOS AL PÚBLICO</p> <p>Artículo 3°. <i>Requisitos para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio.</i> Para la apertura y el funcionamiento de los establecimientos de comercio que desarrollan actividades económicas se deberán cumplir únicamente con los siguientes requisitos:</p> <p>3.1 Las normas referentes al uso del suelo de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial. No podrá condicionarse el cumplimiento de este requisito a la exigencia de un certificado o concepto de uso del suelo, licencia de construcción, o similares, cualquiera sea su denominación, para acreditar el cumplimiento de las normas de uso del suelo. Es deber de las autoridades consultar el Plan de Ordenamiento Territorial de cada entidad territorial.</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO I</p> <p style="text-align: center;">DE LOS REQUISITOS EXIGIBLES A LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO ABIERTOS AL PÚBLICO</p> <p>Artículo 3°. <i>Requisitos para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio.</i> Para la apertura y el funcionamiento de los establecimientos de comercio que desarrollan actividades económicas, se deberá cumplir únicamente con los siguientes requisitos:</p> <p>3.1 Las normas referentes al uso del suelo de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial. No podrá condicionarse el cumplimiento de este requisito a la exigencia de un certificado o concepto de uso del suelo, licencia de construcción, o similares, cualquiera sea su denominación, para acreditar el cumplimiento de las normas de uso del suelo. Es deber de las autoridades consultar el Plan de Ordenamiento Territorial de cada entidad territorial.</p>	

<p>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p>3.2 Matrícula mercantil de la Cámara de Comercio y su renovación de la respectiva jurisdicción donde se desarrolle la actividad. El cumplimiento de este requisito tendrá en cuenta lo establecido en los artículos 31 y 33 del Código de Comercio.</p> <p>3.3 La comunicación de la apertura del establecimiento de comercio dirigida a planeación o, quien haga sus veces de la entidad territorial. Dicho requisito es de carácter informativo.</p> <p>3.4 Para aquellos establecimientos que comercialicen equipos terminales móviles, contar con el permiso o autorización expedido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado.</p> <p>3.5 Las normas ambientales que de manera específica sean aplicables a la actividad, tales como las que se refieren a los niveles de intensidad auditiva y de vertimientos entre otras.</p> <p>3.6 Cumplir con los horarios que expida el alcalde para aquellos establecimientos que se dediquen al expendio y consumo de bebidas alcohólicas, de acuerdo al artículo 14 de la presente ley.</p> <p>3.7 Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y las demás leyes que la modifiquen o sustituyan.</p> <p>3.8 Aquellos establecimientos de comercio en donde se comuniquen al público obras musicales deberán acreditar el pago o la correspondiente autorización para la comunicación pública de las mismas, bien por sus titulares o por quienes representen sus derechos. Si fuera el caso, para lo cual contará con 12 días calendario para acreditar el pago si se causa.</p>	<p>3.2 Matrícula mercantil de la Cámara de Comercio y su renovación de la respectiva jurisdicción donde se desarrolle la actividad. El cumplimiento de este requisito tendrá en cuenta lo establecido en los artículos 31 y 33 del Código de Comercio.</p> <p>3.3 La comunicación de la apertura del establecimiento de comercio dirigida a planeación o quien haga sus veces de la entidad territorial. Dicho requisito es de carácter informativo.</p> <p>3.4 Para aquellos establecimientos que comercialicen equipos terminales móviles, contar con el permiso o autorización expedido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado.</p> <p>3.5 Las normas ambientales que de manera específica sean aplicables a la actividad, tales como las que se refieren a los niveles de intensidad auditiva y de vertimientos entre otras.</p> <p>3.6 Cumplir con los horarios que expida el alcalde para aquellos establecimientos que se dediquen al expendio y consumo de bebidas alcohólicas, de acuerdo con el artículo 14 de la presente ley.</p> <p>3.7 Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y las demás leyes que la modifiquen o sustituyan.</p> <p>3,8 Aquellos establecimientos de comercio en donde se comuniquen al público obras musicales deberán acreditar el pago o la correspondiente autorización para la comunicación pública de las mismas, bien por sus titulares o por quienes representen sus derechos. Si fuera el caso, para lo cual contará con 30 días calendario para acreditar el pago si se causa.</p> <p><u>En todo caso, el pago o reconocimiento de este derecho de remuneración no les es aplicable a aquellos establecimientos abiertos al público que utilicen obras musicales para el entretenimiento de sus trabajadores, o cuya finalidad de comunicación de las obras musicales no sea la de entretener con ellas al público consumidor con ánimo de lucro o de ventas.</u></p>	<p>Se armoniza con el artículo 7°. Numeral 7.1, en cuanto al término del requerimiento al comerciante, cambiando de 12 a 30 días.</p> <p>El texto nuevo propuesto hace referencia a la Ley 1403 de 2010 “Fanny Mickey” Artículo 2° parágrafo 2°. Se armoniza en sentido.</p> <p>Se elimina el parágrafo 5° de este artículo, ya que en el numeral 3.8 queda establecido el requisito en materia de obras musicales.</p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>Parágrafo 1°. Al comerciante no se le podrá exigir un documento o certificado para demostrar el cumplimiento de los anteriores requisitos, salvo en los casos en que expresamente lo establece en los numerales 3.2, 3.4. y 3.8. Se prohíbe exigir para la apertura o funcionamiento de establecimientos de comercio licencia de construcción, certificado y/o concepto de uso del suelo, concepto de bomberos o su equivalente, certificado de intensidad auditiva, concepto o licencia sanitaria y cualquier otro documento o concepto que no se encuentre contemplado expresamente en la presente ley.</p> <p>Los anteriores requisitos podrán cuando lo estimen conveniente ser verificados por las alcaldías en cualquier momento, siguiendo el procedimiento que se define en la presente ley.</p> <p>En el evento de suscitarse vacíos para la interpretación y aplicación de la presente ley se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>Parágrafo 2°. Los requisitos de apertura y funcionamiento de que trata la presente ley son de orden público y constituyen el régimen de policía único para todos los establecimientos de comercio de que trata el artículo 515 del Código de Comercio y normas que lo sustituyan o complementen, el cual subsume cualquier otra norma sobre la materia y prevalece para todo efecto legal en su aplicación. También serán exigibles a todos los establecimientos que desarrollen actividades económicas independientemente de su naturaleza, denominación o la forma jurídica que asuman.</p> <p>Parágrafo 3°. En los casos de los inmuebles sometidos a propiedad horizontal, los requisitos de que trata el presente artículo no son exigibles de la persona jurídica que se constituye por mandato de la Ley 675 de 2001, sino de cada uno de los establecimientos y/o unidades privadas que se ubican en la misma. Igualmente, los requisitos de que trata el presente artículo son exigibles únicamente respecto de quien desarrolla la actividad comercial respectiva en virtud de contratos de arrendamiento, concesión o su equivalente del inmueble comercial, sin hacerse extensivos al propietario del mismo.</p>	<p>Parágrafo 1°. Al comerciante no se le podrá exigir un documento o certificado para demostrar el cumplimiento de los anteriores requisitos, salvo en los casos en que expresamente lo establecen los numerales 3.2, 3.4. y 3.8. Se prohíbe exigir para la apertura o funcionamiento de establecimientos de comercio licencia de construcción, certificado y/o concepto de uso del suelo, concepto de bomberos o su equivalente, certificado de intensidad auditiva, concepto o licencia sanitaria y cualquier otro documento o concepto que no se encuentre contemplado expresamente en la presente ley.</p> <p>Los anteriores requisitos podrán cuando lo estimen conveniente ser verificados por las alcaldías en cualquier momento, siguiendo el procedimiento que se define en la presente ley.</p> <p>En el evento de suscitarse vacíos para la interpretación y aplicación de la presente ley, se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>Parágrafo 2°. Los requisitos de apertura y funcionamiento de que trata la presente ley son de orden público y constituyen el régimen de policía único para todos los establecimientos de comercio de que trata el artículo 515 del Código de Comercio y normas que lo sustituyan o complementen, el cual subsume cualquier otra norma sobre la materia y prevalece para todo efecto legal en su aplicación. También serán exigibles a todos los establecimientos que desarrollen actividades económicas independientemente de su naturaleza, denominación o la forma jurídica que asuman.</p> <p>Parágrafo 3°. En los casos de los inmuebles sometidos a propiedad horizontal, los requisitos de que trata el presente artículo no son exigibles de la persona jurídica que se constituye por mandato de la Ley 675 de 2001, sino de cada uno de los establecimientos y/o unidades privadas que se ubican en la misma. Igualmente, los requisitos de que trata el presente artículo son exigibles únicamente respecto de quien desarrolla la actividad comercial respectiva en virtud de contratos de arrendamiento, concesión o su equivalente del inmueble comercial, sin hacerse extensivos al propietario del mismo.</p>	

