

REPÚBLICA DE COLOMBIA



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1389

Bogotá, D. C., miércoles, 13 de agosto de 2025

EDICIÓN DE 19 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 06 DE 2025 SENADO

*por medio del cual se modifican los artículos 216 y 218 de la Constitución Política para crear la Policía Local en los municipios de más de dos millones de habitantes.*

Proyecto de Acto Legislativo "Por medio del cual se modifican los artículos 216 y 218 de la Constitución Política para crear la Policía Local en los municipios de más de dos millones de habitantes"

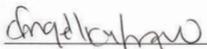
Bogotá, D. C., julio de 2025

Senador  
LIDIO GARCIA TURBAY  
Presidente  
Senado de la República  
Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Acto Legislativo D.C. de 2025 Senado "Por medio del cual se modifican los artículos 216 y 218 de la Constitución Política para crear la Policía Local en los municipios de más de dos millones de habitantes"

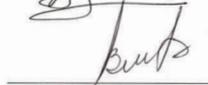
En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1º de la Ley 5ª de 1992, presentamos a consideración del Congreso de la República el proyecto de acto legislativo "por medio del cual se modifican los artículos 216 y 218 de la Constitución Política para crear la Policía Local en los municipios de más de dos millones de habitantes" con el fin de surtir el respectivo trámite legislativo.

Cordialmente,

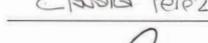


Alejandro Vega  



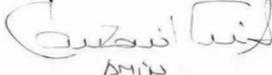





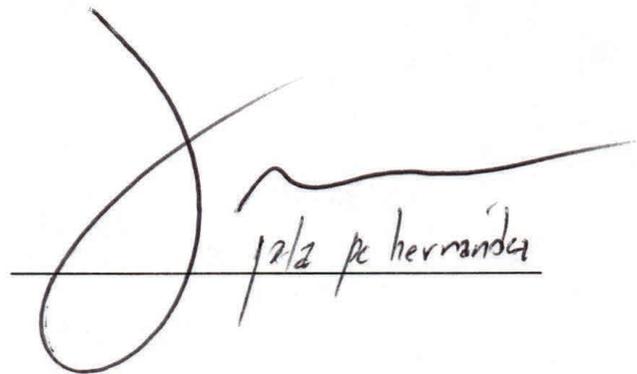
Claudia Pérez  






  
AMIN

MAURICIO GÓMEZ ANÍBAL  


  
Jaime Luis Lacouture Peñaloza

Proyecto de Acto Legislativo "Por medio del cual se modifican los artículos 216 y 218 de la Constitución Política para crear la Policía Local en los municipios de más de dos millones de habitantes"

"Por medio del cual se modifican los artículos 216 y 218 de la Constitución Política para crear la Policía Local en los municipios de más de dos millones de habitantes"

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1. Modifíquese el artículo 216 de la Constitución Política de 1991, el cual quedará así:

ARTÍCULO 216. La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva en el orden nacional por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, y en el orden territorial, adicionalmente, por la Policía Local en los municipios donde se cree esta institución de acuerdo con la Ley.

Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.

La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo exigen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo."

Artículo 2. Modifíquese el artículo 218 de la Constitución Política de 1991, el cual quedará así:

ARTÍCULO 218. La ley organizará el cuerpo de Policía.

La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.

El Distrito Capital de Bogotá y las ciudades que tengan más de dos millones de habitantes podrán crear a su cargo presupuestal la Policía Local para su respectivo territorio, que estarán bajo el mando y dirección del respectivo alcalde. La Policía Local se encargará, concomitantemente con la Policía Nacional, de atender de forma especializada las conductas contrarias a la convivencia establecidas en el Código de Seguridad y Convivencia, así como

la persecución de los delitos y contravenciones de menor lesividad que sean de alto impacto para la seguridad ciudadana en el ámbito de su jurisdicción.

El Congreso de la República expedirá la ley para la organización y el establecimiento del régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario de la Policía Local, las cuales tendrán una estructura de cuerpo público, estatal y civil, ordenada por rangos basados en jerarquías funcionales e ingreso y ascenso por mérito y resultados, también determinará la articulación con la Policía Nacional en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En ningún caso el gobierno nacional podrá reducir el pie de fuerza de policía nacional en las ciudades que creen la policía local y deberán aumentarlo progresivamente.

En aplicación de los principios de descentralización administrativa y autonomía territorial, corresponde a los concejos crear y organizar, a iniciativa del alcalde, la Policía Local dentro de su propio distrito o municipio, así como definir su estructura administrativa, su financiamiento y determinar las funciones especiales que deberá cumplir, su escala salarial y las demás disposiciones necesarias para su funcionamiento.

En todo caso, para la conservación del orden público o para su restablecimiento, las órdenes del presidente de la República deberán ser aplicadas de manera preferente e inmediata por la Policía Local, de acuerdo con lo establecido en el artículo 296.

Artículo 3. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

Handwritten signatures of congress members including Angelika Jurado, Alejandra Ugoz, Laura J., Claudia Pérez, and Mauricio Cárdenas Amín.

Blank lines for signatures and stamps.

Stamp: SENADO DE LA REPUBLICA, Secretaría General (Art. 139 y es Ley 5ª de 1.992), El día 30 del mes Julio del año 2025, se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 06 Acto Legislativo N° 06 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Ho. Angelika Jurado, Alejandra Ugoz, Laura J., Claudia Pérez y Mauricio Cárdenas Amín. SECRETARIO GENERAL.

Proyecto de Acto Legislativo "Por medio del cual se modifican los artículos 216 y 218 de la Constitución Política para crear la Policía Local en los municipios de más de dos millones de habitantes"

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

i. Competencia para presentar la iniciativa legislativa

Conviene señalar que en virtud del artículo 375 de la Constitución Política, la presentación de proyectos de acto legislativo puede presentarse por iniciativa de: Mínimo 10 congresistas; el Gobierno Nacional; Consejo de Estado; Consejo Nacional Electoral; Iniciativa Popular. (5% censo electoral, 20% concejales o diputados)

Así mismo, el trámite del proyecto tendrá lugar en dos periodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo periodo la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

De acuerdo con la Constitución Política, entre otros, los congresistas se encuentran facultados para presentar proyectos de Actos Legislativos que deriven en reforma Constitucional, para el efecto, deberán cumplir con los términos y plazos determinados en el artículo transcrito<sup>1</sup>.

ii. Objetivo del Proyecto del Acto Legislativo

El proyecto de acto legislativo puesto a consideración del Honorable Congreso de la República busca modificar los artículos 216 y 218 de la Constitución Política con el fin de establecer la Policía Local, los cuales estarían bajo el mando y dirección del respectivo alcalde del territorio, funcionando de forma concomitante con las competencias de la Policía Nacional, en aras de garantizar la seguridad ciudadana y la convivencia.

Es decir, el propósito es presentar una propuesta de conformación de un cuerpo de Policía Local al servicio del Distrito Capital y de otros municipios y Distritos que cumplan con los criterios señalados en la presente iniciativa, y particularmente como una herramienta de profundización de la descentralización consagrada en la Constitución Política de 1991 a través de la atribución de competencias a las entidades territoriales - para la gestión autónoma de los asuntos asociados al desarrollo del lugar y, en particular, sobre la prestación del servicio de policía para el fortalecimiento de la seguridad y el aseguramiento de condiciones para la convivencia ciudadana en Bogotá.

Lo anterior, apoyando de forma localizada la mitigación de problemáticas que se presentan en el respectivo municipio o distrito, generando mayor eficiencia en la prestación de los servicios frente al ámbito de seguridad y convivencia, así como el fortalecimiento institucional para la garantía de la ciudadanía al disfrute de una sociedad en paz.

Para el caso particular, de aquellas ciudades que cumplan con los parámetros establecidos en la iniciativa se propone que puedan contar de forma adicional con un cuerpo de policías especializados para ciudad, adscrito administrativamente a la Secretaría de Seguridad del municipio, o el ente local cabeza del sector seguridad, y que esté conformado por hombres y mujeres capacitados en las herramientas adecuadas para la prestación del servicio tanto en el territorio urbano como en el territorio rural.

Se trata, fundamentalmente, de consolidar un pie de fuerza altamente capacitado para comprender y apoyar de forma más social y con la comunidad las dinámicas que inciden en la seguridad, la convivencia ciudadana y el acceso a la justicia, pero que adicionalmente esté en capacidad de comprender la incidencia en dichos ámbitos de acción de las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales. Lo anterior, en el marco de

<sup>1</sup> Tomado del Concepto 450171 de 2020 del Departamento Administrativo de la Función Pública.

una transición en la que la prioridad de la seguridad ha estado centrada en atender el conflicto armado y, donde ahora, se requiere enfocar las capacidades en la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica.

A continuación, se detalla el fundamento normativo no solo del acto legislativo, sino, de la materia de regulación, casos comparativos, como aplica el principio de la autonomía territorial, gobernanza local, descentralización, entre otros aspectos inherentes al proyecto.

### iii. Marco normativo sobre la policía.

#### 1. Normas de contenido internacional

Los siguientes instrumentos internacionales sirven de fundamento a las políticas públicas adoptadas para la seguridad, convivencia ciudadana y el acceso a la justicia en los Estados y en las ciudades:

La Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible aprobada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la Resolución A/RES/70/1 es un "(...) plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad. También tiene por objeto fortalecer la paz universal dentro de un concepto más amplio de la libertad. Reconocemos que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible", plantea para con relación a la seguridad, la convivencia ciudadana, el acceso a la justicia y la atención de emergencias:

- El objetivo 11 "Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles", y para cuyo cumplimiento se propone el aumento de la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, el acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros e inclusivos con énfasis en poblaciones como las mujeres, los niños y niñas, las personas de edad y las personas con discapacidad; la reducción de las muertes causadas por los desastres y de las personas afectadas por estos.
- El objetivo 16 es "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas", y para cuyo cumplimiento se propone la reducción de todas las formas de violencia; el fin al maltrato, la explotación y formas de violencia contra los niños; garantizar el acceso a la justicia para todos; luchar contra todas las formas de delincuencia organizada; el fortalecimiento de las instituciones y sus capacidades para prevenir la violencia y el combate al terrorismo y la delincuencia, entre otras.

La Nueva Agenda Urbana, adoptada en la Conferencia Hábitat III celebrada en Quito (Ecuador) el 20 de octubre de 2016 define líneas de acción asociadas a las ciudades y los asentamientos humanos, y se contempla adicionalmente como un "acelerador de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 11 [...] a fin de proporcionar un marco integral para guiar y dar seguimiento a la urbanización en todo el mundo".

En cuanto a su contenido, la seguridad urbana se conceptualiza como una medida blanda dentro de las acciones desplegadas en el marco de la Nueva Agenda Urbana, en la que se reafirma "(...) la importancia del diseño urbano y la planificación para la seguridad al apoyar la provisión de redes bien diseñadas de calles seguras, accesibles, verdes y de calidad y otros espacios públicos que sean accesibles para todos y libres de crimen y violencia, incluyendo acoso sexual y violencia de género", para lo cual se pide que los gobiernos locales "(...) integren medidas inclusivas para la seguridad urbana y la prevención del delito y la violencia, incluido el terrorismo y el extremismo violento. Mediante la participación de las comunidades locales y los agentes no gubernamentales pertinentes en el desarrollo de estrategias e iniciativas urbanas". Que la

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000 y aprobadas mediante la Ley 800 de 2003, tiene como propósito promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.

La Resolución HSP/HA.1/Res.2 "Directrices para Todo el Sistema de las Naciones Unidas sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Más Seguros" adoptada por la Asamblea de ONU-Hábitat el 31 de mayo de 2019 establece en su numeral IV como principios básicos para la acción de los gobiernos en materia de seguridad urbana:

- A. Los derechos humanos y la cultura de la legalidad
- B. Inclusión: el género, la edad y la identidad cultural
- C. No hacer daño
- D. Liderazgo gubernamental
- E. La descentralización de las políticas de seguridad
- F. Gobernanza local
- G. Enfoque integral y transversal a escala de ciudad
- H. La seguridad como parte integral de la planificación de la ciudad
- I. Enfoques basados en los conocimientos
- J. Enfoque pansocial: la producción conjunta de la seguridad
- K. Los niños y los jóvenes como agentes de cambio
- L. La sostenibilidad de la seguridad
- M. La realización progresiva de la seguridad urbana

#### 2. Constitución Política:

Es importante mencionar que el artículo 216 de la Constitución Política señala que la fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.

Así mismo, el artículo 218 de la Carta Política establece que, la ley es la encargada de organizar el cuerpo de policía, además (...) "La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz".

#### 3. Leyes de orden nacional

Conforme al mandato constitucional, se dispuso la finalidad de la fuerza de policía de acuerdo al artículo 1° de la Ley 62 de 1993, reglamentado por el Decreto Nacional 1028 de 1994, así:

ARTÍCULO 1o. FINALIDAD. La Policía Nacional, como parte integrante de las autoridades de la República y como cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, está instituida para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Así mismo, para el mantenimiento de las

condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

La actividad de la Policía está destinada a proteger los derechos fundamentales tal como está contenido en la Constitución Política y en pactos, tratados y convenciones internacionales de Derechos Humanos, suscritos y ratificados por Colombia. La actividad policial está regida por la Constitución Política, la ley y los derechos humanos."

Frente a la subordinación, el artículo 9° de la Ley 62 de 1993 establece que el Presidente de la República es el jefe superior de la Policía Nacional, y el artículo 10° establece que la dirección y mando de la fuerza dependerán el Ministro de Defensa Nacional.

También, La Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", define su objeto en el artículo 1°, así:

"ARTÍCULO 1o. OBJETO. Las disposiciones previstas en este Código son de carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente."

Dentro de los objetivos específicos que contiene el Código Nacional de Policía, los cuales buscan mantener las condiciones necesarias para la convivencia en el territorio nacional, se encuentran:

- Propiciar en la comunidad comportamientos que favorezcan la convivencia en el espacio público, áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público.
- Promover el respeto, el ejercicio responsable de la libertad, la dignidad, los deberes y los derechos correlativos de la personalidad humana.
- Promover el uso de mecanismos alternativos, o comunitarios, para la conciliación y solución pacífica de desacuerdos entre particulares.
- Definir comportamientos, medidas, medios y procedimientos de Policía.
- Establecer la competencia de las autoridades de Policía en el orden nacional, departamental, distrital y municipal, con observancia del principio de autonomía territorial.
- Establecer un procedimiento respetuoso del debido proceso, idóneo, inmediato, expedito y eficaz para la atención oportuna de los comportamientos relacionados con la convivencia en el territorio nacional.

Es decir, debe garantizarse el respeto de los derechos inherentes a todos los habitantes, sin distinción alguna o sesgo, a partir de las actuaciones de los funcionarios de policía, sin perjuicio de sus competencias no solo del orden nacional, sino atendiendo a las necesidades locales y municipales entrelazado con el principio de autonomía territorial.

Lo anterior debe darse en conjunto con lo señalado por el mismo código frente a las finalidades de la convivencia y sus principios, se debe velar por la seguridad en el territorio.

La Ley 2197 de 2022 "Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones", dispone

"ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana, por medio de la inclusión de reformas al Código Penal al Código de Procedimiento Penal, al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, al Código de Extinción de Dominio, al igual que se Regula las armas, elementos y dispositivos menos letales, y la sostenibilidad del Registro Nacional de Identificación Balística, así como se dictan otras disposiciones."

El Decreto 1444 del 2022, norma también expedida por la presidencia, tiene por objeto adoptar la política pública de reconciliación, convivencia y no estigmatización en el marco de Implementación del Acuerdo Final de Paz, este fue emitido con el objetivo de brindar "las herramientas para la reconciliación nacional, la convivencia y la no estigmatización promoviendo un lenguaje y comportamiento de respeto y dignidad entre sus habitantes, funcionarios públicos y sus instituciones en el ejercicio de los derechos y deberes consagrados constitucionalmente.

Al respecto, conviene señalar que los ejes estratégicos de la Política Pública de Reconciliación y Convivencia de la norma arriba mencionada son: 1) Diálogo Social; 2) Participación Política y Ciudadanía; 3) Recuperación de Tejido Social; 4) Cultura de Paz y de los Derechos Humanos; 5) Empoderamiento y Reconocimiento Social; 6) Relaciones de Confianza entre la institucionalidad y la sociedad civil y 7) Superación de Estructuras Adversarias Arraigadas.

#### 4. Normas Distritales

De forma particular, para Bogotá D.C., por ejemplo, se encuentra el Acuerdo Distrital 079 de 2003 "Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá, D.C.", que en su artículo 2° dispone:

"ARTÍCULO 2. Objeto y finalidad del Código. Este Código tiene por objeto regular el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas de acuerdo con la Constitución y la Ley, con fines de convivencia ciudadana. Establece reglas de comportamiento para la convivencia que deben respetarse en el Distrito Capital de Bogotá. (...)"

También, encontramos el Decreto Distrital 555 de 2021, a través del cual se adoptó la revisión general de los contenidos del Plan de Ordenamiento de Bogotá, en lo relativo a seguridad, convivencia y justicia, en su artículo 94° señala que los servicios de seguridad ciudadana, defensa, convivencia y justicia, hacen parte de los servicios sociales y se definen así:

"[...]Son los destinados a la prestación de servicios a nivel local, distrital y regional de seguridad, prevención y atención de emergencias, la resolución pacífica de conflictos, protección de atención a víctimas de violencia, incluyendo las violencias de género; y justicia local y policía administrativa, a la defensa, acuartelamiento, entrenamiento y operación de las fuerzas militares y de policía, las dedicadas a la administración y servicios judiciales, incluida la investigación penal, los que se destinan a la privación de la libertad, al traslado por protección, o similares".

#### 5. Jurisprudencia

La Corte Constitucional ha analizado la función de policía en un Estado Social de derecho, en este caso como el nuestro.

-Sentencia C-366 de 1996 (Corte Constitucional): La corte distinguió dos conceptos relacionados, pero diversos, el poder y la función de policía administrativa: "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 (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

-Sentencia C-492 de 2002: la Corte Constitucional frente a la función de proteger el orden público tiene como criterio de distinción:

El poder de policía	Lo ejerce, de manera general, el Congreso de la República por medio de la expedición de leyes que reglamentan el ejercicio de la libertad cuando éste trasciende el ámbito privado e íntimo. Este poder también es ejercido en forma excepcional, por el Presidente de la República en los estados de guerra exterior, conmoción interior y emergencia.
La función de policía.	Es ejercida por las autoridades de la rama ejecutiva (como los alcaldes e inspectores) en cumplimiento de competencias determinadas por la ley.
La actividad de policía	Es ejercida por los miembros de la Policía Nacional, que, en cumplimiento de su obligación de mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, aplican diversos medios legítimos para prevenir y conjurar las alteraciones del orden público. (Resalta la Sala).

Sentencia C-825/04: Bajo esta jurisprudencia, la Corte Constitucional señala que, la preservación del orden público en beneficio de las libertades supone el uso de distintos medios, como pueden ser básicamente (i) el establecimiento de normas generales que limitan los derechos para preservar el orden público, (ii) la expedición de actos normativos individuales, dentro de los límites de esas normas generales, como la concesión de un permiso o la imposición de una sanción, y (iii) el despliegue de actividades materiales, que incluyen el empleo de la coacción y que se traduce en la organización de cuerpos armados y funcionarios especiales a través de los cuales se ejecuta la función.

Sentencia C-600/19: a través de esta sentencia, la Corte Constitucional establece que la función de policía además de los límites constitucionales y de derecho internacional de los derechos humanos se encuentra sometida al principio de legalidad, a la eficacia y necesidad del uso del poder, a la proporcionalidad y razonabilidad de las medidas adoptadas, y al respeto del principio de igualdad, porque las medidas de policía no pueden traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población.

**IV. Referentes internacionales: Madrid y Buenos Aires**

Las policías locales tienen cada vez mayor fuerza en el ámbito internacional, como bien se referenciaba en las reflexiones conceptuales. El modelo que se está proponiendo en este acto legislativo es un modelo híbrido, en el cual, se mantiene que haya una policía generalista, pero con presencia de policía local con ciertas

- e. Proteger a las autoridades de las corporaciones locales y la vigilancia o custodia de los edificios e instalaciones de titularidad municipal.
- f. Participar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de funciones de policía judicial, en el marco determinado en la normativa vigente y los protocolos de actuación y los acuerdos de colaboración suscritos con el Estado.
- g. Prestar auxilio en los casos de accidentes, catástrofes o calamidad pública participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de protección civil.
- h. Instruir los atestados policiales en caso de siniestros laborales, cualquiera que sea su resultado y de la investigación de los delitos de riesgo en materia de seguridad e higiene en el trabajo, dentro del término municipal, dando traslado de los mismos a la autoridad competente, sea judicial o laboral, colaborando con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado mediante los oportunos protocolos de actuación y acuerdos de colaboración suscritos al efecto.
- i. Actuar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el cumplimiento de las resoluciones judiciales dictadas en materia de violencia de género, protección del menor, delitos de odio y otras de carácter social.
- j. Además de las funciones establecidas en los puntos anteriores, en virtud de convenio entre la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos, los Cuerpos de policía local podrán ejercer en su término municipal las siguientes funciones:

- 1.º Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos administrativos de la Comunidad de Madrid.
- 2.º Inspeccionar las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad de Madrid, denunciando toda actividad ilícita.
- 3.º Adoptar las medidas necesarias en orden a garantizar la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la Comunidad de Madrid.
- 4.º Ejercer en su término municipal la vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales.
  - k. Efectuar las diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos o su comprobación.
  - l. Vigilar los espacios públicos, ejercer las funciones de policía de proximidad y proteger los entornos socio escolares y a los colectivos vulnerables.
  - m. Participar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la protección de las víctimas de la violencia de género, y cooperar con los servicios y otros agentes sociales en el desarrollo de sus funciones.
  - n. Colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.
  - o. Cooperar en la resolución de los conflictos privados, cuando sean requeridos para ello.

excepciones. Traemos como ejemplos similares dos casos: el de Madrid, España y el de Buenos Aires, Argentina.

**1. Madrid**

Un referente en la constitución de policías autónomas se encuentra en España, y particularmente en la existencia de los cuerpos de Policía creados por las Comunidades Autónomas y los Cuerpos de Policía Local, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2 Orgánica/1986, según la cual la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado, pero señalando que su mantenimiento corresponde al gobierno de la Nación y demás administraciones públicas y comunidades autónomas.

**Los Cuerpos de Policía Local, definidos en el artículo cincuenta y dos de la Ley 2 Orgánica/1986 como "(...) Institutos armados, de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada (...) con adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos".**

En ese orden de ideas, el artículo 51.1 de la Ley 2 Orgánica/1986 establece que los municipios estarán facultados para crear su cuerpo de policía propio, atendiendo las disposiciones de la ley y, adicionalmente, las bases de régimen local y la legislación autonómica. Para conformar una policía local, el municipio debe contar con una población mayor a 5.000 habitantes, y serán dependientes del Ayuntamiento.

Al respecto, el artículo 53.2 establece que las funciones dispuestas en los literales c y g del artículo 53.1 deben ser comunicadas a las Fuerzas y a los Cuerpos de Seguridad del Estado, cuando la Policía Local lleva a cabo acciones en cumplimiento de las mismas. En ese sentido, se debe llamar sobre las Juntas de Seguridad mencionadas en el literal g, definidas en el artículo 54.1 como el "(...) órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial", y presididas por el Alcalde o Alcaldesa del municipio. En ese orden de ideas, hay que señalar que la Junta ayudará en la articulación con los organismos de seguridad cuando haya lugar a actuaciones conjuntas.

Por su parte, la Asamblea de Madrid promulgó la Ley 1/2018, sobre la Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, y establece las funciones de los cuerpos de policía local en su artículo 11, relacionadas a continuación:

- a. Ejercer la policía administrativa en relación al cumplimiento de las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales, así como de otras normas autonómicas y estatales, dentro del ámbito de sus competencias.
- b. Ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano y en las vías de titularidad municipal, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación, sin perjuicio de las funciones atribuidas a otros Cuerpos de funcionarios creados en los respectivos ayuntamientos, así como participar en la educación vial.
- c. Instruir atestados por accidentes de circulación y delitos contra la seguridad vial dentro del casco urbano y en las vías de titularidad municipal.
- d. Velar por el cumplimiento de las disposiciones dictadas en materia de protección del medio ambiente cuando las funciones de vigilancia sean competencia municipal, bien originaria o delegada.

Con respecto a las especialidades, la Policía Municipal de Madrid cuenta con nueve (9) Unidades Prestadoras del Servicio, a saber:

- Unidades Integrales de Servicio
- Unidad Emisora Central y Videoanálisis
- Unidad de Apoyo y Protección a la mujer, menor y mayor
- Unidad de Educación Vial
- Unidad de Medio Ambiente
- Unidad de Policía Judicial del Tráfico
- Sección de Coordinación de Policía Comunitaria
- Unidad de Servicios Especiales
- Unidades Centrales de Seguridad

**2. Buenos Aires**

Aunque corresponde a un modelo de policía propio de un Estado federal, el caso de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires sirve como referente en cuanto a la conformación de un cuerpo de policía adaptado a las necesidades y condiciones de la ciudad, así como en la relación existente entre este cuerpo y la Policía Federal Argentina como principal cuerpo de seguridad responsable de la seguridad pública a nivel nacional.