<p>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p>En los casos donde el uso del suelo permita una actividad económica comercial o mixta y dentro de las áreas constituidas como propiedad horizontal se encuentren establecimientos de comercio, estos podrán seguir ejerciendo la actividad comercial, siempre y cuando esta sea de bajo impacto.</p> <p>Parágrafo 4°. Para aquellos establecimientos que exploten el monopolio de juegos de suerte y azar y su explotación, los requisitos de apertura y funcionamiento seguirán siendo los establecidos en la Ley 1393 de 2010, o la que la adicione, modifique o sustituya.</p> <p>Parágrafo 5°. Aquellos establecimientos de comercio donde como parte de su actividad reproduzcan o comuniquen obras musicales, audiovisuales, escritas o cualquier otro tipo de obras literarias o artísticas, fonográficas protegidas por el derecho de autor o derechos conexos, deberán obtener el documento que acredite el respectivo el pago.</p>	<p>En los casos donde el uso del suelo permita una actividad económica comercial o mixta y dentro de las áreas constituidas como propiedad horizontal se encuentren establecimientos de comercio, estos podrán seguir ejerciendo la actividad comercial, siempre y cuando esta sea de bajo impacto.</p> <p>Parágrafo 4°. Para aquellos establecimientos que exploten el monopolio de juegos de suerte y azar y su explotación, los requisitos de apertura y funcionamiento seguirán siendo los establecidos en la Ley 1393 de 2010, o la que la adicione, modifique o sustituya.</p>	
<p>Artículo 4°. Ninguna autoridad podrá exigir licencia, permiso o requisito adicional de funcionamiento, para el desarrollo y operación de actividades económicas que adelantan los establecimientos de comercio, salvo lo previsto en la presente ley.</p> <p>Las entidades territoriales al expedir regulaciones en materias de su competencia constitucional, no estarán facultadas para condicionar directa o indirectamente la actividad económica a requisitos, procedimientos ni sanciones. Tampoco en ejercicio de la facultad reglamentaria o de instrucción, podrán las entidades del orden nacional desconocer estos mandatos.</p> <p>Parágrafo 1°. Las autoridades administrativas tampoco podrán establecer prohibiciones adicionales que no se encuentren previstas en una ley de la República.</p> <p>Parágrafo 2°. En todo caso los alcaldes y concejales municipales y distritales no perderán su autonomía ni sus competencias respecto de la facultad de determinar los usos del suelo y los planes de ordenamiento territorial.</p>	<p>Artículo 4°. Ninguna autoridad podrá exigir licencia, permiso o requisito adicional de funcionamiento, para el desarrollo y operación de actividades económicas que adelantan los establecimientos de comercio, salvo lo previsto en la presente ley.</p> <p>Las entidades territoriales, al expedir regulaciones en materias de su competencia constitucional, no estarán facultadas para condicionar directa o indirectamente la actividad económica a requisitos, procedimientos ni sanciones. Tampoco en ejercicio de la facultad reglamentaria o de instrucción, podrán las entidades del orden nacional desconocer estos mandatos.</p> <p>Parágrafo 1°. Las autoridades administrativas tampoco podrán establecer prohibiciones adicionales que no se encuentren previstas en una ley de la República.</p> <p>Parágrafo 2°. En todo caso los alcaldes y concejales municipales y distritales no perderán su autonomía ni sus competencias respecto de la facultad de determinar los usos del suelo y los planes de ordenamiento territorial.</p> <p>Parágrafo 3°. Las Cámaras de Comercio permitirán el acceso permanente en tiempo real a la administración municipal o distrital correspondiente a las matrículas mercantiles registradas o modificadas.</p>	<p>Conforme a la solicitud planteada por Asocapitales se incluye el parágrafo 3 (Nuevo).</p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 5°. Tienda Tradicional. Para efectos de promover la libertad de empresa y la creación de empleo, inclúyase en la presente ley la definición:</p> <p>Se consideran tiendas tradicionales los establecimientos donde los clientes son atendidos por vendedores que se encuentran detrás del mostrador y las mercancías que se observan en las estanterías generalmente están fuera del alcance del comprador tales como: graneros, almacenes de víveres, cigarrerías y tiendas de barrio cuya actividad económica consiste en la venta al público de artículos de primera necesidad, alimentos, bebidas, bebidas alcohólicas, confitería, lácteos, salsamentaría, rancho y miscelánea, así como también el servicio a la mesa de alimentos, bebidas y licores.</p> <p>La actividad de las tiendas es inherente a la dinámica de las zonas y áreas que tienen permitido el uso residencial y comercial.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional podrá promover la creación de Tiendas o Cigarrerías mediante líneas de crédito, ayuda financiera y diferentes mecanismos financieros para fomentar la creación de empresa, e incentivar las MIPYME, reconociendo la función social de dicha actividad en la comunidad. El Gobierno reglamentará la materia y establecerá criterios para que los programas se enfoquen en los beneficios a los pequeños y medianos comerciantes.</p> <p>Parágrafo 2°. La carga de verificar el cumplimiento de uso del suelo definido en el numeral 3.1 de la presente ley recaerá en el inspector de policía o en la autoridad competente, y en ningún caso podrá recaer en los tenderos.</p>	<p>Artículo 5°. Tienda Tradicional. Para efectos de promover la libertad de empresa y la creación de empleo, inclúyase en la presente ley la definición:</p> <p>Se consideran tiendas tradicionales los establecimientos donde los clientes son atendidos por vendedores que se encuentran detrás del mostrador y las mercancías que se observan en las estanterías generalmente están fuera del alcance del comprador tales como: graneros, almacenes de víveres, cigarrerías y tiendas de barrio cuya actividad económica consiste en la venta al público de artículos de primera necesidad, alimentos, bebidas, bebidas alcohólicas, confitería, lácteos, salsamentaría, rancho y miscelánea, así como también el servicio a la mesa de alimentos, bebidas y licores.</p> <p>La actividad de las tiendas es inherente a la dinámica de las zonas y áreas que tienen permitido el uso residencial y comercial.</p> <p>Parágrafo 1°. El Gobierno nacional podrá promover la creación de Tiendas o Cigarrerías mediante líneas de crédito, ayuda financiera y diferentes mecanismos financieros para fomentar la creación de empresa, e incentivar las MIPYME, reconociendo la función social de dicha actividad en la comunidad. El Gobierno reglamentará la materia y establecerá criterios para que los programas se enfoquen en los beneficios a los pequeños y medianos comerciantes.</p> <p>Parágrafo 2°. La carga de verificar el cumplimiento de uso del suelo definido en el numeral 3.1 de la presente ley recaerá en el inspector de policía o en la autoridad competente, y en ningún caso podrá recaer en los tenderos.</p>	

<p>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p style="text-align: center;">TÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</p> <p>Artículo 6°. <i>Responsabilidad de las autoridades de policía.</i> La autoridad de policía que diere orden ilegal incurrirá en sanción disciplinaria, sin perjuicio de la responsabilidad penal y patrimonial si la hubiere.</p> <p>Los servidores públicos que exijan requisitos no previstos expresamente en la presente ley, o que fijen prohibiciones no estipuladas en una ley, incurrirán en falta grave conforme a las disposiciones previstas en el Código Único Disciplinario, o el estatuto legal que lo modifique, sin perjuicio de la responsabilidad penal y patrimonial a que hubiere lugar.</p> <p>Sin perjuicio de la competencia prevalente establecida por la ley en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, la entidad pública de la que haga parte el funcionario respectivo tendrá la obligación de adelantar la investigación a la que haya lugar, una vez tenga conocimiento del hecho, bien sea de oficio o a petición de parte.</p> <p>Adicionalmente, en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano de que trata el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 o la ley que haga sus veces, las entidades de todo orden deberán incluir un informe sobre las investigaciones adelantadas en esta materia y las medidas tomadas frente a los funcionarios que incurrieron en esta conducta, así como también, las acciones preventivas para evitar en lo sucesivo el incumplimiento señalado.</p> <p>Parágrafo. Para todos los efectos legales carece de la naturaleza de orden de policía y se entiende como inexistente, todo mandato que contravenga de manera manifiesta lo establecido en la presente ley, y en consecuencia, no es exigible su cumplimiento ni se condiciona a la declaratoria judicial de la ilegalidad.</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS</p> <p>Artículo 6°. <i>Responsabilidad de las autoridades de policía.</i> La autoridad de policía que diere orden ilegal incurrirá en sanción disciplinaria, sin perjuicio de la responsabilidad penal y patrimonial si la hubiere.</p> <p>Los servidores públicos que exijan requisitos no previstos expresamente en la presente ley, o que fijen prohibiciones no estipuladas en una ley, incurrirán en falta grave, conforme a las disposiciones previstas en el Código Único Disciplinario, o el estatuto legal que lo modifique, sin perjuicio de la responsabilidad penal y patrimonial a que hubiere lugar.</p> <p>Sin perjuicio de la competencia prevalente establecida por la ley en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, la entidad pública de la que haga parte el funcionario respectivo tendrá la obligación de adelantar la investigación a la que haya lugar, una vez tenga conocimiento del hecho, bien sea de oficio o a petición de parte.</p> <p>Adicionalmente, en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano de que trata el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 o la ley que haga sus veces, las entidades de todo orden deberán incluir un informe sobre las investigaciones adelantadas en esta materia y las medidas tomadas frente a los funcionarios que incurrieron en esta conducta, así como también, las acciones preventivas para evitar en lo sucesivo el incumplimiento señalado.</p> <p>Parágrafo. Para todos los efectos legales carece de la naturaleza de orden de policía y se entiende como inexistente, todo mandato que contravenga de manera manifiesta lo establecido en la presente ley, y en consecuencia, no es exigible su cumplimiento ni se condiciona a la declaratoria judicial de la ilegalidad.</p>	

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p style="text-align: center;">TÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">PROCEDIMIENTO PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS</p> <p>Artículo 7°. Del procedimiento para verificar las actividades económicas. El procedimiento sancionador contra los comerciantes que incumplan las normas señaladas en el artículo 3 será aplicado de manera gradual por el alcalde, o quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, bajo las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o del estatuto legal que lo sustituya, así:</p> <p>7.1. Se requerirá por escrito al comerciante para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta.</p> <p>7.2. Se podrán imponer multas hasta por la suma de un (1) salario mínimo mensual por cada mes de incumplimiento y hasta por el término de 90 días calendario.</p> <p>7.3. Si no se da cumplimiento a lo establecido en los numerales 7.1 y 7.2 del presente artículo, se ordenará la suspensión temporal de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de diez (10) días calendario, para que cumpla con los requisitos de la ley.</p> <p>7.4. El cierre definitivo del establecimiento de comercio se podrá ordenar si transcurridos dos (2) meses de haber sido sancionado el comerciante con las medidas de suspensión temporal, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente ley.</p> <p>7.5. En todo caso, los actos administrativos de sanción, multas, suspensión temporal y cierre definitivo, serán apelables en efecto suspensivo.</p> <p>Parágrafo 1°. En el caso de establecimientos comerciales que no cumplan con las normas referentes a usos del suelo se aplicarán, de manera exclusiva y cuando sea del caso, las sanciones previstas en la presente ley.</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">PROCEDIMIENTO PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS</p> <p>Artículo 7°. Del procedimiento para verificar las actividades económicas. El procedimiento sancionador contra los comerciantes que incumplan las normas señaladas en el artículo 3 será aplicado de manera gradual por el alcalde, o quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, bajo las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o del estatuto legal que lo sustituya, así:</p> <p>7.1. Se requerirá por escrito al comerciante para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta.</p> <p>7.2. Se podrán imponer multas hasta por la suma de un (1) salario mínimo mensual por cada mes de incumplimiento y hasta por el término de 90 días calendario.</p> <p>7.3. Si no se da cumplimiento a lo establecido en los numerales 7.1 y 7.2 del presente artículo, se ordenará la suspensión temporal de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de diez (10) días calendario, para que cumpla con los requisitos de la ley.</p> <p>7.4. El cierre definitivo del establecimiento de comercio se podrá ordenar si transcurridos dos (2) meses de haber sido sancionado el comerciante con las medidas de suspensión temporal, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente ley.</p> <p>7.5. En todo caso, los actos administrativos de sanción, multas, suspensión temporal y cierre definitivo serán apelables en efecto suspensivo.</p> <p>Parágrafo 1°. En el caso de establecimientos comerciales que no cumplan con las normas referentes a usos del suelo se aplicarán, de manera exclusiva y cuando sea del caso, las sanciones previstas en la presente ley.</p>	