En ese sentido, conviene hacer una diferencia entre la Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Policía de la Ciudad de Buenos Aires. La primera fue creada mediante la Ley 2894 de 2008, como parte del Sistema de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires que, en el artículo 7º de la ley, tenía como finalidad "la formulación, implementación y control de las políticas de seguridad pública desarrolladas en el ámbito local, aquellas referidas a las estrategias sociales de prevención de la violencia y el delito, así como a las estrategias institucionales de persecución penal, de seguridad preventiva comunitaria y de seguridad compleja". En ese sentido, el artículo 19 de la Ley 2894/08 definió a la Policía Metropolitana como "una institución civil armada, jerarquizada profesionalmente, depositaria de la fuerza pública del Estado en el ámbito de la Ciudad, dentro de los límites territoriales determinados por el Art. 8º de la Constitución local, con excepción de los lugares sujetos a jurisdicción federal", y que cumpliría con las funciones de seguridad general, prevención, protección y resguardo de personas y bienes, y de auxiliar de justicia. Al respecto, conviene señalar que la Policía Metropolitana compartía funciones con la Policía Federal Argentina.

Por otra parte, la Policía de la Ciudad fue creada mediante la ley 5688 de 2016, reemplazando a la Policía Metropolitana, aunque no hubo un cambio sustancial en su definición – **Art. 69: La Policía de la Ciudad es una institución civil armada, jerarquizada profesionalmente, depositaria de la fuerza pública del Estado en el ámbito de la Ciudad, con excepción de los lugares sujetos a jurisdicción federal** – como tampoco en sus funciones generales – **Art. 68: Créase la Policía de la Ciudad de Buenos Aires, que cumple con las funciones de seguridad general, prevención, conjuración, investigación de los delitos, protección y resguardo de personas y bienes, y de auxiliar de la Justicia.** Adicionalmente, es importante anotar que de acuerdo con el artículo 70 de la ley 5688/18, la Policía de la Ciudad depende jerárquica y funcionalmente del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y que el Gobierno de la misma será considerando como el empleador del personal de la fuerza, aun cuando el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires tendrá la potestad de designar y remover al personal.

En ese orden de ideas, vale la pena indicar que el artículo 76 de la ley 5688/18 establece que la conducción de la Policía de la Ciudad estará a cargo del Jefe de Policía, que tendrá "rango y atribuciones de subsecretario", y que será asistido por un Subjefe de Policía. Al respecto, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires será responsable de la designación de ambos funcionarios, de acuerdo a la propuesta que realice el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires.

Dicho esto, y de acuerdo con el artículo 90 de la Ley 5688/18, son funciones específicas de la Policía de la Ciudad:

1. Brindar seguridad a personas y bienes.
2. Mantener el orden y la seguridad pública.
3. Implementar mecanismos de disuasión frente a hechos ilícitos o que afecten la seguridad pública.
4. La Policía de la Ciudad recibe denuncias solamente en caso de flagrancia o cuando sea necesaria su inmediata intervención para evitar las consecuencias del delito, la pérdida de la prueba o la fuga de sus partícipes y, ante el conocimiento de un hecho ilícito, actúa de acuerdo con las normas procesales vigentes.
5. Auxiliar en materia de seguridad vial de la autoridad de control establecida en el Código de Tránsito y Transporte aprobado por la Ley 2148 # (texto consolidado por Ley 5454).
6. Intervenir en toda campaña y plan preventivo de seguridad que implemente el Ministerio de Justicia y Seguridad, en los términos que le sea requerido.
7. Colaborar con las autoridades públicas ante una situación de emergencia.
8. Coordinar el esfuerzo policial con el resto de los agentes sociales que intervienen en la comunidad.
9. Mantener una relación de cooperación con la comunidad en la labor preventiva.
10. Recoger las cosas perdidas y proceder con ellas de acuerdo a las prescripciones del Código Civil y Comercial de la Nación #.
11. Actuar como auxiliar de la justicia en los casos en que expresamente se le requiera.
12. Asegurar el orden público y el normal desenvolvimiento durante la realización de actos comiciales nacionales, de la Ciudad o de las Juntas Comunales.
13. Asistir a las víctimas, tomando en cuenta sus derechos y garantías.
14. Inspeccionar, cuando fuera necesario, los registros de pasajeros en hoteles y casas de hospedaje.
15. Asegurar el orden público en ocasión de los eventos deportivos o artísticos masivos.

16. Coordinar su accionar, en cuanto corresponda, con la Policía Judicial conforme los protocolos de actuación que se establezcan.

En cuanto a su estructura, la Policía de la Ciudad de Buenos Aires está organizada en ocho (8) superintendencias, un conjunto de direcciones generales y los Departamentos de Aviación Policial, Fuerzas Especiales de la Policía de la Ciudad y Escuadrón Antibombas. Las ocho superintendencias son:

- Superintendencia de Seguridad Comunal
- Superintendencia de Investigaciones
- Superintendencia de Violencia Familiar y de Género
- Superintendencia de Policía Científica
- Superintendencia de Operaciones
- Superintendencia de Tecnología Informática
- Superintendencia de Orden Urbano
- Superintendencia de Tránsito y Transporte.

**V. Autonomía Territorial, descentralización y gobernanza local.**

Frente a la iniciativa legislativa, Se propone garantizar una verdadera descentralización administrativa y autonomía territorial, no solo de Bogotá D.C., sino de aquellas ciudades con más de dos millones de habitantes, en materia de seguridad y convivencia ciudadana, para que, en el marco de los principios de autonomía y descentralización puedan contar con sus propios policías en su respectiva jurisdicción, bajo la dirección de los alcaldes, que actúen de forma concomitante con la Policía Nacional.

**1. Autonomía territorial y descentralización.**

Es muy importante mencionar que, la autonomía es un pilar fundamental de carácter constitucional que posee actualmente los departamentos y municipios en el país. En Colombia, las entidades territoriales gozan de autonomía, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 1 de la C.P. Este aspecto ha sido definido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1051 de 2001 como la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Es decir, la autonomía de las entidades territoriales hace referencia al margen de decisión otorgado para ejercer las funciones asignadas en virtud de la descentralización, debido a que tienen un alto grado de independencia en la administración y manejo de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.<sup>2</sup>

En la Constitución Política de 1991, podemos apreciar que el artículo 1 reconoce dicha autonomía así:

*(...) Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad*

<sup>2</sup> Revista Jurídica del DNP, Alcance de la autonomía territorial en la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, enlace de consulta: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normalizad/Revista%2000AJ/tercera%20edici%C3%B3n/Art%C3%ADculo%20Domicilio%20Apoque%20Valeria%20Cely%20%20.pdf>

*humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Const. P., art. 1, 1991) (Resaltado no perteneciente al texto original).*

En efecto, si bien Colombia cuenta con autonomía territorial, es importante hacer mención que, está, más limitada en comparación, por ejemplo, con el Estado Federal, ya que se parte de una República Unitaria, significando que toda la regulación y el marco normativo debe desprenderse desde la nación, así mismo, que dichas entidades pueden intervenir bajo esa orbital legal.

A su vez, el artículo 288 de la Carta Política estipula que mediante ley orgánica debe establecerse esa distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. En efecto, las competencias que se atribuyan a dichas entidades deberán ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

Es decir, esa autonomía con la que cuenta las entidades territoriales debe atender a los principios legales que rigen la administración pública para garantizar una adecuada prestación de los servicios, de forma particular, los señalados en el artículo 209 de la C.P., entre ellos, la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

En un Estado Social de Derecho, debe entenderse la descentralización como aquella forma de relacionarse el Estado con sus entidades territoriales, velando por la eficacia y el cumplimiento de los derechos humanos, teniendo en cuenta que, en un país como este tan diverso y multicultural, si bien es cierto, los derechos deben garantizarse en igualdad de condiciones, cada municipio o distrito presenta unas necesidades y problemáticas particulares que pueden darse por múltiples factores y es deber de las autoridades competentes lograr analizar y brindar una solución sobre las mismas.

La Corte Constitucional ha expresado a través de la Sentencia C-727 del 2000 que:

*(...) La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1988 (CC. C-727/00, 2000).*

Teniendo en cuenta lo anterior, la misma corporación ha precisado que lograr y garantizar la autonomía y la descentralización pueden: "promover el desarrollo local y regional, así como importantes cometidos del Estado social de derecho como la justicia social, la equidad en la distribución de los recursos y la erradicación de la pobreza". En segundo lugar, "empoderar a las comunidades para la gestión de sus propios asuntos como medida de promoción de la democracia. Por ello el nuevo texto constitucional previó la elección popular de alcaldes y gobernadores, así como varios mecanismos de participación directa a nivel local, tales como la consulta popular y el cabildo abierto" (CC. C-624/13, 2013).

Es decir, dichas leyes las expide el Congreso de la República y las entidades territoriales deben ceñirse a esas normas, es por ello que, consideramos importante analizar esta figura de descentralización y autonomía territorial, que para el caso en particular y en aplicación al proyecto de acto legislativo aplica, ya que se pone a consideración, a la nación, en uso de sus facultades, sin perder de vista su poder de organización sobre la policía nacional pueda, mediante vía jurídica, otorgar la posibilidad de que los territorios, como opción de mejora y optimización de resolución de problemáticas en seguridad y convivencia local, opten, en casos que así lo amerite, por crear y organizar un grupo de miembros de la Policía Local, según las necesidades del servicio.

**1.1. Clases de descentralización:**

En la actualidad, en Colombia contamos con tres tipos de descentralización: a) descentralización territorial, b) descentralización especializada, funcional o por servicios y c) descentralización por colaboración.

**Descentralización territorial.** La descentralización territorial puede definirse como el otorgamiento de competencias y funciones a las entidades territoriales, lo que automáticamente genera i) autogestión y ii) responsabilidades, las cuales van encaminadas a lograr la eficiencia en la administración (CC. C-624/13, 2013).

**Descentralización especializada, funcional o por servicios.** La descentralización especializada, funcional o por servicios es la transferencia de facultades, competencias y funciones a organismos y entidades que ejercen una actividad especializada, o con funciones especiales o que presten servicios de cualquier tipo, las cuales deben estar supervisadas, orientadas y encontrarse en armonía con las decisiones que se tomen por los órganos de las entidades descentralizadas (CC. C-727/00, 2000).

**Descentralización por colaboración.** Finalmente, la descentralización por colaboración puede definirse como la atribución de competencias y facultades públicas que se entrega a personas particulares con una formación especializada la cual no se dispone en la administración, para que las desarrollen de conformidad con la función pública. (CC. C-863/12, 2012).<sup>3</sup>

Para el caso en particular y como fundamento de la iniciativa legislativa, se podría dar jurídicamente la modificación de los artículos 216 y 218 de la Constitución Política como se plantea en el proyecto, dado que, puede determinarse la creación de la Policía Local en diferentes municipios y departamentos, principalmente a través de la descentralización territorial, sin embargo, es viable que se presenten también las otras dos modalidades dado que, se pueda brindar una naturaleza similar de la policía para que puedan trabajar articuladamente.

**1.2. La necesidad de optar por el principio de la autonomía territorial y la descentralización mediante el proyecto de acto legislativo.**

El reconocimiento de la autonomía territorial no se opone a la existencia de legislación uniforme en lo que tiene que ver con asuntos que son de interés general para la nación, pues la naturaleza del Estado Unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio" (CC. C-248/19, 2019).<sup>4</sup>

La autonomía y la descentralización, como se ha venido mencionando, buscan trazar rutas y alternativas que le permitan afianzar la dirección de la administración pública, estudiar detalladamente cada territorio, generar mayor sentido de pertenencia y comunicación entre el Estado y la población local.

En ese sentido, y para el caso en particular, partiendo de que la seguridad y la convivencia es una problemática social, dado que, en los últimos años se ha observado una tendencia a la recuperación de delitos de alto impacto en el país. La última encuesta realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana registró un aumento sobre la percepción de inseguridad en el territorio nacional, ya que para el 2022 la cifra alcanzó un 52,9%, mientras que en 2021 la cifra estuvo en el 44%. En 2020, durante la pandemia, los datos arrojaban un 39%, y en 2019 alcanzó un 43,7%.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Consultado en el artículo: "Los principios de descentralización y autonomía administrativa en las entidades territoriales en Colombia. Sobre el equilibrio de poder entre entidades territoriales como Bogotá y el Estado Colombiano". Link de consulta: <file:///C:/Users/S7322/Downloads/20-Texto%20de%20art%C3%ADculo-189-2-10-20210908.pdf>

<sup>4</sup> Consultado en el artículo: "Los principios de descentralización y autonomía administrativa en las entidades territoriales en Colombia. Sobre el equilibrio de poder entre entidades territoriales como Bogotá y el Estado Colombiano". Link de consulta: <file:///C:/Users/S7322/Downloads/20-Texto%20de%20art%C3%ADculo-189-2-10-20210908.pdf>

<sup>5</sup> Información consultada a través del enlace: <https://www.infobae.com/colombia/2023/04/03/crecio-la-percepcion-de-inseguridad-en-colombia-estas-son-las-ciudades-donde-la-gente-se-siente-mas-amenazada/#:~:text=La%20cifra%20de%20encuesta%20sobre%20convivencia,cifra%20de%20bestuivo%20de%20el%2044%25.> Y en el

Sobre la percepción de inseguridad en la ciudad, Cali y Bogotá D.C., fueron las ciudades donde reportaron sentirse más inseguras las personas, con tasas de 84,1% y 83,8%, respectivamente. En contraste, Manizales tuvo la percepción de inseguridad más baja (14,2%) entre las ciudades objeto de estudio.

**Gráfico 12. Tasa de percepción de inseguridad por ciudad Población 15 años y más 13 ciudades 2022\***

Ciudad	Percepción de inseguridad	Variación puntos porcentuales 2022 - 2021	Variación estadísticamente significativa
Cali	84,1	15,7	SI
Bogotá D.C.	83,8	6,0	SI
Cartagena	79,6	7,4	SI
Bucaramanga	79,2	14,6	SI
Villavicencio	72,1	22,9	SI
Pasto	70,5	-1,1	NO
Barranquilla	64,3	22,4	SI
Cúcuta	57,0	-16,5	SI
Ibagué	49,6	12,7	SI
Medellín	49,5	18,4	SI
Montería	34,9	5,6	SI
Pereira	31,8	12,7	SI
Manizales	14,2	0,9	NO

Fuente: DANE, Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana - 2022  
\*El nivel de percepción de inseguridad representa el periodo de septiembre a noviembre de 2022.

Aunado a ello, las tres razones con mayor fuerza, que causaron la percepción de inseguridad en la ciudad o municipio, el mayor porcentaje reportado en la ciudad y en el municipio, por ejemplo, para el año 2022, fueron porque hay delincuencia común, robos, agresiones con 83,0% y 77,9%, por información que escuchaba en la calle y en redes sociales con 69,9 % y 53,5, y finalmente, porque consideraban que había poca presencia pública en la ciudad, bien sea ejército o funcionarios de la policía nacional, municipal o distrital (con un porcentaje similar al del ítem anterior; 69,0% y 58,2%).

sistema de encuestas desarrollado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/BoI\\_FCSC\\_2021.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/BoI_FCSC_2021.pdf)

**Cuadro 13. Percepción de inseguridad en la ciudad (cabecera) o municipio (centro poblado y rural disperso), por razones que causan esa percepción Población 15 años y más Total cabecera, centro poblado y rural disperso 2022\*\***

Razones	Ciudad (%)		Municipio (%)	
	%	IC+-	%	IC+-
Porque hay delincuencia común, robos, agresiones	83,0	1,1	77,9	2,6
Por información que recibe a través de redes sociales o escucha en la calle	69,9	1,2	53,5	3,2
Porque hay poca presencia de la fuerza pública (Policía, Ejército)	69,0	1,3	58,2	3,0
Por información que ve o escucha en los medios de comunicación (periódicos, revistas, TV, radio)	68,8	1,2	45,0	3,6
Porque existen lugares de expendio o consumo de drogas ilegales (ollas)	64,0	1,5	49,7	3,1
Porque hay presencia de pandillas o combos con fines delinCUentes	63,8	1,6	48,0	3,3

Si procedemos a revisar la población total de algunas de estas ciudades que aparecen en la tabla con mayor índice de percepción de inseguridad, como por ejemplo, Bogotá D.C., Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena, podremos hallar que también son las ciudades con mayor cantidad de habitantes.

De hecho, el Top 5 de las ciudades más pobladas de Colombia, según el último Censo realizado por el DANE, catalogadas de mayor población a menor, se encuentra

CIUDAD	NÚMERO DE POBLACIÓN (DATOS DANE A FECHA 2018), <sup>7</sup>
Bogotá	7.181.469 habitantes, esto con cifras del 2018, sin embargo, otros estadísticos / profesionales en estadística creen que la cifra aumentó en lo corriendo de estos años a 8.380.801
Medellín	2.569.007 habitantes
Cali	2.496.346 habitantes
Barranquilla	1.206.319 habitantes
Cartagena	1.057.767 habitantes

En ese entendido, podemos evidenciar que, la percepción de inseguridad ha aumentado, de forma particular en las ciudades con mayor número de habitantes, que, entre muchas razones, es porque los ciudadanos locales han evidenciado la falta de personal, incluyendo policía, que los pueda orientar en las problemáticas que se presenten en materia de seguridad y convivencia.

<sup>6</sup> Fuente: DANE, Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana - 2022

<sup>7</sup> Nota: Datos consultados en encuesta DANE año 2018, enlace: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Sin embargo, los impactos negativos sobre la percepción en materia de seguridad y convivencia han tenido diferentes variantes para las ciudades, debido a los diferentes inconvenientes se presentan de forma local y que, en muchas ocasiones, las directrices que se dicen desde en orden nacional a veces no pueda llegar a responder a esas particularidades.

Es por ello que, los principios de la descentralización y la autonomía territorial es uno de los pilares que garantizaría el éxito del proyecto de ley, ya que permite que el Estado pueda lograr intervenir incluso, en los lugares más recónditos del país y analizar las problemáticas y sus posibles soluciones de forma localizada, también aportan a recuperar la credibilidad de las administraciones locales siempre y cuando el objetivo sea buscar esa respuesta eficaz que demanda su población.

Es necesario que Colombia pueda avanzar en ampliar el desarrollo de la descentralización, ya que aportaría, además, al crecimiento de los espacios de participación democrática y social, porque, implicaría mayor sentido de pertenencia del gobernador o alcalde con sus habitantes, en el entendido que debe atender con mayor eficiencia y compromiso las necesidades de los diferentes sectores, cumpliéndose la finalidad del Estado Social de Derecho.

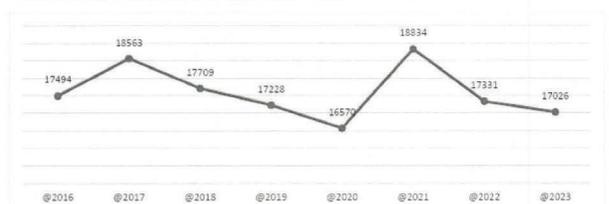
Para ahondar en lo anterior, queremos mostrar cómo hay un déficit de cuerpos policiales en las ciudades con mayor población del país, trayendo el caso concreto de la ciudad de Bogotá D.C.

**1.3. Población y pie de fuerza policial en el distrito capital**

Hay muchas variaciones en el pie de fuerza policial presente en el Distrito Capital y el incremento poblacional desde 2016. En ese sentido, el número de policías adscritos a la MEBOG ha descendido en los últimos dos años, pasando de 18.834 policías en 2021 – el número más alto desde 2016 - a 17.026 policías en 2023, situación señalada por la alcaldesa Claudia López a propósito de los recursos invertidos en formación del pie de fuerza para que preste su servicio en Bogotá. Además, se observa que el número de policías que prestan actualmente su servicio en el Distrito Capital es inferior al registrado en 2016, año en el que había 17.494 policías en Bogotá.

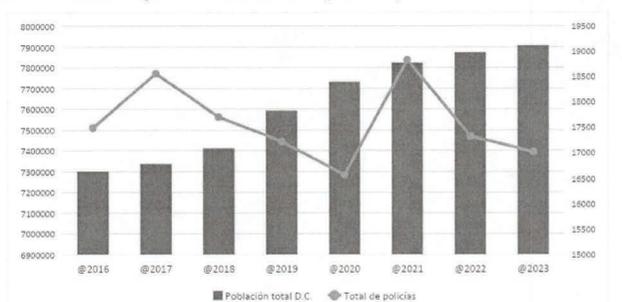
De forma general para el período analizado, la tendencia en el número de policías adscritos a la MEBOG tiende a la baja, advirtiendo además que se ha registrado una reducción del número de policías tras los años en los que ha habido un mayor número de personal. Esto se identificó en el año 2017, cuando el Distrito Capital contó con 18.563 policías adscritos a la MEBOG – el segundo año con mayor número de policías adscritos - y posteriormente se registró una reducción de 1.993 efectivos hasta el año 2020 (16.570). La gráfica 1 muestra el comportamiento del pie de fuerza al servicio de Bogotá:

Gráfica. Total de policías adscritos a la MEBOG (2016 - 2023)



Por otra parte, el comportamiento en el número de policías adscritos a la MEBOG con respecto a la población muestra una tendencia a la baja. Con base en la proyección poblacional del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Bogotá pasó de 7.300.918 habitantes en 2016 a 7.907.281 habitantes en 2021, lo que representa un aumento aproximado del 8% en la población del Distrito Capital. Por el contrario, el número de policías adscritos a la MEBOG disminuyó en un 3% aproximadamente en el mismo período. La relación entre ambos procesos se presenta en la gráfica 2.

Gráfica. Población de Bogotá D.C. vs Número de Policías (2016 - 2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de la MEBOG (2023) y DANE

Otra forma de comprender la relación entre el número de policías adscritos a la ciudad en función del número de habitantes se da mediante el cálculo de la tasa de policías por 1.000 y 100.000 habitantes. Al respecto, el análisis de los resultados obtenidos por una encuesta aplicada por la Organización de Naciones Unidas en 2006 indicó que la media a escala global era de 300 oficiales de policía por cada 100.000 habitantes, y que la tasa de policías varía significativamente entre el conjunto de países estudiados. Este resultado ha sido tomado, de forma equívoca, como una recomendación o estándar de policías, si bien el organismo reconoce que, con base en los resultados de la encuesta, es posible señalar que "(...) hay un número mínimo de oficiales de policía por cada 100.000 habitantes por cada país" (United Nations, 2010, p. 19). Por otra parte, las estimaciones de esta tasa corresponden a una escala nacional, pero no a una escala urbana o metropolitana.

Con base en lo anterior, las estimaciones hechas para el Distrito Capital entre 2016 y 2023 dan como resultado una media de 2,3 policías por cada 1.000 habitantes y de 231,1 por cada 100.000 habitantes. En ese sentido, es importante señalar que la tasa de policías por 1.000 y 100.000 habitantes logró su valor más elevado en 2017, cuando se obtuvo una tasa de 2,52 policías por 1.000 habitantes y de 252,98 por cada 100.000 habitantes. Es decir, no se logra alcanzar el promedio estipulado por UNODC.

En la tabla 1 presenta la estimación de las tasas por 1.000 habitantes y 100.000 habitantes para el periodo 2016 - 2023:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Tasa por 1.000 habitantes	2,40	2,53	2,39	2,27	2,14	2,41	2,20	2,15
Tasa por 100.000 habitantes	239,61	252,99	238,91	226,90	214,30	240,74	220,12	215,32
Unidades de Policía	17.494	18.563	17.709	17.228	16.570	18.334	17.331	17.026

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de MEBOG (2023) y DANE

Como se observa en la tabla 1, a excepción del aumento en el año 2021, la tasa de policías muestra una tendencia a la baja desde el año 2018. En 2020, el primer año de gobierno de la alcaldesa Claudia López, la tasa de policías fue la más baja en el período analizado (2,14 por 1.000 habitantes y 214,3 por 100.000 habitantes), y en 2022 y 2023 se ha mantenido una disminución en estos registros. En ese sentido, se reafirma que el valor es indicativo a propósito de las tasas señaladas por Naciones Unidas que no sirven como estándar o número óptimo.

**2. Gobernanza Local**

Seguendo al PNUD (2022), la gobernanza local se refiere a las interacciones entre actores a nivel subnacional a través de las cuales las autoridades locales interactúan y brindan servicios y a través de las cuales los miembros de la comunidad coordinan sus intereses y necesidades, median en sus diferencias y ejercen sus derechos, deberes y obligaciones. Estas interacciones incluyen entonces a los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones comunitarias. Una gobernanza local eficaz puede garantizar la inclusión de una diversidad de partes interesadas locales, creando así una amplia identificación, compromiso y responsabilidad.<sup>8</sup>

Es importante mencionar que en reuniones de alto nivel de los Estados Miembros se ha pedido que se adopten enfoques innovadores haciendo frente a la delincuencia de manera consultiva y participativa y se ha subrayado la necesidad de adoptar medidas de prevención del delito y de seguridad pública en las ciudades, incluso mediante la participación de las comunidades a nivel local y de agentes no gubernamentales (por ejemplo, la Nueva Agenda Urbana y su plan de aplicación, aprobados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, 2016).<sup>9</sup>

La Nueva Agenda Urbana proporciona la hoja de ruta para la urbanización sostenible en los años venideros, subrayando la importancia de la prevención del delito y la seguridad para el futuro de las ciudades. En línea con las Directrices de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito, la Nueva Agenda Urbana enfatiza la importancia de involucrar no sólo a la policía, sino también a varios niveles y sectores del gobierno.