<p>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p>Parágrafo 2°. En todo caso los alcaldes deberán garantizar el derecho al debido proceso, en especial la doble instancia y la impugnación en el efecto suspensivo.</p> <p>Parágrafo 3°. En desarrollo del principio de favorabilidad, los procesos en curso sobre actividades económicas bajo la Ley 1801 de 2016 deberán ser remitidos a la alcaldía correspondiente.</p>	<p>Parágrafo 2°. En todo caso los alcaldes deberán garantizar el derecho al debido proceso, en especial la doble instancia y la impugnación en el efecto suspensivo.</p> <p>Parágrafo 3°. En desarrollo del principio de favorabilidad, los procesos en curso sobre actividades económicas bajo la Ley 1801 de 2016 deberán ser remitidos a la alcaldía correspondiente.</p>	
<p>Artículo 8°. Suspensión Inmediata de Actividad. En ejercicio de la actividad de policía y en desarrollo de la figura de suspensión inmediata de actividad, prevista en el artículo 161 de la Ley 1801 de 2016, los Comandantes de Estación, Subestación y de Centro de Atención Inmediata de Policía (CAI), podrán suspender la actividad comercial cuando se presente algún comportamiento que altere de forma grave el orden público en los siguientes casos:</p> <p>8.1. Permitir el ingreso de menores de edad a bares, tabernas, discotecas, billares, y juegos de suerte y azar.</p> <p>8.2. Permitir el ingreso de menores de edad a establecimientos de comercio donde se realicen actividades pornográficas, o donde se ejerza la prostitución.</p> <p>8.3. Tolerar riñas en el establecimiento de comercio y no poner en conocimiento a las autoridades competentes.</p> <p>8.4. Comercializar artículos de mala calidad, caducados o adulterados, o alcohol ilegal.</p> <p>8.5. Distribuir, comercializar, almacenar o elaborar, conservar, vender, ofrecer, adquirir, suministrar o consumir en el establecimiento de comercio sustancias estupefacientes, psicotrópicas o drogas sintéticas que produzcan dependencia psíquica o física, prohibidas por la normatividad vigente.</p> <p>8.6. Distribuir, comercializar, almacenar o elaborar en el establecimiento de comercio artículos hurtados.</p>	<p>Artículo 8°. Suspensión Inmediata de Actividad. En ejercicio de la actividad de policía y en desarrollo de la figura de suspensión inmediata de actividad, prevista en el artículo 161 de la Ley 1801 de 2016, los Comandantes de Estación, Subestación y de Centro de Atención Inmediata de Policía (CAI) podrán suspender la actividad comercial cuando se presente algún comportamiento que altere de forma grave el orden público en los siguientes casos:</p> <p>8.1. Permitir el ingreso de menores de edad a bares, tabernas, discotecas, billares, y juegos de suerte y azar.</p> <p>8.2. Permitir el ingreso de menores de edad a establecimientos de comercio donde se realicen actividades pornográficas, o donde se ejerza la prostitución.</p> <p>8.3. Tolerar riñas en el establecimiento de comercio y no poner en conocimiento a las autoridades competentes.</p> <p>8.4. Comercializar artículos caducados o adulterados, o alcohol ilegal.</p> <p>8.5. Distribuir, comercializar, almacenar o elaborar, conservar, vender, ofrecer, adquirir, suministrar o consumir en el establecimiento de comercio sustancias estupefacientes, psicotrópicas o drogas sintéticas que produzcan dependencia psíquica o física, prohibidas por la normatividad vigente.</p> <p>8.6. Distribuir, comercializar, almacenar o elaborar en el establecimiento de comercio artículos hurtados.</p>	<p>Se elimina el término mala calidad, ya que se considera un concepto subjetivo.</p> <p>Se ajusta la redacción del parágrafo 3°, para que surja la obligación de presentar denuncia o poner en conocimiento ante la autoridad competente, cuando se presenten graves hechos que inclusive puedan tener consecuencias penales.</p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>Parágrafo 1°. En los casos referentes a los numerales 8.1 y 8.3 la medida correctiva no podrá prolongarse por más de veinticuatro (24) horas.</p> <p>Parágrafo 2°. De conformidad con lo establecido en el artículo 218 de la Constitución Política, la autoridad de policía continuará ejerciendo las competencias que le atribuye la Constitución y la ley para evitar la concreción de tipos penales, en especial los que afectan la protección de menores de edad. En estos eventos, la autoridad de policía deberá poner el hecho en conocimiento de la autoridad competente para efectos sancionatorios.</p> <p>Parágrafo 3°. En los casos referentes a los numerales 8.2, 8.4, 8.5 y 8.6 se procederá a la suspensión de la actividad por un periodo de 3 días, tiempo en el cual las autoridades correspondientes adelantarán una investigación exhaustiva de los hechos.</p> <p>En caso de comprobarse que los casos enunciados en el presente parágrafo efectivamente tuvieron lugar la suspensión se extenderá de forma permanente.</p>	<p>Parágrafo 1°. En los casos referentes a los numerales 8.1 y 8.3 la medida correctiva no podrá prolongarse por más de veinticuatro (24) horas.</p> <p>Parágrafo 2°. De conformidad con lo establecido en el artículo 218 de la Constitución Política, la autoridad de policía continuará ejerciendo las competencias que le atribuyen la Constitución y la ley para evitar la concreción de tipos penales, en especial los que afectan la protección de menores de edad. En estos eventos, la autoridad de policía deberá poner el hecho en conocimiento de la autoridad competente para efectos sancionatorios.</p> <p>Parágrafo 3°. En los casos referentes a los numerales 8.2, 8.4, 8.5 y 8.6, <u>se deberá poner en conocimiento y/o denunciar ante las autoridades competentes los hechos ocurridos para que se adelante una investigación exhaustiva.</u> En todo caso, se procederá a la suspensión de la actividad, por un periodo de 3 días.</p>	
<p>Artículo 9°. <i>Normas de usos del suelo y actividades comerciales.</i> Las siguientes reglas en materia de uso del suelo y desarrollo de la actividad económica, buscan dar seguridad y claridad jurídica, para que la actividad económica se pueda adelantar de manera organizada y en ejercicio del principio de libertad de económica.</p> <p>9.1. Los Concejos Municipales o Distritales que expidan Planes de Ordenamiento Territorial o Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, según sea su denominación, que modifiquen o cambien los usos del suelo, deberán establecer planes, medidas progresivas y plazos para que los propietarios de los establecimientos de comercio que actualmente están en funcionamiento y desarrollando actividades lícitas, efectúen su homologación, actualización de las actividades que realizan o que se reubiquen, de conformidad con el nuevo régimen de usos del suelo.</p>	<p>Artículo 9°. <i>Normas de usos del suelo y actividades comerciales.</i> Las siguientes reglas en materia de uso del suelo y desarrollo de la actividad económica buscan dar seguridad y claridad jurídica, para que la actividad económica se pueda adelantar de manera organizada y en ejercicio del principio de libertad de económica.</p> <p>9.1. Los Concejos Municipales o Distritales que expidan Planes de Ordenamiento Territorial o Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, según sea su denominación, que modifiquen o cambien los usos del suelo, deberán establecer planes, medidas progresivas y plazos para que los propietarios de los establecimientos de comercio que actualmente están en funcionamiento y desarrollando actividades lícitas, efectúen su homologación, actualización de las actividades que realizan o que se reubiquen, de conformidad con el nuevo régimen de usos del suelo.</p>	

<p>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p>9.2. Los Concejos Municipales o Distritales que expidan, actualicen o modifiquen las normas de uso del suelo, deberán propender que reflejen la realidad económica, cultural y las actividades comerciales que se desarrollan en el municipio o distrito.</p> <p>9.3. En los usos residenciales no se podrán realizar actividades de alto impacto, que en todo caso serán las definidas únicamente por ley de la República.</p>	<p>9.2. Los Concejos Municipales o Distritales que expidan, actualicen o modifiquen las normas de uso del suelo, deberán propender que reflejen la realidad económica, cultural y las actividades comerciales que se desarrollan en el municipio o distrito.</p> <p>9.3. En los usos residenciales no se podrán realizar actividades de alto impacto, que en todo caso serán las definidas únicamente por ley de la República.</p>	
<p>Artículo 10. Las actuaciones y procedimientos establecidos en la presente ley se rigen por las disposiciones específicas establecidas en esta norma y lo que no se encuentra regulado por esta ley, se regirá por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>Solamente se podrá imponer a los comerciantes la sanción de multa o suspensión de actividad comercial, de conformidad con el procedimiento y lo dispuesto en la presente ley teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad y razonabilidad.</p> <p>Parágrafo. Para la imposición de la sanción de multa o suspensión de la actividad comercial se deberán atender los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Daño o peligro generado 2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o un tercero 3. Reincidencia en la comisión de la infracción 4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión. 5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar sus efectos. 6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes. 7. Renuncia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente. 8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción. 	<p>Artículo 10. Las actuaciones y procedimientos establecidos en la presente ley se rigen por las disposiciones específicas establecidas en esta norma y lo que no se encuentra regulado por esta ley, se regirá por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</p> <p>Solamente se podrá imponer a los comerciantes la sanción de multa o suspensión de actividad comercial, de conformidad con el procedimiento y lo dispuesto en la presente ley teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad y razonabilidad.</p> <p>Parágrafo. Para la imposición de la sanción de multa o suspensión de la actividad comercial se deberán atender los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Daño o peligro generado 2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o un tercero 3. Reincidencia en la comisión de la infracción 4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión. 5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar sus efectos. 6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes. 7. Renuncia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente. 8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción. 	