Adicional a ello, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito se ha referido a la importancia de una adecuada gobernanza local en materia de seguridad (...) Mientras que los gobiernos locales están en la primera línea al momento de gestionar la seguridad y de dar respuestas a los habitantes de una ciudad, los retos de

<sup>8</sup> Documento "Gobernanza Efectiva: De Nivel Nacional al Local" año 2022, enlace de consulta: [https://www.unodp.org/sites/g/files/zskgkc126/files/2022-09/Technical-Note\\_Table-3-Effective-Governance\\_ES\\_FINAL.pdf](https://www.unodp.org/sites/g/files/zskgkc126/files/2022-09/Technical-Note_Table-3-Effective-Governance_ES_FINAL.pdf)  
<sup>9</sup> ONU Resolución de la Asamblea General 71/256, "Nueva Agenda Urbana", anexo, y el plan de implementación de quito para la Nueva Agenda Urbana, A/CONF.226/4\* del 29 de septiembre de 2016, págs. 103.

**4) Mayor coordinación y asociación entre todos los actores.<sup>10</sup>**

Es por ello que, el proyecto de acto legislativo busca abarcar estos cuatro enfoques así:

- Que los alcaldes municipales o territoriales puedan, en el marco de sus competencias y con apoyo de las entidades correspondientes en su ciudad, identificar cuáles son las áreas prioritarias de intervención en materia de seguridad ciudadana y convivencia, con el fin de analizar medidas diferentes a las convencionales y optar, por ejemplo, por apoyar con miembros de la Policía Local propios de su territorio, que no sean trasladados a otras ciudades, sino que, tengan carácter de permanencia y sentido de pertenencia local y que pueda trabajar de la mano con las autoridades de policía y la comunidad.
- Que, atendiendo a las particularidades, factores de diversidad y necesidades tanto del servicio y de la población, les permita a los alcaldes tomar medidas no solo legales, sino técnicas, presupuestales y operativas para mitigar e incluso prevenir problemas de diferentes ámbitos a través del despliegue de los de convivencia y seguridad civil.
- Propende el aumento de personal a nivel local, con un enfoque más comunitario y social, que trabaje de la mano con todos los sectores.
- Procura trabajar de la mano con la policía nacional, la comunidad y demás autoridades de policía.

**2.1. Regulación normativa actual de las entidades territoriales frente a las funciones de policía.**

Con relación a la seguridad y convivencia ciudadana, los alcaldes presentan unas facultades con fundamento en lo dispuesto en el numeral 2° del artículo 315 de la Constitución Política así:

*Son atribuciones del alcalde "Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante".*

Así mismo, el numeral 3°, ibidem señala como atribución de los mismos, "(...) Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; (...)"

Con respecto a las autoridades en los niveles territoriales – departamental y municipal – el artículo 12 de la Ley 62 de 1993 establece que los gobernadores y alcaldes serán las primeras autoridades de Policía tanto en los departamentos como en los municipios, y que la Policía Nacional "(...) cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éstas, le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces", y que corresponde a estas autoridades "(...) diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción".

Ahora bien, y como lo afirman Vásquez y Gil (2017) con base en el análisis del contenido constitucional y jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Policía Nacional – como parte de la Fuerza Pública – está sometida jerárquicamente "(...) al representante del poder civil democráticamente elegido" (p. 149) de conformidad con el artículo 219 de la Constitución Política, y que el Presidente de la República tiene la unidad de mando sobre la misma.

<sup>10</sup> Documento de enfoque de Gobernanza de la Seguridad Urbana, páginas 6 y 7.

seguridad de las ciudades individuales son cada vez más el resultado de la intersección entre las vulnerabilidades locales y los flujos ilícitos procedentes del otro lado de las fronteras nacionales.

Es decir, es necesario que, en el marco de la gobernanza local, se busque desde el territorio trabajar articuladamente, no solo con el Estado como parte indispensable del proceso, sino que se recurra a los diferentes sectores que comprenden la ciudad y que pueden aportar desde varias perspectivas a una solución pacífica y que pueda impactar positivamente a la mayor cantidad posible de habitantes.

Asimismo, en la citada Resolución HSP/HA.1/Res.2 "Directrices para todo el Sistema de Naciones Unidas sobre Ciudades y Asentamientos Humanos más seguros", que valora positivamente el rol de los gobiernos locales y municipales en la implementación de políticas públicas para la prevención de la delincuencia en materia de seguridad urbana, para lo cual se insta a incorporar enfoques de la seguridad urbana "(...) integrados, innovadores e inclusivos, que se complementan y se apoyan en el concepto de prevención del delito" (p. 4). En ese orden de ideas, la Declaración establece como uno de sus principios básicos la descentralización de la seguridad, definiendo al respecto:

La descentralización de las políticas de seguridad a nivel local es un elemento esencial para promover la seguridad urbana como una responsabilidad común de todos. Las políticas de seguridad urbana deben entrañar una combinación apropiada de los gobiernos locales y las instituciones, la representación y la participación de la comunidad, así como la asignación de recursos financieros a los niveles más bajos del gobierno, para abordar la cuestión de la prevención de la delincuencia y promover la seguridad urbana para todos (ONU-Hábitat, 2019, p. 5)

Con base en lo anterior, y considerando su relevancia a escala global, se reafirma la necesidad de revisar y ampliar el rol de los gobiernos locales y subnacionales en la gestión de la seguridad y la convivencia, considerando para ello la articulación con las políticas formuladas desde el nivel nacional y la acción integral basada en información y el fortalecimiento de capacidades en los niveles subnacionales.

Para el caso particular (proyecto de acto legislativo de estudio), dado que, actualmente en Colombia, como lo vimos en el acápite de autonomía territorial, existen unas ciudades, que precisamente son las que concentran la mayor cantidad de ciudadanos y que paralelamente son las que contienen los altos índices de percepción de inseguridad, se propone, en virtud del principio de autonomía y descentralización, sin perjuicio de las facultades del legislador y del presidente de la república, habilitar a aquellas ciudades que cuenten con más de dos millones de habitantes a que puedan conformar Policía Local.

Dichos miembros de la Policía Local, estarán bajo el mando y dirección del respectivo alcalde y quienes ejercerán de forma concomitante las competencias atribuidas a la Policía Nacional en el ámbito de su jurisdicción, para garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana, siendo una alternativa que aporte a fortalecer la gobernanza local en esas ciudades, que ameriten atender de forma urgente los problemas de seguridad y convivencia de estas grandes urbes colombianas.

Dentro de los enfoques de gobernanza local en materia de seguridad que ha recomendado la UNODC, se debe garantizar:

- 1) Identificación de los desafíos locales y las áreas prioritarias de intervención
- 2) Desarrollo integrado de estrategias y políticas
- 3) Aumento de la capacidad de los funcionarios e instituciones a nivel local y nacional

Asimismo, señalaron que, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política, la Fuerza Pública se ubica dentro de la rama ejecutiva del poder público y recibe sus funciones y régimen de funcionamiento por parte del legislador, y en ese sentido se encuentra sujeta "(...)" al control de los otros poderes y organismos del Estado y en especial al control ciudadano" (Vásquez y Gil, 2017: 149).

En ese orden de ideas, y como resultado del análisis elaborado al marco normativo de la Fuerza Pública, Vásquez y Gil (2017) señalaron que "(...)" el nivel de subordinación de la Policía Nacional al poder civil llega hasta las autoridades civiles locales "(...)" aun cuando el mando operativo siga correspondiendo a los comandantes departamentales y municipales, en virtud de lo establecido en el artículo 12° de la Ley 62 de 1993.

Es decir, si bien es cierto, los alcaldes son autoridades de policía en el municipio y es viable que, deban atender las directrices de orden nacional, dado que somos una república unitaria, por principio de autonomía y descentralización es viable que el legislador permita crear un grupo territorial para ciertos casos que trabaje articuladamente con la policía de carácter estatal para una mayor prestación de servicios en el ámbito de seguridad.

Por otra parte, y con base en lo dispuesto en la Ley 2082 de 2021 "Por medio de la cual se crea la categoría municipal de ciudades capitales, se adoptan mecanismos tendientes a fortalecer la descentralización administrativa y se dictan otras disposiciones", se entiende como un instrumento que fortalece la posición y competencias de ciudades capitales en cuanto a la posibilidad de un régimen especial para la organización y gobierno, así como de un tratamiento diferenciado.

En particular, el artículo 7° de la ley idem establece la función de delegación desde de una entidad nacional hacia una ciudad capital cuando: estas demuestren tener las capacidades institucionales requeridas, cumplan con las condiciones señaladas legalmente para el efecto, ofrezcan ventajas económicas y presupuestales, se comprometan a mejorar los indicadores de impacto y a hacer más eficiente el cumplimiento de las funciones del sector correspondiente.

Cuando las ciudades capitales cumplan las condiciones anteriormente indicadas, deberán recibir, por delegación que haga en su favor la entidad nacional, la función, atribución o servicio que hayan decidido asumir. La delegación exime de responsabilidad al jefe de la entidad nacional que la realiza, pero éste deberá adoptar los mecanismos de supervisión para asegurar el correcto cumplimiento de las funciones y deberá reasumir la función cuando sobrevengan circunstancias objetivas que hagan temer por la no consecución de los objetivos y fines de la delegación o cuando la Contraloría General de la República así lo recomiende, atendiendo a circunstancias objetivas.

Dicho lo anterior, se entiende que los cambios en el modelo de policía se enfocan primordialmente desde la seguridad ciudadana, atendiendo así la forma en la cual las autoridades reformulan la prestación de los servicios de seguridad por parte del Estado desde la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos en las esferas privada y pública, y no tanto desde la concepción tradicional de la seguridad nacional.

Con ello, el carácter civil de la Policía cobra mayor relevancia en cuanto a la relación de cercanía esperada entre el cuerpo legitimado para garantizar la seguridad con las condiciones del espacio urbano y de las dinámicas que existen entre la población.

**Normas de carácter distrital que otorgan facultades a la alcaldesa mayor y a otras entidades para tomar medidas en materia de policía:**

El artículo 35 del Decreto Ley 1421 de 1993<sup>11</sup>, establece que la alcaldesa mayor de Bogotá, D.C., (...) es el jefe del gobierno y de la administración distrital y representa legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito Capital.

Como primera autoridad de policía en la ciudad, el alcalde mayor dictará, de conformidad con la ley y el Código de Policía del Distrito, los reglamentos, impartirá las órdenes, adoptará las medidas y utilizará los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas.

Por su parte, los numerales 1º, 3º, 4º y 16 del artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993, establecen entre otras atribuciones de la Alcaldesa Mayor de Bogotá la de "1. Hacer cumplir la Constitución, (...) 3. Dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones, la prestación de los servicios y la construcción de las obras a cargo del Distrito. 4. Ejercer la potestad reglamentaria, expidiendo los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la debida ejecución de los acuerdos. (...) 16. Velar porque se respete el espacio público y su destinación al uso común. (...)"

El Acuerdo Distrital 761 de 2020 "Por Medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI". En el artículo 15 se estableció el programa estratégico 48 "Plataforma institucional para la seguridad y justicia", orientado a "Consolidar un sistema de seguridad de alcance distrital que permita atender a todos los ciudadanos en materia de seguridad y hacer frente a todos los factores de riesgo existentes. Ejecutar un plan encaminado a fortalecer la institucionalidad de seguridad, convivencia y justicia a través de inversiones en infraestructura, tecnología, dotación e implementación de estrategias que garanticen un control del territorio de Bogotá, llevando fuerzas capacitadas con respuesta oportuna a todos los lugares y personas de la ciudad que lo requieran. Desarrollar una estructura pública suficiente para una reducción definitiva de los índices de criminalidad en la ciudad basado en el trabajo articulado con organismos de seguridad en temas operativos y de inteligencia, la integración tecnológica preventiva y de soporte a la mitigación de riesgos (...)".

A su vez, en el distrito, se cuenta con el sector seguridad. El Acuerdo Distrital 637 de 2016 "Por el cual se crea el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, se modifica parcialmente el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y se dictan otras disposiciones", que en su artículo 2º define la misión del sector así:

"Artículo 2. Misión del sector de Seguridad, Convivencia y Justicia. El sector administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia tiene la misión de liderar, planear y orientar la formulación, la adopción, la ejecución, la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas, los planes, los programas y proyectos, las acciones y las estrategias en materia de seguridad ciudadana, convivencia, acceso a la justicia, orden público, prevención del delito, las contravenciones y conflictividades, y la coordinación de los servicios de emergencias en el Distrito Capital en el marco del primer respondiente".

Adicionalmente, el artículo 4º establece la creación de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia así:

"Artículo 4. Creación de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. Créase la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia como un organismo del sector central con autonomía administrativa y financiera, cuyo objeto consiste en orientar, liderar y ejecutar la política pública para la seguridad ciudadana, convivencia y acceso a los sistemas de justicia; la coordinación interinstitucional para mejorar las condiciones de seguridad a todos los habitantes del Distrito Capital, en sus fases de prevención, promoción, mantenimiento y restitución; el mantenimiento y la preservación del orden público en la ciudad; la articulación de los sectores administrativos de coordinación de la Administración Distrital en relación con la seguridad ciudadana y su presencia transversal en el Distrito Capital, la coordinación del Sistema Integrado de Seguridad y Emergencias NUSE 123, la integración y coordinación de los

<sup>11</sup> "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá"

servicios de emergencia; y proporcionar bienes y servicios a las autoridades competentes, con el fin de coadyuvar en la efectividad de la seguridad y convivencia ciudadana en Bogotá D.C."

El Decreto Distrital 413 de 2016, que establece que la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia tiene dentro de su objeto:

- a. Orientar, liderar y ejecutar la política pública para la seguridad ciudadana, convivencia y acceso a los sistemas de justicia;
- b. Mantener y preservar el orden público en la ciudad;
- c. Proporcionar bienes y servicios a las autoridades competentes, con el fin de coadyuvar en la efectividad de la seguridad y convivencia ciudadana en Bogotá, D.C.

Adicionalmente, el artículo 3 del citado Decreto Distrital establece que son funciones de la SDSCJ:

- b. Definir los lineamientos estratégicos para la seguridad ciudadana y el orden público con las instituciones, entidades y organismos de seguridad del nivel territorial y Nacional.
- c. Liderar, orientar y coordinar con las entidades distritales competentes, el diseño, la formulación, la adopción y la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de prevención y cultura ciudadana que promuevan la convivencia, la resolución pacífica de conflictos y el cumplimiento de la ley.
- d. Participar con la Policía Metropolitana de Bogotá, D.C., en la identificación de líneas generales de diseño, formulación, adopción, seguimiento y evaluación de planes, proyectos y programas en seguridad ciudadana, que deben ser ejecutados por dicha institución, siguiendo las directrices, instrucciones y órdenes de la primera autoridad de Policía del Distrito Capital.
- e. Liderar, orientar y coordinar la formulación, la adopción y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a garantizar la convivencia y la seguridad ciudadana y la preservación del orden público en la ciudad.

Por lo tanto, la naturaleza jurídica del distrito, como primera ciudad con mayor número de habitantes en el país y con mayor índice de percepción de seguridad, podría acceder a la creación de la Policía Local siempre y cuando así lo estime pertinente, como estrategia de mejora en la materia y sin perjuicio de las competencias del legislador, pues que, no se estaría desconociendo la naturaleza funcional de la misma alcaldía.

**VI. Necesidad de una policía cívica, con carácter civil, sin rangos y orientada a la convivencia**

En este acápite queremos reforzar que los miembros de Policía Local que se crean en el acto legislativo son una nueva y necesaria forma de acercarse a la policía. Son cuerpos policiales de carácter local, que son civiles, por ello, no cuentan con rangos militares, prima el mérito de la función por encima de la antigüedad o la jerarquía en términos militares. Para ello, planteamos que en Colombia ha habido una histórica militarización de la policía que ha repercutido en graves hechos como que policías hayan hecho parte de las ejecuciones extrajudiciales, pero también en el uso excesivo de la fuerza en escenarios como los paros de 2019 y 2021. Así las cosas, ante un panorama de construcción de paz y de tránsito a un nuevo escenario, en el que se supone se encuentra el país, es fundamental contar con cuerpos policiales de carácter local y civil, para atender temas de convivencia bajo la lupa de la convivencia y no bajo una mirada de seguridad nacional, lucha contraguerrillera o bajo la doctrina militar.

Literatura sobre la policía colombiana da cuenta de su carácter contraguerrilla, producto de la Guerra Fría<sup>12</sup>, la lucha contra el comunismo internacional y la lucha contra las drogas. Es decir, en Colombia hemos contado con una Policía altamente militarizada. Por ejemplo, Valencia y Moreno aseguran que:

En Colombia, a diferencia de otros países de Latinoamérica, se han otorgado amplias facultades tanto a la policía como a las fuerzas armadas (Verdes-Montenegro, 2019), produciéndose una militarización de la función policial y un desdibujamiento de las fronteras entre la seguridad ciudadana y la seguridad nacional<sup>13</sup>

Así las cosas, las autoras aseguran que se ha producido una militarización de la seguridad ciudadana que ha traído una "securitización de problemas estructurales". En ese sentido, las autoras aseguran que la militarización de la policía ha venido aumentando a raíz de las medidas tomadas por la pandemia, los estallidos sociales y la falta de implementación adecuada del Acuerdo Final entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC. De la misma forma, hacen un recorrido por las medidas tomadas por los gobiernos de Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos e Iván Duque, mostrando cómo va aumentando la militarización de la policía, tomando como un punto de inflexión la política de seguridad democrática y dando cuenta de cómo la reacción ante el estallido social del 2021 mostró un alto grado de militarización del Estado.

Según el informe Bolillo, Dios y Patria:

"La formación del policía está inscrita en la doctrina de Seguridad Nacional, basada en la idea del enemigo interno, en la desconfianza a la ciudadanía. Así, cualquier brote de incomodidad social es asumido como un riesgo para la seguridad del Estado y como tal es repelido con todo rigor bélico y jurídico. A partir de allí, la violencia policial se ha dirigido cada vez más hacia la misma ciudadanía que la Policía debería proteger, y la protesta social se ha configurado como uno de los escenarios en donde la violencia contra la ciudadanía es más justificada por los gobiernos de turno".<sup>14</sup>

Acaña y Contreras (2021) se centran en la doctrina policial y los sesgos que se crean en la formación de sus miembros y la necesidad de adoptar el pensamiento crítico reflexivo como objetivo institucional. El texto señala:

"La herencia militarizada del régimen de los años 50 aún subsiste dentro de la doctrina policial y cultura institucional como fundamento, en donde el orden supera el fin constitucional, y la materialización de su ejecución se configura como forma afectiva del ejercicio del mando. Dentro de esta relación, no existe el razonamiento del que ejecuta, únicamente cumplimiento y satisfacción institucional en lo ordenado, lo que se traduce en la atención privilegiada de prácticas culturales que se escinden de lo constitucional y legal, así como de lo ético y debido, atendiendo los preceptos actuales que estructuran el servicio de policía."<sup>15</sup>

Otras fuentes dan cuenta de cómo la militarización de la Policía ha generado confusión en sus funciones respecto del ejército. Así las cosas, Jiménez y Turizo aseguran que para el caso colombiano la militarización también se debe a que se siente que se debe responder dentro del territorio al enemigo, lo que genera una yuxtaposición de las funciones entre una y otra fuerza.

Estos autores afirman que, "en Colombia el fenómeno de la militarización de la Policía Nacional se refleja en el desarrollo de funciones en el área rural, en el armamento que emplea, en la estructura piramidal y en la jerarquía caracterizada en los grados, semejante a la de los militares"<sup>16</sup>.

En sentido similar se ha pronunciado la Corte Constitucional colombiana, quien en la sentencia C-453 de 1995 aseguró que:

Desde una perspectiva conceptual no existe duda alguna en la doctrina nacional e internacional sobre la necesidad de mantener la naturaleza civil de la policía. Sin embargo, en la práctica esta división conceptual encuentra limitaciones derivadas del aumento de la violencia social, entre otros factores perturbadores del desarrollo institucional.

(...)  
Estas circunstancias han determinado la existencia de una especie de "zona gris" o "fronteriza" en la cual se superponen los criterios de seguridad y defensa. En esta zona, la ambigüedad propia de esta zona límite, es el resultado de la realidad social impuesta por los grupos armados que operan contra el Estado. El fenómeno de la militarización de la policía - esto es, la adopción de armas y actitudes propias de la táctica bélica - según este punto de vista, corresponde a la adaptación que dicho cuerpo debe sufrir para cumplir sus objetivos en condiciones de perturbación del orden público. Es la gravedad de los delitos y de las amenazas lo que determina el papel defensivo y no meramente preventivo de la policía.

La fuerte militarización en Colombia también se refleja en aspectos como la inversión económica que se ha hecho en materia militar. Así, un estudio demostró que Colombia es el segundo país de todo Latinoamérica que más gasto tiene en temas militares, como se demuestra en una gráfica extraída del artículo citado<sup>17</sup>:



Esa mirada militar ha terminado en sesgos de selectividad que terminan discriminando a poblaciones históricamente marginadas. Un ejemplo de esto es lo que sucede con la llamada "guerra contra las drogas". La organización WOLA (Washington Office on Latin America) señala que la guerra contra las drogas golpea de

<sup>12</sup> Verdes-Montenegro Escáñez, Francisco. La (re)militarización de la política latinoamericana. Fundación Carolina. Documentos de Trabajo. 2019. Se encuentra en [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/09/DT\\_EC\\_14.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/09/DT_EC_14.pdf)  
<sup>13</sup> Valencia P., Inge Helena y Moreno, Laura Marcela. Militarización civil: el caso de Colombia. Análisis Carolina. Serie Paz. 2022. Se encuentra en <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/04/AC-8-2022.pdf>  
<sup>14</sup> Temblores, O. N. G. "Bolillo, Dios y Patria" (pg. 6) Recuperado de: <https://issuu.com/temblores/docs/bolillo-dios-patria-digital> (2021).  
<sup>15</sup> Acaña Ariza, R. A., & Contreras Preciado, J. G. (2021). Desarrollo del pensamiento crítico reflexivo, en el proceso de formación de funcionarios de policía, una revisión documental desde el contexto de la Doctrina y Cultura Institucional de la Policía Nacional de Colombia. Pg. 84-85

<sup>16</sup> Jimenez, William Guillermo, Turizo Juan Pablo. Militarización de la Policía y Policización de las Fuerzas Militares. Revisión del fenómeno a nivel internacional y nacional. Revista Logos, Ciencia & Tecnología [en línea]. 2011. 3(1), 112-126 [fecha de Consulta 15 de Julio de 2023]. ISSN: 2145-549X. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=517751801010>  
<sup>17</sup> ACOSTA, Cristian. (2021). "Colombia es el segundo país en América Latina con la inversión más alta en gasto militar". Asuntos Legales (5 de abril). Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/colombia-es-el-segundo-pais-la-nivel-latinoamericano-mas-inversion-en-gasto-militar-3160701>

peor manera a las comunidades más vulnerables, ya sea en forma de represión brutal, abandono cruel o ambos. No es de sorprenderse, entonces, que esta lucha incansable se ensañe contra comunidades racializadas, especialmente, negras.

La respuesta al aumento de cultivos ilícitos y microtráfico ha sido el aumento de pie de fuerza, en forma de erradicación forzosa de cultivos ilícitos, militarización y violencia letal. Esta organización señala que: "la guerra contra las drogas en América Latina y el Caribe estigmatiza y marginaliza a las personas que consumen drogas y alimenta aumentos dramáticos en el encarcelamiento, principalmente por posesión de drogas o actividades de tráfico de drogas de bajo nivel, lo cual ha tenido un impacto desproporcionado en particular sobre las mujeres y las comunidades ya marginalizadas"<sup>18</sup>. En esta lucha, las personas racializadas son perfiladas como autoras del micro o narcotráfico a gran escala, por estar situadas en cinturones de pobreza y de violencia.

Así las cosas, al estar dentro de una lucha contra las drogas y en una lógica contraguerrillera, la Policía hace parte del Ministerio de Defensa y su relación con la ciudadanía está lejos de ser cercana y al servicio de esta. Ya que, usualmente, se le brinda un tratamiento desde las lógicas de la guerra.