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 11. Las definiciones de espacio público previstas en la Ley 9 de 1989 o norma que la sustituya, tendrán aplicación directa y exclusiva para efectos urbanísticos, arquitectónicos y paisajísticos.</p> <p>Parágrafo. La aplicación de las normas de policía relacionadas con los comportamientos de convivencia en el espacio público establecidas en el artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, no serán extensivas a la propiedad privada, así las normas de usos del suelo y los Planes de Ordenamiento Territorial incluyan ciertas definiciones de espacio público para efectos urbanísticos, arquitectónicos y paisajísticos.</p>	<p>Artículo 11. Las definiciones de espacio público previstas en la Ley 9 de 1989 o norma que la sustituya tendrán aplicación directa y exclusiva para efectos urbanísticos, arquitectónicos y paisajísticos.</p> <p>Parágrafo. La aplicación de las normas de policía relacionadas con los comportamientos de convivencia en el espacio público establecidas en el artículo 140 de la Ley 1801 de 2016 no serán extensivas a la propiedad privada, así las normas de usos del suelo y los Planes de Ordenamiento Territorial incluyan ciertas definiciones de espacio público para efectos urbanísticos, arquitectónicos y paisajísticos.</p>	
<p>Artículo 12. Antejardines. De conformidad con la definición de espacio público contenida en el Artículo 139 de la Ley 1801 de 2016, el antejardín no es considerado espacio público, por ende, no le son extensivas las normas de policía y prohibiciones relacionadas con espacio público contenidas en la Ley 1801 de 2016.</p>	<p>Artículo 12. Antejardines. De conformidad con la definición de espacio público contenida en el artículo 139 de la Ley 1801 de 2016, el antejardín no es considerado espacio público; por ende, no le son extensivas las normas de policía y prohibiciones relacionadas con espacio público contenidas en la Ley 1801 de 2016.</p>	
<p>Artículo 13. Consumo controlado de bebidas alcohólicas en escenarios habilitados y en espectáculos culturales y deportivos. Se autoriza el consumo de bebidas alcohólicas en los escenarios habilitados definidos en el artículo 3° de la Ley 1493 de 2011 y en espectáculos deportivos y culturales desarrollados en estadios, coliseos, centros deportivos, arenas y similares, de acuerdo con las siguientes disposiciones:</p> <p>13.1. El expendio de alcohol se realizará únicamente en las áreas especialmente dispuestas para tales efectos.</p> <p>13.2. Las ventas se interrumpirán veinte (20) minutos antes de la finalización del evento cultural o deportivo.</p> <p>13.3. Estará prohibido el porte y consumo de bebidas alcohólicas, durante el ingreso, salida o evacuación de los eventos.</p>	<p>Artículo 13. Consumo controlado de bebidas alcohólicas en escenarios habilitados y en espectáculos culturales y deportivos. Se autoriza el consumo de bebidas alcohólicas en los escenarios habilitados definidos en el artículo 3° de la Ley 1493 de 2011 y en espectáculos deportivos y culturales desarrollados en estadios, coliseos, centros deportivos, arenas y similares, de acuerdo con las siguientes disposiciones:</p> <p>13.1. El expendio de alcohol se realizará únicamente en las áreas especialmente dispuestas para tales efectos.</p> <p>13.2. Las ventas se interrumpirán veinte (20) minutos antes de la finalización del evento cultural o deportivo.</p> <p>13.3. Estará prohibido el porte y consumo de bebidas alcohólicas, durante el ingreso, salida o evacuación de los eventos.</p>	

<p>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p>13.4. El organizador del evento deberá establecer zonas en las que no se permita el consumo de alcohol, para que los espectadores decidan en qué área desean presenciar el espectáculo público.</p> <p>13.5. El organizador se abstendrá de vender alcohol a personas que presenten comportamientos o síntomas de intoxicación etílica. Así mismo se prohíbe el expendido de bebidas embriagantes a menores de edad.</p> <p>Parágrafo 1°. Los alcaldes distritales y municipales reglamentaran el uso de vías y espacio público adyacente a todos aquellos eventos, actos festivos y lúdicos que se realicen durante la temporada de los eventos culturales y deportivos, cuyo ejercicio implique el uso de las mismas.</p> <p>Parágrafo 2°. Los alcaldes distritales y municipales podrán prohibir el consumo de bebidas embriagantes en los espectáculos, cuando existan antecedentes de comportamientos que afectaron la convivencia en eventos similares realizados por los mismos organizadores.</p> <p>Parágrafo 3°. En las zonas mencionadas en el artículo queda proscrito el uso de drogas estupefacientes, sustancias psicoactivas, tóxicas o prohibidas, no autorizados para su consumo.</p>	<p>13.4. El organizador del evento deberá establecer zonas en las que no se permita el consumo de alcohol, para que los espectadores decidan en qué área desean presenciar el espectáculo público.</p> <p>13.5. El organizador se abstendrá de vender alcohol a personas que presenten comportamientos o síntomas de intoxicación etílica. Así mismo, se prohíbe el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad.</p> <p>Parágrafo 1°. Los alcaldes distritales y municipales reglamentarán el uso de vías y espacio público adyacente a todos aquellos eventos, actos festivos y lúdicos que se realicen durante la temporada de los eventos culturales y deportivos, cuyo ejercicio implique el uso de las mismas.</p> <p>Parágrafo 2°. Los alcaldes distritales y municipales podrán prohibir el consumo de bebidas embriagantes en los espectáculos, cuando existan antecedentes de comportamientos que afectaron la convivencia en eventos similares realizados por los mismos organizadores.</p>	<p>Se elimina el parágrafo 3°, por encontrarse regulado este tema, en la Ley 2000 de 2019.</p> <p>El parágrafo 4° pasa a ser 3.</p> <p>Se deja el concepto general de espacio público, el cual se encuentra definido en el artículo 139 de la Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Seguridad y convivencia ciudadana” y la Ley 9ª de 1989</p>

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>Parágrafo 4°. Las actividades que se desarrollen en el espacio público relacionadas con la utilización de aceras, portales, terrazas y otros, por parte de negocios comerciales destinados parcial o totalmente al funcionamiento de restaurantes, fuentes de soda, pastelerías, heladerías, cafeterías, tiendas y demás locales con servicio de alimentos preparados, serán reglamentadas por el alcalde municipal y distrital, previa autorización del Concejo. Estableciendo el mecanismo para otorgar los permisos, la expedición de los mismos y la tarifa anual por uso del espacio público en su entidad territorial, en virtud del artículo 311 de la Constitución Política.</p> <p>La anterior disposición no es aplicable para el artículo 12 de la presente ley.</p>	<p>Parágrafo 3°. Las actividades que se desarrollen en el espacio público, por parte de negocios comerciales destinados parcial o totalmente al funcionamiento de restaurantes, fuentes de soda, pastelerías, heladerías, cafeterías, tiendas y demás locales con servicio de alimentos preparados, serán reglamentadas por el alcalde municipal y distrital, previa autorización del Concejo. Estableciendo el mecanismo para otorgar los permisos, la expedición de los mismos y la tarifa anual por uso del espacio público en su entidad territorial, en virtud del artículo 311 de la Constitución Política.</p> <p>La anterior disposición no es aplicable para el artículo 12 de la presente ley.</p>	
<p>TÍTULO IV</p> <p>RESTRICCIONES EXCEPCIONALES POR RAZONES DE AFECTACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO</p> <p>Artículo 14. Horarios para establecimientos que se dediquen al expendio y consumo de bebidas alcohólicas. En los casos excepcionales que, por razones de orden público, las autoridades competentes adopten horarios de funcionamiento para aquellos establecimientos que se dediquen al expendio y consumo de bebidas alcohólicas, se deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p> <p>a) Teniendo en cuenta que las decisiones discrecionales deben ser adecuadas a los fines que la norma autoriza, y proporcionales a los hechos que le sirven de causa, debe existir una relación de causalidad entre la efectiva o posible alteración del orden público, y la medida temporal que se adopte.</p> <p>b) Toda medida de esta naturaleza deberá ser temporal y revisada. Para efectos de lo anterior, deberá realizarse un análisis comparativo del orden público, entre el momento en que se adoptó la medida de horario y la fecha en que se realiza la revisión.</p> <p>c) La medida no puede traducirse en la supresión absoluta o ilimitada de libertades públicas o privadas.</p>	<p>TÍTULO IV</p> <p>RESTRICCIONES EXCEPCIONALES POR RAZONES DE AFECTACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO</p> <p>Artículo 14. Horarios para establecimientos que se dediquen al expendio y consumo de bebidas alcohólicas. En los casos excepcionales que, por razones de orden público, las autoridades competentes adopten horarios de funcionamiento para aquellos establecimientos que se dediquen al expendio y consumo de bebidas alcohólicas, se deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p> <p>a) Teniendo en cuenta que las decisiones discrecionales deben ser adecuadas a los fines que la norma autoriza y proporcionales a los hechos que le sirven de causa, debe existir una relación de causalidad entre la efectiva o posible alteración del orden público, y la medida temporal que se adopte.</p> <p>b) Toda medida de esta naturaleza deberá ser temporal y revisada. Para efectos de lo anterior, deberá realizarse un análisis comparativo del orden público, entre el momento en que se adoptó la medida de horario y la fecha en que se realiza la revisión.</p> <p>c) La medida no puede traducirse en la supresión absoluta o ilimitada de libertades públicas o privadas.</p>	

<p>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p>d) La medida debe ser indispensable y su única finalidad debe ser la conservación o restablecimiento del orden público, y no podrá motivarse por razones ajenas a este.</p> <p>e) Se debe determinar el tiempo por el que se adopta la medida de horario, el cual debe corresponder al estrictamente necesario para conservar o restablecer el orden público.</p> <p>f) Los horarios se pueden establecer en ciertas zonas o sectores del municipio o distritos, o en toda la jurisdicción del municipio, para lo cual se deberá tener en cuenta el mínimo de afectación.</p>	<p>d) La medida debe ser indispensable y su única finalidad debe ser la conservación o restablecimiento del orden público, y no podrá motivarse por razones ajenas a este.</p> <p>e) Se debe determinar el tiempo por el que se adopta la medida de horario, el cual debe corresponder al estrictamente necesario para conservar o restablecer el orden público.</p> <p>f) Los horarios se pueden establecer en ciertas zonas o sectores del municipio o distritos, o en toda la jurisdicción del municipio, para lo cual se deberá tener en cuenta el mínimo de afectación.</p>	
<p>Artículo 15. Medidas en relación con el orden público. Los Alcaldes municipales y distritales deberán promover el desarrollo de la actividad económica, y excepcionalmente, en desarrollo de sus facultades constitucionales y legales relacionadas con el orden público, en particular las otorgadas mediante las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 1801 de 2016, cuando se presenten graves alteraciones al orden público podrán decretar la medida excepcional de la restricción o prohibición del expendio y consumo de bebidas alcohólicas.</p> <p>En caso de que se decrete esta medida excepcional, los Alcaldes deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p> <p>a) La medida debe adoptarse de acuerdo con los principios de proporcionalidad, razonabilidad y estricta necesidad. No puede traducirse en la supresión absoluta o ilimitada de libertades públicas o privadas.</p> <p>b) La medida debe ser indispensable y su única finalidad debe ser la conservación o restablecimiento del orden público, y no podrá motivarse por razones ajenas al orden público.</p> <p>c) Debe existir una relación de causalidad entre la posible o efectiva alteración al orden público y la necesidad de la adopción de la medida excepcional.</p> <p>d) Determinar el tiempo por el que se adopta la medida, el cual debe corresponder al estrictamente necesario para conservar o restablecer el orden público. La medida no puede tener una duración ilimitada.</p>	<p>Artículo 15. Medidas en relación con el orden público. Los Alcaldes municipales y distritales deberán promover el desarrollo de la actividad económica, y excepcionalmente, en desarrollo de sus facultades constitucionales y legales relacionadas con el orden público, en particular las otorgadas mediante las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 1801 de 2016, cuando se presenten graves alteraciones al orden público podrán decretar la medida excepcional de la restricción o prohibición del expendio y consumo de bebidas alcohólicas.</p> <p>En caso de que se decrete esta medida excepcional, los Alcaldes deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p> <p>a) La medida debe adoptarse de acuerdo con los principios de proporcionalidad, razonabilidad y estricta necesidad. No puede traducirse en la supresión absoluta o ilimitada de libertades públicas o privadas.</p> <p>b) La medida debe ser indispensable y su única finalidad debe ser la conservación o restablecimiento del orden público, y no podrá motivarse por razones ajenas al orden público.</p> <p>c) Debe existir una relación de causalidad entre la posible o efectiva alteración al orden público y la necesidad de la adopción de la medida excepcional.</p> <p>d) Determinar el tiempo por el que se adopta la medida, el cual debe corresponder al estrictamente necesario para conservar o restablecer el orden público. La medida no puede tener una duración ilimitada.</p>	