Si se transforma la naturaleza militar de la Policía a una de carácter civil, podría mejorar la relación con la ciudadanía y garantizar el respeto hacia los derechos humanos. En este sentido, es relevante seguir las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, con el fin de conseguir que la Policía sea una institución civil. Un paso importante en ese sentido es el presente acto legislativo que busca la creación de los miembros de la Policía Local que no aborden temas de seguridad nacional ni de defensa, sino que se centren en temas de convivencia, por lo cual, además, cuentan con un carácter civil, no tienen rangos militares y su accionar se enfoca a temas cívicos.

No obstante, cabe admitir que la policía está dando grandes cambios. Por un lado, desde el gobierno Santos con la expedición del nuevo código de policía la mirada se enfocó en la seguridad y convivencia y con las nuevas expediciones de los PEI (planes estratégicos institucionales).<sup>19</sup> Asimismo, la policía ha estado en planes de transformación hacia una mirada de derechos humanos desde hace pocos años. Lo que, además, se ha venido reforzando con la llegada del actual gobierno.

Sumado a lo anterior, el panorama de la implementación del Acuerdo de Paz, que demanda una transición del conflicto armado a la construcción de una paz estable y duradera, a lo que se suma la apuesta de la "paz total", hace que sea necesario cambiar la forma en la que históricamente se ha acercado a la policía. "El proceso de paz, que pretende hacer que la sociedad avance hacia el fortalecimiento de la democracia, necesita una policía moderna que afirme su carácter civil, tal como está planteado constitucionalmente".<sup>20</sup>

En igual sentido se pronuncian Valencia y Moreno: "Según la experiencia de otros países, los asuntos de seguridad y el control civil sobre los militares son neurálgicos en contextos de transición política (...) las respuestas del Estado, en vez de profundizar en políticas de remilitarización, requerirían de nuevas formas de análisis sobre sus efectos y relaciones en el contexto local-regional."<sup>21</sup>

De este modo, la propuesta establecida en el proyecto de acto legislativo busca ser acorde con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y con lo que ha desarrollado la doctrina, para pasar de un

<sup>18</sup> Organización WOLA, julio de 2021. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/aniversario-guerra-contra-las-drogas-catastrofe/>

<sup>19</sup> Siabatto Ortiz, Juan Felipe. Doctrina Policial: un reto más para la consolidación del proceso de paz. Trabajo de grado. Universidad Nacional de Colombia 2018. Se encuentra en: [https://www.humanas.unal.edu.co/2017/unidades-academicas/departamentos/sociologia/application/files/9415/3615/5584/Julian\\_Felipe\\_Siabatto\\_Ortiz.pdf](https://www.humanas.unal.edu.co/2017/unidades-academicas/departamentos/sociologia/application/files/9415/3615/5584/Julian_Felipe_Siabatto_Ortiz.pdf)

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Valencia P., Inge Helena y Moreno, Laura Marcela. Militarización civil: el caso de Colombia. Análisis Carolina. Serie Paz. 2022. Se encuentra en: [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/04/AC-8\\_-2022.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/04/AC-8_-2022.pdf)

escenario de una policía altamente militarizada a una policía cívica, civil, allegada a la ciudadanía y con un enfoque en temas de seguridad y convivencia. Trascendiendo la mirada de la seguridad nacional.

### VII. Elementos conceptuales

De acuerdo con Vela – Fernández (2019), los servicios de Policía entraron, como varios campos de la gestión pública, en una revisión sobre la eficacia y la eficiencia en el uso de los recursos asignados para cumplir con sus objetivos institucionales. En ese sentido, y considerando los procesos de reforma al sector público que tuvieron lugar en las décadas de 1980 y 1990 en el marco de la Nueva Gestión Pública, se consideró que la prestación de servicios de policía también debía ser objeto de modificaciones estructurales. Al respecto:

"los cambios organizacionales que tuvieron lugar en la década de los 90 dentro de numerosos departamentos de policía se orientaron hacia la realización de cambios estructurales, incluyendo mecanismos de delegación en la toma de decisión; la reducción de la jerarquización; la introducción de mecanismos de rendición de cuentas, fundamentalmente a través de sistemas de gestión del rendimiento y el intento por crear una nueva cultura de servicio, enfocada al cliente, liderada por los agentes a pie de calle y sus mandos directos" (Vela – Fernández, 2019).

Con ello, el enfoque de la Policía Comunitaria ganó mayor aceptación en el marco de los cambios asociados a la Nueva Gestión Pública, por su carácter proactivo y descentralizado (Vela – Fernández, 2019), y por su búsqueda de acciones para la reducción del delito y el desorden. Asimismo: "(...) la presencia de un mismo agente o grupo de agentes en el mismo barrio, a largo plazo, permitirá que los vecinos desarrollen actitudes de confianza en la Policía que se materializarán en relaciones de cooperación e intercambio de información para la consecución de los objetivos citados" (Vela – Fernández, 2019).

De esa forma, se entendió que los servicios de Policía requerían una transformación con respecto a los modelos tradicionales y jerárquicos, incluso cercanos al ámbito de acción militar (como ocurrió en América Latina), para avanzar hacia un esquema descentralizado, con mayor proximidad al ciudadano, y en el que las autoridades de policía lograban una mayor comprensión de las dinámicas de la ciudad a partir de una asignación más estable en términos de tiempo y vinculación entre los policías y la población. Con ello, se podría profundizar en la descentralización del servicio de policía y de la seguridad como lo sugiere Ojeda Segovia (2006), atendiendo así la demanda ciudadana con una mayor vinculación en la gestión de los asuntos concernientes a la protección de su vida y patrimonio, teniendo en cuenta la expansión de la impunidad; la generalización de la inseguridad, las violencias y la agresividad; la pérdida de confianza en los cuerpos de policía y en el Estado; el aumento de la prestación de servicios de seguridad privada y la falta de transparencia en los procesos operacionales y administrativos de la policía y las entidades responsables en la gestión de la seguridad, la convivencia ciudadana y el acceso a la justicia.

### VIII. Argumentos a favor de policías locales para las ciudades con mayor población

Los cambios en el modelo de policía se enfocan primordialmente desde la seguridad ciudadana, atendiendo la forma en la cual las autoridades reformulan la prestación de los servicios de seguridad por parte del Estado desde la protección de los derechos y garantías de los ciudadanos en las esferas privada y pública, y no tanto desde la concepción tradicional de la seguridad nacional. Con ello, el carácter civil de la Policía cobra mayor relevancia en cuanto a la relación de cercanía esperada entre el cuerpo legitimado para garantizar la seguridad con las condiciones del espacio urbano y de las dinámicas que existen entre la población.

La creación de la Policía Local para las ciudades con más de dos millones de habitantes contribuiría a profundizar un esquema descentralizado, con mayor proximidad al ciudadano y en el que las autoridades de policía logren una mayor comprensión de las dinámicas de la ciudad a partir de una asignación más estable en términos de tiempo, conocimiento y vinculación con la población.

Con ello, se podría profundizar en la descentralización del servicio de policía y de la seguridad como lo sugiere Ojeda Segovia (2006), atendiendo a la demanda ciudadana con una mayor vinculación en la gestión de los asuntos concernientes a la protección de su vida y patrimonio. Esto ayudaría enormemente en el aumento de la confianza en el estado en un contexto de expansión de la impunidad; la generalización de la inseguridad, las violencias y la agresividad; la pérdida de confianza en los cuerpos de policía y en el Estado; el aumento de la prestación de servicios de seguridad privada y la falta de transparencia en los procesos operacionales y administrativos de la policía y las entidades responsables en la gestión de la seguridad, la convivencia ciudadana y el acceso a la justicia.

Al respecto de lo anterior, UNODC (2011) señaló que el control local de la gestión en seguridad puede llevar a una mayor innovación en la administración local, a partir de la revisión de las competencias nacionales que puedan ser transferidas a niveles subnacionales.

Por otra parte, Policía Local para las ciudades con más de dos millones de habitantes, permitiría que estas ciudades cuenten con capacidades instaladas para la gestión directa de la seguridad y convivencia ciudadana, así como en la descentralización de acuerdo a las necesidades de atención en materia de prevención de las violencias, control del delito y economías criminales, así como en la atención a los comportamientos contrarios a la convivencia.

A su vez, las policías locales, con un carácter predominantemente civil y cívico, pueden contar con información de las características de los diferentes sectores sociales que habitan la ciudad, los códigos de comunicación y las prácticas y rutinas que estos consideran legítimas para construir permanente el territorio. Generando dinámicas de mayor cercanía y confianza con la ciudadanía, lo que mejora, ostensiblemente, la prestación del servicio. Además, podrán contar con capacitaciones especiales en materia de derechos humanos, enfoques diferenciales e interseccionales, lo que permite prestar un servicio más equitativo y con menores grados de discriminación.

Así las cosas, la propuesta de Policía Local para las ciudades con más de dos millones de habitantes tiene unos fundamentos normativos internacional y nacionales claros y contundentes; atiende a lo que la doctrina ha venido desarrollando como mejores modelos de policía; tiene en cuenta las lecciones aprendidas de otros casos como el de Madrid y Buenos Aires, permite una real materialización del principio de descentralización, permitiendo una real autonomía territorial y gobernanza local; da herramientas claras a los entes territoriales para atender la seguridad y convivencia en sus territorios, así como, reducir la percepción de inseguridad; permite contar con un ejercicio del servicio de policía más cercano a las necesidades territoriales y de la población. Todo lo que aumenta la confianza y legitimidad del Estado, consolidando el Estado Social y Democrático de Derechos en nuestros territorios.

### IX. Costos estimados de la iniciativa

La creación de la Policía Local requerirá, en primer lugar, de una ley general establezca el régimen jurídico aplicable a esta y a su creación. En segundo lugar, de la decisión del gobierno de cada ciudad de crearlas o

no. A continuación, se presentan unas estimaciones preliminares del costo de formación, salario y dotación de los Policía Local.

#### 1. Formación

Para el proceso de incorporación de los estudiantes aspirantes a la carrera técnica profesional como **policías locales**, se basa en la proyección de valores en relación con el grado de **patrullero** que sería el más homologable con la estructura nacional:

CONCEPTO	COSTO MENSUAL X ALUMNO	COSTO ANUAL X ALUMNO
<b>COSTOS DE FORMACIÓN (ESTUDIANTES)</b>		<b>10.196.451</b>
Inscripción		\$ 174.000
Matrícula académica		\$ 2.320.000
Derechos de grado		\$ 116.000
Pruebas T&T		\$ 93.000
Equipo y computador		\$ 7.493.451
<b>COSTOS FORMACIÓN ESTUDIANTES (POLICÍA NACIONAL)</b>		<b>11.286.600</b>
Bonificación	\$ 248.189	\$ 2.978.268
Bonificación seguro de vida	\$ 17.311	\$ 207.732
Alimentación mensual	\$ 404.829	\$ 4.857.948
Dotación	\$ 1.618.076	\$ 1.618.076
Hora catedra policial	\$ 402.491	\$ 402.491
Munición para formación	\$ 310.860	\$ 310.860
Servicios públicos	\$ 911.423	\$ 911.423
<b>INVERSIÓN TOTAL</b>		<b>\$ 21.483.051</b>

Cada entidad territorial, junto con el Gobierno Nacional, deberá definir con qué frecuencia y en qué escala realiza la formación de nuevos efectivos, de acuerdo con las decisiones que se tomen sobre el número final de efectivos requeridos, al igual que la disponibilidad fiscal del periodo respectivo. De acuerdo con estas decisiones se deberá presupuestar la formación de los nuevos Policías Locales.

#### 2. Rango salarial

CONCEPTO	COSTO UNITARIO MENSUAL (01) PT.	COSTO TOTAL ANUAL (01) PT.	COSTOS ADICIONALES PERIODICOS (01) PT.	OBSERVACIONES
<b>SERVICIOS PERSONALES ASOCIADOS A NOMA</b>	<b>3.148.409</b>	<b>48.826.344</b>	<b>2.103.359</b>	
Asignación básica (Ley 210/2023 art. 11)	2.103.359	29.617.229	2.103.359	Se cobra mensualmente
Bonificación a excelencia			2.103.359	Se cobra cada 5 años de servicio
Prima de antigüedad (15% asignación básica)	315.504	3.786.048		Se cobra mensualmente
Prima de carabinero (5% asignación básica)	105.168	1.262.015		Se cobra al personal que obediere y este asignado en la asignación
Prima de servicio anual (50% asignación básica)		1.051.680		Pago correspondiente a 15 días de asignación básica por año de servicio
Prima de retiro		2.103.359		Pago correspondiente a los haberes devengados en el mes de diciembre
Prima de categoría de patrullero de policía (20% asignación básica)	430.612	5.167.344		Pago mensual
Prima de retiro a la experiencia	105.168	1.262.015		Después de 5 años de servicio se cobra el 5% de la asignación básica y por cada año que exceda el 1% sin sobrepasar el 25%
Prima de vacaciones		1.051.680		Pago una vez al año equivalente a 15 días de remuneración
Subsidio de alimentación	78.636	943.632		Pago mensual de acuerdo a lo fijado por el gobierno nacional
Remuneración especial de distinción (10% asignación básica)		210.336		Por cada distinción obtenida como pago un 10% sin sobrepasar el 30% de distinción que se puede otorgar hasta 3 años
Bonificación de seguro de vida	19.842	238.104		Pago de una bonificación para casos de seguro de vida, muerte que será fijado por el gobierno nacional. Retiro de la bonificación y pago cada dos meses de la bonificación para la asistencia familiar en los siguientes casos: 10% cuando es casado o unión marital viviente con hijos del matrimonio o unión marital. Por hijo 5% 25% hijo 2º, sin que se sobrepase el 5%.