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<p>e) En los casos en que se cuenten con estudios de seguridad, los alcaldes deberán motivar el acto administrativo en dichos estudios, donde se demuestre la afectación o posible afectación al orden público.</p> <p>f) La medida puede ser adoptada en todo o parte de la jurisdicción del municipio o distrito.</p> <p>g) La medida excepcional debe ser adoptada y publicada conforme a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al menos siete (7) días antes de su entrada en vigencia, salvo los casos de urgencia manifiesta.</p>	<p>e) En los casos en que se cuenten con estudios de seguridad, los alcaldes deberán motivar el acto administrativo en dichos estudios, donde se demuestre la afectación o posible afectación al orden público.</p> <p>f) La medida puede ser adoptada en todo o parte de la jurisdicción del municipio o distrito.</p> <p>g) La medida excepcional debe ser adoptada y publicada conforme a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al menos siete (7) días antes de su entrada en vigencia, salvo los casos de urgencia manifiesta.</p>	
<p>Artículo 16. Modifíquese el párrafo del Artículo 174 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, el cual quedará así:</p> <p>“(…)”</p> <p>Parágrafo. Por su naturaleza de carácter pedagógico, esta medida deberá ser impuesta por la autoridad de policía competente para todos los comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en el presente Código, antes de imponer cualquier otra medida correctiva que pudiere ser impuesta.”</p>	<p>Artículo 16. Modifíquese el párrafo del artículo 174 de la Ley 1801 de 2016, “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, el cual quedará así:</p> <p>“(…)”</p> <p>Parágrafo. Por su naturaleza de carácter pedagógico, esta medida deberá ser impuesta por la autoridad de policía competente para todos los comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en el presente Código, antes de imponer cualquier otra medida correctiva que pudiere ser impuesta.”.</p>	
<p>Artículo 17. En relación con el numeral 4 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, cuando se trate de vendedores informales el Gobierno nacional y los alcaldes distritales y municipales, atendiendo a los principios de concurrencia y subsidiaridad, dentro un año siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán diseñar e implementar la política pública de la que trata la Ley 1988 de 2019 para proteger el derecho al trabajo de las personas que dependan de la actividad informal, reubicándolos en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente, teniendo en cuenta el principio de confianza legítima establecido por la Corte Constitucional sin causarles daños a los únicos bienes de subsistencia que tienen a su disposición.</p>	<p>Artículo 17. En relación con el numeral 4 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, cuando se trate de vendedores informales el Gobierno nacional y los alcaldes distritales y municipales, atendiendo a los principios de concurrencia y subsidiaridad, dentro un año siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán diseñar e implementar la política pública de la que trata la Ley 1988 de 2019 para proteger el derecho al trabajo de las personas que dependan de la actividad informal, reubicándolos en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente, teniendo en cuenta el principio de confianza legítima establecido por la Corte Constitucional sin causarles daños a los únicos bienes de subsistencia que tienen a su disposición.</p>	

<p>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p>Artículo 18. Modifíquese el párrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, el cual quedará así:</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo. Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto dispongan las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como el cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma.</p> <p>En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad.</p> <p>Cuando los uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al presunto infractor, evidenciando el hecho. Solo el inspector de policía o quien haga sus veces impondrá la multa en primera instancia mediante acto administrativo debidamente motivado respetando el principio del debido proceso.</p> <p>Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la multa por parte del inspector de policía, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento lo cual constituye un descuento por pronto pago.</p> <p>A cambio del pago de la multa general Tipos 1 y 2 la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de policía que se conmute la totalidad de la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</p>	<p>Artículo 18. Modifíquese el párrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, el cual quedará así:</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo. Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto dispongan las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como el cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma.</p> <p>En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad.</p> <p>Cuando los uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al presunto infractor, evidenciando el hecho. Solo el inspector de policía o quien haga sus veces impondrá la multa en primera instancia mediante acto administrativo debidamente motivado respetando el principio del debido proceso.</p> <p>Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la multa por parte del inspector de policía, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento lo cual constituye un descuento por pronto pago.</p> <p>A cambio del pago de la multa general Tipos 1 y 2 la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de policía que se conmute la totalidad de la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.</p>	

<p>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p>Si la persona no está de acuerdo con el cumplimiento de la medida de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, cuando este aplique, podrá presentarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes ante la autoridad competente, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en este Código.</p> <p>Una vez liquidadas y comunicadas, si las multas no fueren pagadas dentro del mes siguiente, el funcionario competente deberá reportar la existencia de la deuda al Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República y así mismo deberá reportar el pago de la deuda.</p> <p>La administración distrital o municipal podrá reglamentar la imposición de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia para los comportamientos contrarios a la convivencia que admitan multa Tipo 1 y 2, en reemplazo de la multa.</p>	<p>Si la persona no está de acuerdo con el cumplimiento de la medida de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, cuando este aplique, podrá presentarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes ante la autoridad competente, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en este Código.</p> <p>Una vez liquidadas y comunicadas, si las multas no fueren pagadas dentro del mes siguiente, el funcionario competente deberá reportar la existencia de la deuda al Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República y así mismo deberá reportar el pago de la deuda.</p> <p>La administración distrital o municipal podrá reglamentar la imposición de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia para los comportamientos contrarios a la convivencia que admitan multa Tipo 1 y 2, en reemplazo de la multa.</p>	
<p>Artículo 19. Modifíquese el inciso 4° del artículo 19 de la Ley 1801 de 2016, sobre Consejos de Seguridad y Convivencia y Comité Civil de Convivencia, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 19. Consejos de Seguridad y Convivencia y Comité Civil de Convivencia.</p> <p>(...) Este Comité estará conformado por el alcalde o su delegado, el personero municipal o su delegado, un representante del sector comercial de un gremio representativo y el Comandante de Estación del respectivo distrito, municipio o localidad. (...)”</p>	<p>Artículo 19. Modifíquese el inciso 4° del artículo 19 de la Ley 1801 de 2016, sobre Consejos de Seguridad y Convivencia y Comité Civil de Convivencia, el cual quedará así:</p> <p>“Artículo 19. Consejos de Seguridad y Convivencia y Comité Civil de Convivencia.</p> <p>(...) Este Comité estará conformado por el alcalde o su delegado, el personero municipal o su delegado, un representante del sector comercial de un gremio representativo y el Comandante de Estación del respectivo distrito, municipio o localidad. (...)”</p>	
<p>Artículo 20: Modifíquese el título de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>“Por la cual se expide el Código Nacional de Convivencia y Policía”.</p>		<p>Se ELIMINA el artículo 20, ya que recientemente el Congreso de la República modificó este título en la Ley 2000 de 2019, el cual quedó así: “Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.</p>

<p>TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA</p>	<p>TEXTO PROPUESTO</p>	<p>JUSTIFICACIÓN</p>
<p>Artículo 21. Modifíquese el artículo 236 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 236. Programa de Educación y Promoción del Código. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio TIC y demás entidades adscritas, deberá diseñar programas, actividades y campañas de promoción en todo el territorio nacional, de las disposiciones más relevantes contenidas en el presente Código, especialmente de los comportamientos contrarios a la convivencia y las consecuencias que se derivan de su realización, con el fin de que la ciudadanía conozca y se actualice en torno a los aspectos trascendentales de esta ley.</p> <p>Así mismo deberá adelantar jornadas de capacitación y formación del nuevo Código de Policía y Convivencia a las autoridades de policía, a partir de su promulgación.</p> <p>De igual forma, a través del Ministerio de Educación, desarrollará programas para el fomento de competencias que fortalezcan la cultura ciudadana y la convivencia, así como el respeto por las normas y las autoridades, en concordancia con los lineamientos definidos en la Ley 1013 de 2006 y la Ley 1732 de 2014.</p> <p>Estos programas serán implementados por las Instituciones Educativas en el marco de su autonomía escolar y su contenido.</p> <p>Las disposiciones establecidas en este artículo deberán implementarse en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la sanción de la presente ley.</p>	<p>Artículo 20. Modifíquese el artículo 236 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 236. Programa de Educación y Promoción del Código. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio TIC y demás entidades adscritas, deberá diseñar programas, actividades y campañas de promoción en todo el territorio nacional, de las disposiciones más relevantes contenidas en el presente Código, especialmente de los comportamientos contrarios a la convivencia y las consecuencias que se derivan de su realización, con el fin de que la ciudadanía conozca y se actualice en torno a los aspectos trascendentales de esta ley.</p> <p>Así mismo deberá adelantar jornadas de capacitación y formación del nuevo Código de Policía y Convivencia a las autoridades de policía, a partir de su promulgación.</p> <p>De igual forma, a través del Ministerio de Educación, desarrollará programas para el fomento de competencias que fortalezcan la cultura ciudadana y la convivencia, así como el respeto por las normas y las autoridades, en concordancia con los lineamientos definidos en la Ley 1013 de 2006 y la Ley 1732 de 2014.</p> <p>Estos programas serán implementados por las Instituciones Educativas en el marco de su autonomía escolar y su contenido.</p> <p>Las disposiciones establecidas en este artículo deberán implementarse en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la sanción de la presente ley.</p>	
<p>Artículo nuevo. En ningún caso podrá la Policía Nacional en actuación de rutina, sin orden judicial o de allanamiento, grabar a un ciudadano que se encuentre en establecimiento de comercio.</p>	<p>Artículo 21. En ningún caso podrá la Policía Nacional en actuación de rutina, sin orden judicial o de allanamiento, grabar a un ciudadano que se encuentre en establecimiento de comercio.</p>	

TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
	<u>Artículo nuevo. El Gobierno nacional implementará una estrategia pedagógica para difundir la presente ley, en especial, lo referente al uso de obras protegidas por el derecho de autor en establecimientos comerciales y reglamentará la materia en un plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</u>	Acogiendo la solicitud de egeda, se incluye artículo adicional en materia de estrategias pedagógicas.
Artículo 22. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga los artículos 83, 85, 86, 87, 92, 93, 94, el numeral 5 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, y la expresión “ <i>los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados</i> ” del artículo 139 de la Ley 1801 de 2016.	Artículo 23. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga los artículos 83, 85, 86, 87, 92, 93, 94, el numeral 5 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, y la expresión “ <i>los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados</i> ” del artículo 139 de la Ley 1801 de 2016.	

PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, solicito a los honorables Senadores de la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de ley número 215 de 2019 Senado, 100 de 2018 Cámara, *por medio de la cual se dictan normas para la regulación del ejercicio de las libertades económicas y se establecen otras disposiciones*, conforme al texto del pliego de modificaciones que se adjunta.

Cordialmente,



FABIO RAÚL AMIN SALEME
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 215 DE 2019 SENADO, 100 DE 2018 CÁMARA

por medio de la cual se dictan normas para la regulación del ejercicio de las libertades económicas y se establecen otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

TÍTULO PRELIMINAR

**DISPOSICIONES GENERALES Y
PRINCIPIOS**

Artículo 1º. Objeto. El objeto de la presente ley es regular el ejercicio de las actividades económicas, unificar y simplificar los requisitos para la apertura y el funcionamiento de los establecimientos de

comercio, y establecer otras disposiciones para fomentar la libre empresa.

Artículo 2º. Principios y disposiciones que rigen la presente ley. Las disposiciones de la presente ley y de cualquiera otra cuyo objeto sea la regulación de las libertades económicas serán interpretadas de conformidad con los artículos 6º, 13, 29, 83, 84, 90, 209, 333 y 334 de la Constitución Nacional, y en particular, por los siguientes principios rectores:

Responsabilidad: Los particulares solo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes; por lo tanto, lo que no está expresamente prohibido por las leyes de la República, le es permitido a estos para el desarrollo de sus actividades económicas.

Legalidad: El debido proceso rige en toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Todo proceso o causa que se siga contra un particular por motivos del ejercicio del comercio deberá fundamentarse en leyes preexistentes al acto que se le imputa, tramitarse ante el servidor público competente determinado de forma preexistente por las leyes, y con la plena observancia de las normas procesales determinadas por la presente ley.

Interpretación restringida: Toda norma que por su naturaleza restrinja o limite el ejercicio de derechos y libertades económicas es de interpretación restringida, para lo cual debe atenderse únicamente su tenor literal. Está proscrita toda forma de interpretación analógica en contra de los derechos e intereses del comerciante.

Favorabilidad: El comerciante podrá en todo tiempo invocar la ley permisiva o favorable, así sea esta posterior, de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Responsabilidad del Estado: El Estado responderá patrimonialmente por los daños

antijurídicos que se le imputen por motivos relacionados con la afectación de las libertades económicas. En todo caso, el Estado podrá repetir contra el responsable cuando haya sido condenado por la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo.

Presunción de buena fe y de inocencia: La buena fe se presume en todas las actuaciones que realicen los particulares ante las autoridades.

Todo comerciante se presume inocente mientras no se haya declarado su culpabilidad y dicha determinación esté en firme.

Es deber del Estado probar la participación del particular en los hechos que se le endilgan. Es nula de pleno derecho la prueba obtenida con violación del debido proceso.

Seguridad jurídica: Las disposiciones que se establecen en la presente ley tienen una finalidad preventiva para que el comerciante pueda cumplir las normas que se establecen en esta ley y pueda desarrollar tranquilamente las actividades comerciales.

Finalidad preventiva: Las disposiciones que se establecen en la presente ley tienen una finalidad preventiva para que el comerciante pueda cumplir las normas que se establecen en esta ley y pueda desarrollar tranquilamente las actividades comerciales.

Proporcionalidad, racionalidad y necesidad: Las medidas que adopten las autoridades de policía en cumplimiento de la presente ley deberán tener presentes los hechos y circunstancias que rodean cada caso particular y deberán ser medidas proporcionales y las estrictamente necesarias para que la actividad comercial se pueda continuar desarrollando de una manera adecuada. En aplicación del principio de estricta necesidad todo exceso es indebido.

Parágrafo 1°. Las autoridades respetarán la costumbre mercantil reconocida con arreglo a la ley.

Parágrafo 2°. La violación de estos principios dará lugar a las distintas formas de responsabilidad atribuibles a los servidores públicos.

Parágrafo 3°. En las causas que se sigan por motivos relacionados con el ejercicio del comercio, está proscrita toda forma de responsabilidad objetiva.

TÍTULO I

DE LOS REQUISITOS EXIGIBLES A LOS ESTABLECIMIENTOS

DE COMERCIO ABIERTOS AL PÚBLICO

Artículo 3°. *Requisitos para la apertura y funcionamiento de los establecimientos de comercio.* Para la apertura y el funcionamiento de los establecimientos de comercio que desarrollan actividades económicas se deberán cumplir únicamente con los siguientes requisitos:

3.1 Las normas referentes al uso del suelo de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial. No podrá condicionarse el cumplimiento de este requisito a la exigencia de un certificado o concepto

de uso del suelo, licencia de construcción, o similares, cualquiera sea su denominación, para acreditar el cumplimiento de las normas de uso del suelo. Es deber de las autoridades consultar el Plan de Ordenamiento Territorial de cada entidad territorial.

3.2 Matrícula mercantil de la Cámara de Comercio y su renovación de la respectiva jurisdicción donde se desarrolle la actividad. El cumplimiento de este requisito tendrá en cuenta lo establecido en los artículos 31 y 33 del Código de Comercio.

3.3 La comunicación de la apertura del establecimiento de comercio dirigida a planeación o, quien haga sus veces de la entidad territorial. Dicho requisito es de carácter informativo.

3.4 Para aquellos establecimientos que comercialicen equipos terminales móviles, contar con el permiso o autorización expedido por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o su delegado.

3.5 Las normas ambientales que de manera específica sean aplicables a la actividad, tales como las que se refieren a los niveles de intensidad auditiva y de vertimientos entre otras.

3.6 Cumplir con los horarios que expida el alcalde para aquellos establecimientos que se dediquen al expendio y consumo de bebidas alcohólicas, de acuerdo al artículo 14 de la presente ley.

3.7 Cumplir con las condiciones sanitarias descritas por la Ley 9ª de 1979 y las demás leyes que la modifiquen o sustituyan.

3.8 Aquellos establecimientos de comercio en donde se comuniquen al público obras musicales deberán acreditar el pago o la correspondiente autorización para la comunicación pública de las mismas, bien por sus titulares o por quienes representen sus derechos. Si fuera el caso, para lo cual contará con 30 días calendario para acreditar el pago si se causa.

En todo caso, el pago o reconocimiento de este derecho de remuneración no le es aplicable a aquellos establecimientos abiertos al público que utilicen obras musicales para el entretenimiento de sus trabajadores, o cuya finalidad de comunicación de las obras musicales, no sea la de entretener con ellas al público consumidor con ánimo de lucro o de ventas.

Parágrafo 1°. Al comerciante no se le podrá exigir un documento o certificado para demostrar el cumplimiento de los anteriores requisitos, salvo en los casos en que expresamente lo establece en los numerales 3.2, 3.4. y 3.8. Se prohíbe exigir para la apertura o funcionamiento de establecimientos de comercio licencia de construcción, certificado y/o concepto de uso del suelo, concepto de bomberos o su equivalente, certificado de intensidad auditiva, concepto o licencia sanitaria y cualquier

otro documento o concepto que no se encuentre contemplado expresamente en la presente ley.

Los anteriores requisitos podrán cuando lo estimen conveniente ser verificados por las alcaldías en cualquier momento, siguiendo el procedimiento que se define en la presente ley.

En el evento de suscitarse vacíos para la interpretación y aplicación de la presente ley se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Parágrafo 2°. Los requisitos de apertura y funcionamiento de que trata la presente ley son de orden público y constituyen el régimen de policía único para todos los establecimientos de comercio de que trata el artículo 515 del Código de Comercio y normas que lo sustituyan o complementen, el cual subsume cualquier otra norma sobre la materia y prevalece para todo efecto legal en su aplicación. También serán exigibles a todos los establecimientos que desarrollen actividades económicas independientemente de su naturaleza, denominación o la forma jurídica que asuman.

Parágrafo 3°. En los casos de los inmuebles sometidos a propiedad horizontal, los requisitos de que trata el presente artículo no son exigibles de la persona jurídica que se constituye por mandato de la Ley 675 de 2001, sino de cada uno de los establecimientos y/o unidades privadas que se ubican en la misma. Igualmente, los requisitos de que trata el presente artículo son exigibles únicamente respecto de quien desarrolla la actividad comercial respectiva en virtud de contratos de arrendamiento, concesión o su equivalente del inmueble comercial, sin hacerse extensivos al propietario del mismo.

En los casos donde el uso del suelo permita una actividad económica comercial o mixta y dentro de las áreas constituidas como propiedad horizontal se encuentren establecimientos de comercio, estos podrán seguir ejerciendo la actividad comercial, siempre y cuando esta sea de bajo impacto.

Parágrafo 4°. Para aquellos establecimientos que exploten el monopolio de juegos de suerte y azar y su explotación, los requisitos de apertura y funcionamiento seguirán siendo los establecidos en la Ley 1393 de 2010, o la que la adicione, modifique o sustituya.

Artículo 4°. Ninguna autoridad podrá exigir licencia, permiso o requisito adicional de funcionamiento, para el desarrollo y operación de actividades económicas que adelantan los establecimientos de comercio, salvo lo previsto en la presente ley.

Las entidades territoriales al expedir regulaciones en materias de su competencia constitucional, no estarán facultadas para condicionar directa o indirectamente la actividad económica a requisitos, procedimientos ni sanciones. Tampoco en ejercicio de la facultad reglamentaria o de instrucción, podrán las entidades del orden nacional desconocer estos mandatos.

Parágrafo 1°. Las autoridades administrativas tampoco podrán establecer prohibiciones adicionales que no se encuentren previstas en una ley de la República.

Parágrafo 2°. En todo caso los alcaldes y concejales municipales y distritales no perderán su autonomía ni sus competencias respecto de la facultad de determinar los usos del suelo y los planes de ordenamiento territorial.

Parágrafo 3°. Las Cámaras de Comercio permitirán el acceso permanente en tiempo real a la administración municipal o distrital correspondiente a las matrículas mercantiles registradas o modificadas.

Artículo 5°. *Tienda tradicional.* Para efectos de promover la libertad de empresa y la creación de empleo, inclúyase en la presente ley la definición:

Se consideran tiendas tradicionales los establecimientos donde los clientes son atendidos por vendedores que se encuentran detrás del mostrador y las mercancías que se observan en las estanterías generalmente están fuera del alcance del comprador tales como: graneros, almacenes de víveres, cigarrerías y tiendas de barrio cuya actividad económica consiste en la venta al público de artículos de primera necesidad, alimentos, bebidas, bebidas alcohólicas, confitería, lácteos, salsamentaria, rancho y miscelánea, así como también el servicio a la mesa de alimentos, bebidas y licores.

La actividad de las tiendas es inherente a la dinámica de las zonas y áreas que tienen permitido el uso residencial y comercial.

Parágrafo 1°. El Gobierno nacional podrá promover la creación de Tiendas o Cigarrerías mediante líneas de crédito, ayuda financiera y diferentes mecanismos financieros para fomentar la creación de empresa, e incentivar las Mipyme, reconociendo la función social de dicha actividad en la comunidad. El Gobierno reglamentará la materia y establecerá criterios para que los programas se enfoquen en los beneficios a los pequeños y medianos comerciantes.

Parágrafo 2°. La carga de verificar el cumplimiento de uso del suelo definido en el numeral 3.1 de la presente ley recaerá en el inspector de policía o en la autoridad competente, y en ningún caso podrá recaer en los tenderos.

TÍTULO II

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Artículo 6°. *Responsabilidad de las autoridades de policía.* La autoridad de policía que diere orden ilegal incurrirá en sanción disciplinaria, sin perjuicio de la responsabilidad penal y patrimonial si la hubiere.

Los servidores públicos que exijan requisitos no previstos expresamente en la presente ley, o que fijen prohibiciones no estipuladas en una ley, incurrirán en falta grave conforme a las disposiciones previstas en el Código Único Disciplinario, o el estatuto legal

que lo modifique, sin perjuicio de la responsabilidad penal y patrimonial a que hubiere lugar.

Sin perjuicio de la competencia prevalente establecida por la ley en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, la entidad pública de la que haga parte el funcionario respectivo tendrá la obligación de adelantar la investigación a la que haya lugar, una vez tenga conocimiento del hecho, bien sea de oficio o a petición de parte.

Adicionalmente, en el Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano de que trata el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011 o la ley que haga sus veces, las entidades de todo orden deberán incluir un informe sobre las investigaciones adelantadas en esta materia y las medidas tomadas frente a los funcionarios que incurrieron en esta conducta, así como también, las acciones preventivas para evitar en lo sucesivo el incumplimiento señalado.

Parágrafo. Para todos los efectos legales carece de la naturaleza de orden de policía y se entiende como inexistente, todo mandato que contravenga de manera manifiesta lo establecido en la presente ley, y en consecuencia, no es exigible su cumplimiento ni se condiciona a la declaratoria judicial de la ilegalidad.

TÍTULO III

PROCEDIMIENTO PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS

Artículo 7°. *Del procedimiento para verificar las actividades económicas.* El procedimiento sancionador contra los comerciantes que incumplan las normas señaladas en el artículo 3° será aplicado de manera gradual por el alcalde, o quien haga sus veces, o el funcionario que reciba la delegación, bajo las normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo o del estatuto legal que lo sustituya, así:

7.1. Se requerirá por escrito al comerciante para que en un término de 30 días calendario cumpla con los requisitos que hagan falta.

7.2. Se podrán imponer multas hasta por la suma de un (1) salario mínimo mensual por cada mes de incumplimiento y hasta por el término de 90 días calendario.

7.3. Si no se da cumplimiento a lo establecido en los numerales 7.1 y 7.2 del presente artículo, se ordenará la suspensión temporal de las actividades comerciales desarrolladas en el establecimiento, por un término hasta de diez (10) días calendario, para que cumpla con los requisitos de la ley.

7.4. El cierre definitivo del establecimiento de comercio se podrá ordenar si transcurridos dos (2) meses de haber sido sancionado el comerciante con las medidas de suspensión temporal, continúa sin observar las disposiciones contenidas en la presente ley.

7.5. En todo caso, los actos administrativos de sanción, multas, suspensión temporal y cierre definitivo, serán apelables en efecto suspensivo.

Parágrafo 1°. En el caso de establecimientos comerciales que no cumplan con las normas referentes a usos del suelo se aplicarán, de manera exclusiva y cuando sea del caso, las sanciones previstas en la presente ley.

Parágrafo 2°. En todo caso los alcaldes deberán garantizar el derecho al debido proceso, en especial la doble instancia y la impugnación en el efecto suspensivo.

Parágrafo 3°. En desarrollo del principio de favorabilidad, los procesos en curso sobre actividades económicas bajo la Ley 1801 de 2016 deberán ser remitidos a la alcaldía correspondiente.

Artículo 8°. *Suspensión inmediata de actividad.* En ejercicio de la actividad de policía y en desarrollo de la figura de suspensión inmediata de actividad, prevista en el artículo 161 de la Ley 1801 de 2016, los comandantes de estación, subestación y de Centro de Atención Inmediata de Policía (CAI) podrán suspender la actividad comercial cuando se presente algún comportamiento que altere de forma grave el orden público en los siguientes casos:

8.1. Permitir el ingreso de menores de edad a bares, tabernas, discotecas, billares, y juegos de suerte y azar.

8.2. Permitir el ingreso de menores de edad a establecimientos de comercio donde se realicen actividades pornográficas, o donde se ejerza la prostitución.

8.3. Tolerar riñas en el establecimiento de comercio y no poner en conocimiento a las autoridades competentes.

8.4. Comercializar artículos caducados o adulterados, o alcohol ilegal.

8.5. Distribuir, comercializar, almacenar o elaborar, conservar, vender, ofrecer, adquirir, suministrar o consumir en el establecimiento de comercio sustancias estupefacientes, psicotrópicas o drogas sintéticas que produzcan dependencia psíquica o física, prohibidas por la normatividad vigente.

8.6. Distribuir, comercializar, almacenar o elaborar en el establecimiento de comercio artículos hurtados.

Parágrafo 1°. En los casos referentes a los numerales 8.1 y 8.3 la medida correctiva no podrá prolongarse por más de veinticuatro (24) horas.

Parágrafo 2°. De conformidad con lo establecido en el artículo 218 de la Constitución Política, la autoridad de policía continuará ejerciendo las competencias que le atribuye la Constitución y la ley para evitar la concreción de tipos penales, en especial los que afectan la protección de menores de edad. En estos eventos, la autoridad de policía deberá poner el hecho en conocimiento de la autoridad competente para efectos sancionatorios.

Parágrafo 3°. En los casos referentes a los numerales 8.2, 8.4, 8.5 y 8.6, se deberá poner en conocimiento y/o denunciar ante las autoridades competentes los hechos ocurridos para que se adelante una investigación exhaustiva. En todo caso, se procederá a la suspensión de la actividad, por un periodo de 3 días.

Artículo 9°. *Normas de usos del suelo y actividades comerciales.* Las siguientes reglas en materia de uso del suelo y desarrollo de la actividad económica, buscan dar seguridad y claridad jurídica, para que la actividad económica se pueda adelantar de manera organizada y en ejercicio del principio de libertad económica.

9.1. Los concejos municipales o distritales que expidan Planes de Ordenamiento Territorial o Planes Básicos de Ordenamiento Territorial, según sea su denominación, que modifiquen o cambien los usos del suelo, deberán establecer planes, medidas progresivas y plazos para que los propietarios de los establecimientos de comercio que actualmente están en funcionamiento y desarrollando actividades lícitas, efectúen su homologación, actualización de las actividades que realizan o que se reubiquen, de conformidad con el nuevo régimen de usos del suelo.

9.2. Los concejos municipales o distritales que expidan, actualicen o modifiquen las normas de uso del suelo, deberán propender que reflejen la realidad económica, cultural y las actividades comerciales que se desarrollan en el municipio o distrito.

9.3. En los usos residenciales no se podrán realizar actividades de alto impacto, que en todo caso serán las definidas únicamente por ley de la República.

Artículo 10. Las actuaciones y procedimientos establecidos en la presente ley se rigen por las disposiciones específicas establecidas en esta norma y lo que no se encuentra regulado por esta ley, se regirá por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Solamente se podrá imponer a los comerciantes la sanción de multa o suspensión de actividad comercial, de conformidad con el procedimiento y lo dispuesto en la presente ley teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad y razonabilidad.

Parágrafo. Para la imposición de la sanción de multa o suspensión de la actividad comercial se deberán atender los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:

1. Daño o peligro generado.
2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o un tercero.
3. Reincidencia en la comisión de la infracción.
4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar sus efectos.

6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.

7. Renuncia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.

8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción.

Artículo 11. Las definiciones de espacio público previstas en la Ley 9ª de 1989 o norma que la sustituya, tendrán aplicación directa y exclusiva para efectos urbanísticos, arquitectónicos y paisajísticos.

Parágrafo. La aplicación de las normas de policía relacionadas con los comportamientos de convivencia en el espacio público establecidas en el artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, no serán extensivas a la propiedad privada, así las normas de usos del suelo y los Planes de Ordenamiento Territorial incluyan ciertas definiciones de espacio público para efectos urbanísticos, arquitectónicos y paisajísticos.

Artículo 12. *Antejardines.* De conformidad con la definición de espacio público contenida en el artículo 139 de la Ley 1801 de 2016, el antejardín no es considerado espacio público, por ende, no le son extensivas las normas de policía y prohibiciones relacionadas con espacio público contenidas en la Ley 1801 de 2016.

Artículo 13. *Consumo controlado de bebidas alcohólicas en escenarios habilitados y en espectáculos culturales y deportivos.* Se autoriza el consumo de bebidas alcohólicas en los escenarios habilitados definidos en el artículo 3° de la Ley 1493 de 2011 y en espectáculos deportivos y culturales desarrollados en estadios, coliseos, centros deportivos, arenas y similares, de acuerdo con las siguientes disposiciones:

13.1. El expendio de alcohol se realizará únicamente en las áreas especialmente dispuestas para tales efectos.

13.2. Las ventas se interrumpirán veinte (20) minutos antes de la finalización del evento cultural o deportivo.

13.3. Estará prohibido el porte y consumo de bebidas alcohólicas, durante el ingreso, salida o evacuación de los eventos.

13.4. El organizador del evento deberá establecer zonas en las que no se permita el consumo de alcohol, para que los espectadores decidan en qué área desean presenciar el espectáculo público.

13.5. El organizador se abstendrá de vender alcohol a personas que presenten comportamientos o síntomas de intoxicación etílica. Así mismo se prohíbe el expendio de bebidas embriagantes a menores de edad.

Parágrafo 1°. Los alcaldes distritales y municipales reglamentarán el uso de vías y espacio público adyacente a todos aquellos eventos, actos festivos y lúdicos que se realicen durante la

temporada de los eventos culturales y deportivos, cuyo ejercicio implique el uso de las mismas.

Parágrafo 2°. Los alcaldes distritales y municipales podrán prohibir el consumo de bebidas embriagantes en los espectáculos, cuando existan antecedentes de comportamientos que afectaron la convivencia en eventos similares realizados por los mismos organizadores.

Parágrafo 3°. Las actividades que se desarrollen en el espacio público, por parte de negocios comerciales destinados parcial o totalmente al funcionamiento de restaurantes, fuentes de soda, pastelerías, heladerías, cafeterías, tiendas y demás locales con servicio de alimentos preparados, serán reglamentadas por el alcalde municipal y distrital, previa autorización del Concejo. Estableciendo el mecanismo para otorgar los permisos, la expedición de los mismos y la tarifa anual por uso del espacio público en su entidad territorial, en virtud del artículo 311 de la Constitución Política.

La anterior disposición no es aplicable para el artículo 12 de la presente ley.

TÍTULO IV

RESTRICCIONES EXCEPCIONALES POR RAZONES DE AFECTACIÓN DEL ORDEN PÚBLICO

Artículo 14. Horarios para establecimientos que se dediquen al expendio y consumo de bebidas alcohólicas. En los casos excepcionales que, por razones de orden público, las autoridades competentes adopten horarios de funcionamiento para aquellos establecimientos que se dediquen al expendio y consumo de bebidas alcohólicas, se deberán cumplir con los siguientes requisitos:

a) Teniendo en cuenta que las decisiones discrecionales deben ser adecuadas a los fines que la norma autoriza, y proporcionales a los hechos que le sirven de causa, debe existir una relación de causalidad entre la efectiva o posible alteración del orden público, y la medida temporal que se adopte;

b) Toda medida de esta naturaleza deberá ser temporal y revisada. Para efectos de lo anterior, deberá realizarse un análisis comparativo del orden público, entre el momento en que se adoptó la medida de horario y la fecha en que se realiza la revisión;

c) La medida no puede traducirse en la supresión absoluta o ilimitada de libertades públicas o privadas;

d) La medida debe ser indispensable y su única finalidad debe ser la conservación o restablecimiento del orden público, y no podrá motivarse por razones ajenas a este;

e) Se debe determinar el tiempo por el que se adopta la medida de horario, el cual debe corresponder al estrictamente necesario para conservar o restablecer el orden público;

f) Los horarios se pueden establecer en ciertas zonas o sectores del municipio o distritos, o en toda

la jurisdicción del municipio, para lo cual se deberá tener en cuenta el mínimo de afectación.

Artículo 15. Medidas en relación con el orden público. Los alcaldes municipales y distritales deberán promover el desarrollo de la actividad económica, y excepcionalmente, en desarrollo de sus facultades constitucionales y legales relacionadas con el orden público, en particular las otorgadas mediante las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 1801 de 2016, cuando se presenten graves alteraciones al orden público podrán decretar la medida excepcional de la restricción o prohibición del expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

En caso de que se decrete esta medida excepcional, los alcaldes deberán cumplir con los siguientes requisitos:

a) La medida debe adoptarse de acuerdo con los principios de proporcionalidad, razonabilidad y estricta necesidad. No puede traducirse en la supresión absoluta o ilimitada de libertades públicas o privadas;

b) La medida debe ser indispensable y su única finalidad debe ser la conservación o restablecimiento del orden público, y no podrá motivarse por razones ajenas al orden público;

c) Debe existir una relación de causalidad entre la posible o efectiva alteración al orden público y la necesidad de la adopción de la medida excepcional;

d) Determinar el tiempo por el que se adopta la medida, el cual debe corresponder al estrictamente necesario para conservar o restablecer el orden público. La medida no puede tener una duración ilimitada;

e) En los casos en que se cuente con estudios de seguridad, los alcaldes deberán motivar el acto administrativo en dichos estudios, donde se demuestre la afectación o posible afectación al orden público;

f) La medida puede ser adoptada en todo o parte de la jurisdicción del municipio o distrito;

g) La medida excepcional debe ser adoptada y publicada conforme a lo dispuesto por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo al menos siete (7) días antes de su entrada en vigencia, salvo los casos de urgencia manifiesta.

Artículo 16. Modifíquese el parágrafo del artículo 174 de la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia”, el cual quedará así:

“(…)

Parágrafo. Por su naturaleza de carácter pedagógico, esta medida deberá ser impuesta por la autoridad de policía competente para todos los comportamientos contrarios a la convivencia contenidos en el presente Código, antes de imponer cualquier otra medida correctiva que pudiere ser impuesta”.

Artículo 17. En relación con el numeral 4 del artículo 140 de la Ley 1801 de 2016, cuando se trate de vendedores informales el Gobierno nacional y los alcaldes distritales y municipales, atendiendo a los principios de concurrencia y subsidiaridad, dentro de un año siguiente a la entrada en vigencia de la presente ley, deberán diseñar e implementar la política pública de la que trata la Ley 1988 de 2019 para proteger el derecho al trabajo de las personas que dependan de la actividad informal, reubicándolos en sitios donde puedan desarrollar su actividad de manera permanente, teniendo en cuenta el principio de confianza legítima establecido por la Corte Constitucional sin causarles daños a los únicos bienes de subsistencia que tienen a su disposición.

Artículo 18. Modifíquese el párrafo del artículo 180 de la Ley 1801 de 2016 “*por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, el cual quedará así:

(...)

Parágrafo. Las multas serán consignadas en la cuenta que para el efecto dispongan las administraciones distritales y municipales, y se destinarán a proyectos pedagógicos y de prevención en materia de seguridad, así como el cumplimiento de aquellas medidas correctivas impuestas por las autoridades de policía cuando su materialización deba ser inmediata, sin perjuicio de las acciones que deban adelantarse contra el infractor, para el cobro de la misma.

En todo caso, mínimo el sesenta por ciento (60%) del Fondo deberá ser destinado a la cultura ciudadana, pedagogía y prevención en materia de seguridad.

Cuando los uniformados de la Policía Nacional tengan conocimiento de la ocurrencia de un comportamiento, que admita la imposición de multa general, impondrán orden de comparendo al presunto infractor, evidenciando el hecho. Solo el inspector de policía o quien haga sus veces impondrá la multa en primera instancia mediante acto administrativo debidamente motivado respetando el principio del debido proceso.

Es deber de toda persona natural o jurídica, sin perjuicio de su condición económica y social, pagar las multas, salvo que cumpla la medida a través de la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, de ser aplicable. A la persona que pague la multa durante los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la multa por parte del inspector de policía, se le disminuirá el valor de la multa en un cincuenta (50%) por ciento lo cual constituye un descuento por pronto pago.

A cambio del pago de la multa general Tipos 1 y 2 la persona podrá, dentro de un plazo máximo de cinco (5) días hábiles siguientes a la expedición del comparendo, solicitar a la autoridad de policía que se conmute la totalidad de la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Si la persona no está de acuerdo con el cumplimiento de la medida de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia, cuando este aplique, podrá presentarse dentro de los tres (3) días hábiles siguientes ante la autoridad competente, para objetar la medida mediante el procedimiento establecido en este Código.

Una vez liquidadas y comunicadas, si las multas no fueren pagadas dentro del mes siguiente, el funcionario competente deberá reportar la existencia de la deuda al Boletín de Responsables Fiscales de la Contraloría General de la República y así mismo deberá reportar el pago de la deuda.

La administración distrital o municipal podrá reglamentar la imposición de la medida correctiva de participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia para los comportamientos contrarios a la convivencia que admitan multa Tipo 1 y 2, en reemplazo de la multa.

Artículo 19. Modifíquese el inciso 4 del artículo 19 de la Ley 1801 de 2016, sobre Consejos de Seguridad y Convivencia y Comité Civil de Convivencia, el cual quedará así:

“Artículo 19. Consejos de Seguridad y Convivencia y Comité Civil de Convivencia.

(...) Este Comité estará conformado por el alcalde o su delegado, el personero municipal o su delegado, un representante del sector comercial de un gremio representativo y el Comandante de Estación del respectivo distrito, municipio o localidad. (...)”.

Artículo 20: Modifíquese el artículo 236 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

Artículo 236. Programa de educación y promoción del Código. El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio TIC y demás entidades adscritas, deberá diseñar programas, actividades y campañas de promoción en todo el territorio nacional, de las disposiciones más relevantes contenidas en el presente Código, especialmente de los comportamientos contrarios a la convivencia y las consecuencias que se derivan de su realización, con el fin de que la ciudadanía conozca y se actualice en torno a los aspectos trascendentales de esta ley.

Así mismo deberá adelantar jornadas de capacitación y formación del nuevo Código de Policía y Convivencia a las autoridades de policía, a partir de su promulgación.

De igual forma, a través del Ministerio de Educación, desarrollará programas para el fomento de competencias que fortalezcan la cultura ciudadana y la convivencia, así como el respeto por las normas y las autoridades, en concordancia con los lineamientos definidos en la Ley 1013 de 2006 y la Ley 1732 de 2014.

Estos programas serán implementados por las instituciones educativas en el marco de su autonomía escolar y su contenido.

Las disposiciones establecidas en este artículo deberán implementarse en un plazo máximo de seis (6) meses a partir de la sanción de la presente ley.

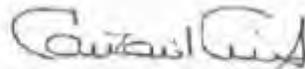
Artículo 21. En ningún caso podrá la Policía Nacional en actuación de rutina, sin orden judicial o de allanamiento, grabar a un ciudadano que se encuentre en establecimiento de comercio.

Artículo 22. El Gobierno nacional implementará una estrategia pedagógica para difundir la presente ley, en especial, lo referente al uso de obras protegidas por el derecho de autor en establecimientos comerciales y reglamentará la materia en un plazo máximo de un año a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 23. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga los artículos

83, 85, 86, 87, 92, 93, 94, el numeral 5 del artículo 183 de la Ley 1801 de 2016, y la expresión “los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados” del artículo 139 de la Ley 1801 de 2016.

Cordialmente,



FABIO RAÚL AMÍN SALEME
Senador de la República.