NOTA: Antes de la vigencia 2022 el nivel específico contemplaba el grado de patrullero. A partir de la entrada en vigencia del decreto 669/2022 el grado de patrullero está separado del nivel ejecutivo.

**3. Proyección de costos**

De acuerdo con la información anterior, el costo estimado de salarios y dotaciones en un escenario de 1.000 policías es el siguiente:

Concepto	Valor unitario	X1000
Salarios y prestaciones	\$48.826.344	\$48.826.344.000
Dotación	\$2.549.000	\$2.549.000.000
<b>Total</b>		<b>\$51.375.344.000</b>

En la ley que desarrolle el presente Proyecto de Acto Legislativo se deberán tomar determinaciones respecto de la creación o no de un régimen excepcional en materia de seguridad social, o si los nuevos Policías Locales quedarán afiliados al Sistema General de Seguridad Social, tanto en pensiones como en salud, sin ningún régimen especial.

Por último, antes de tomar la decisión de crear una determinada Policía Local, se deberán estimar los costos relacionados con las capacidades operacionales de esta, tales como las estaciones, equipos de comunicación y vehículos entre otros.

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 30 del mes Julio del año 2025

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°. \_\_\_\_\_ Acto Legislativo N°. 06, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Hos. Angelica Lozano, Alejandro Vega, Norma Rios, Bernice Bedoya, Laura Fortich, Claudia Pérez y otros Congresistas.

*[Firma]*  
SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 30 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo No.06/25 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 216 Y 218 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA CREAR LA POLICÍA LOCAL EN LOS MUNICIPIOS DE MÁS DE DOS MILLONES DE HABITANTES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ANGELICA LOZANO CORREA, ALEJANDRO VEGA PÉREZ, BEATRIZ LORENA RÍOS CUELLAR, BERENICE BEDOYA PÉREZ, LAURA FORTICH SÁNCHEZ, CLAUDIA PÉREZ GIRALDO, JUAN FELIPE LEMOS URIBE, NORMA HURTADO SÁNCHEZ, FABIO AMIN SALEME, MAURICIO GÓMEZ AMIN, JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

*[Firma]*  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Acto Legislativo a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

*[Firma]*  
LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY

SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

*[Firma]*  
DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyecto: Sarly Novoa  
Revisó: Dra. Ruth Luengas Peña

# PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 15 DE 2025 SENADO

*por medio de la cual se modifica el procedimiento establecido en la Ley 975 de 2005 para definir la situación jurídica de los postulados y la aplicación de acuerdos para la sujeción a la justicia.*

<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NO. 015 DE 2025</b></p> <p>Bogotá D.C., 20 de Julio de 2025</p> <p>Doctor <b>DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ</b> Secretario General Senado de la República</p> <p style="text-align: center;"><b>Asunto:</b> "Por medio de la cual se modifica el procedimiento establecido en la Ley 975 de 2005 para definir la situación jurídica de los postulados y la aplicación de acuerdos para la sujeción a la justicia."</p> <p>Doctor González:</p> <p>De manera atenta y en consideración de los artículos 139 y 140 de la Ley 5 de 1992 presento al Senado de la República el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se modifica el procedimiento establecido en la Ley 975 de 2005 para definir la situación jurídica de los postulados y la aplicación de acuerdos para la sujeción a la justicia." iniciativa legislativa que cumple con las disposiciones correspondientes al orden de redacción consagrado en el artículo 145 de la citada Ley.</p> <p>Agradezco disponer el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5 de 1992 respecto del siguiente proyecto.</p> <p>Cordialmente,</p>  <p><b>ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ</b> Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>CAPITULO I</b> <b>PRINCIPIOS Y DEFINICIONES</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1º. OBJETO.</b> La presente ley tiene por objeto el fortalecimiento institucional de las diferentes entidades que participan en el proceso de Justicia y Paz, la definición de la situación jurídica de los beneficiarios y la modificación del procedimiento establecido en la Ley 975 de 2005, así como su aplicación a las personas que hubieran participado en el conflicto armado no internacional (CANI) conforme al Derecho Internacional Humanitario y los grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que lleguen a un acuerdo de sometimiento a la justicia y desmantelamiento con el Gobierno Nacional.</p> <p><b>ARTÍCULO 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN.</b> El procedimiento se aplicará a los postulados de la Ley 975 de 2005 y se extenderá a quienes establece el capítulo tercero de la presente ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 3º. PREVALENCIA DERECHO DE LAS VÍCTIMAS.</b> Los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición prevalecerán sobre las formalidades del procedimiento.</p> <p><b>ARTÍCULO 4º. CELERIDAD.</b> Los intervinientes en el proceso de Justicia y Paz, impulsarán los procedimientos necesarios para que se produzcan las sentencias definitivas de manera ágil y oportuna, de acuerdo con los términos establecidos en la presente ley.</p> <p><b>ARTÍCULO 5º. CONCENTRACIÓN.</b> Las audiencias tramitadas bajo el procedimiento especial abreviado deberán ser concentradas, para ello los Magistrados ponentes de las Salas de Conocimiento de Justicia y Paz de los Tribunales Superiores, podrán adelantar dichas audiencias sin la presencia de todos los magistrados, salvo que la situación jurídica así lo amerite. En dichas circunstancias excepcionales se convocará a los demás magistrados empleando los medios tecnológicos idóneos para conformar la sala con el propósito de resolver la situación.</p> <p><b>ARTÍCULO 6º. PROCEDIMIENTO ESPECIAL.</b> La actuación procesal será abreviada, oral y escrita; y para su desarrollo se utilizarán los medios tecnológicos que garanticen su reproducción fidedigna.</p>
<p><b>ARTÍCULO 7º. ELEMENTOS RESTAURATIVOS.</b> Las penas de prisión serán las consagradas en la Ley 975 de 2005 e incluirán elementos restaurativos, en los que predominen la reparación integral a las víctimas, la reintegración de los postulados, las garantías de no repetición y la reconstrucción del tejido social de las comunidades.</p> <p><b>ARTÍCULO 8º. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.</b> Se faculta a la Fiscalía General de la Nación, al Consejo Superior de la Judicatura, a la Defensoría del Pueblo, a la Procuraduría General de la Nación y demás entidades intervinientes, a fortalecer el personal humano encargado del proceso de Justicia y Paz, conforme a las necesidades de cada una de estas.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1.</b> Autorícese al Consejo Superior de la Judicatura emitir acuerdos para que la función de determinación de perjuicios en el incidente de reparación integral recaiga sobre un magistrado designado específicamente para tal fin.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hoja de vida del postulado, para su identificación e individualización y el domicilio de citación.</li> <li>2. Exposición de los requisitos de elegibilidad de los postulados.</li> <li>3. Patrones de macrocriminalidad en los que participó el postulado, en un lenguaje comprensible.</li> <li>4. Nombre y lugar de citación del abogado de confianza o del que designe el sistema nacional de defensoría pública.</li> <li>5. Elementos materiales probatorios.</li> <li>6. Los cargos a formular.</li> <li>7. La solicitud de legalización de cargos ante la magistratura.</li> <li>8. Acreditación de las víctimas</li> <li>9. Solicitud de las víctimas identificadas de los daños con base en los patrones de macrocriminalidad.</li> <li>10. La relación de los bienes declarados por el postulado."</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>CAPITULO II</b> <b>DINAMIZACIÓN PROCESO JUSTICIA Y PAZ</b></p> <p><b>ARTÍCULO 9º. TEMPORALIDAD.</b> – El plazo para la definición de la situación jurídica de los postulados actuales a Justicia y Paz es de cinco (5) años, a partir de la expedición de la presente ley.</p> <p><b>PARAGRAFO 1.</b> La definición de la situación jurídica para quienes se postulen a partir de la promulgación de esta ley, conforme a lo establecido en el capítulo tercero, será de máximo diez (10) años contados a partir de su admisión.</p> <p><b>PARAGRAFO 2.</b> El enfoque de investigación debe seguir los criterios de priorización dirigidos a esclarecer patrones de macrocriminalidad según el artículo 16º de la Ley 975 de 2005.</p> <p><b>ARTÍCULO 10º. FISCALIA GENERAL DE LA NACION.</b> La Fiscalía General de la Nación contará con un año, prorrogable por 6 meses más, a partir la expedición de la presente ley para concluir, con enfoque de macrocriminalidad, las versiones libres en curso e imputaciones de los postulados.</p> <p><b>ARTÍCULO 11º. ESCRITO DE ACUSACIÓN.</b> Modifíquese el artículo 18 de la Ley 975 de 2005, modificado por el artículo 18 de la Ley 1592 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 18. Formulación de imputación. Cuando de los elementos materiales probatorios, evidencia física, información legalmente obtenida o de la versión libre pueda inferirse que el postulado es autor o participe de uno o varios delitos, el Fiscal elaborará el escrito de acusación del cual se dará traslado a todas las partes durante quince (15) días. Contendrá como mínimo:</p>	<p><b>ARTÍCULO 12º AUDIENCIA DE FORMULACIÓN Y ACEPTACIÓN DE CARGOS.</b> Modifíquese el artículo 19 de la Ley 975 de 2005 modificado por el artículo 21, Ley 1592 de 2012, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 19. Aceptación de cargos. Una vez trasladado el escrito de acusación a todos los sujetos procesales para su estudio y análisis, el magistrado de la Sala de Conocimiento de Justicia y Paz, dentro de los tres (3) meses siguientes programará y realizará la audiencia pública de formulación y aceptación de cargos.</p> <p>En dicha audiencia expresarán las causales de incompetencia, impedimentos, recusaciones, nulidades, objeciones u observaciones que consideren las partes al escrito de acusación. El fiscal delegado deberá aclarar, adicionar, modificar, retirar o corregir el escrito de acusación conforme a las solicitudes de las partes.</p> <p>Una vez iniciada la audiencia concentrada, se le dará el uso de la palabra al Fiscal Delegado para que exponga los hechos relevantes que demuestran la existencia de patrones de macrocriminalidad, explicando de manera precisa los modos, políticas, prácticas, y demás aspectos utilizados por el grupo armado organizado al margen de la ley.</p> <p>Posteriormente, se le dará el uso de la palabra a cada postulado interviniente para que exprese en la audiencia si acepta o no los cargos formulados de manera libre, voluntaria, espontánea y asistido por su defensor. Seguidamente, intervendrá el Fiscal Delegado en la persecución de bienes, para que exponga los bienes a los que solicitará la extinción de dominio, para efectos de la reparación integral a las víctimas.</p> <p>En la misma audiencia intervendrá la Procuraduría General de la Nación, a efectos que emita su concepto sobre la formulación de cargos presentados por el Fiscal y entregará, por escrito, a la Sala, en la misma audiencia, su pretensión frente a la reparación colectiva que hará parte de la sentencia. En igual sentido intervendrán los</p>

representantes de víctima quienes se pronunciarán brevemente sobre el escrito en el cual solicitan la identificación de los daños causados aportado a la Fiscalía, para ser incluidos en la sentencia.

Finalizada la audiencia pública pasará el expediente al Despacho para proferir sentencia, la cual deberá ser emitida dentro de los tres (3) meses siguientes a la terminación de la audiencia concentrada de formulación y aceptación de cargos.

La sentencia escrita se pondrá a disposición de las partes por el término de quince (15) días, una vez vencido el anterior, el magistrado ponente convocará a audiencia pública para dar lectura de los aspectos más relevantes de la misma de manera concentrada. Contra esta decisión proceden los recursos de ley, los cuales deben ser presentados, sustentados y oralmente en la misma audiencia.

**ARTICULO 13 ° INCIDENTE DE REPARACIÓN.** En firme la sentencia proferida por la Sala de Conocimiento, se trasladará al juez de ejecución de sentencias competente y al magistrado designado para resolver los incidentes de reparación integral, quien dentro de los tres (3) meses siguientes resolverá por escrito las solicitudes realizadas por los defensores de víctimas y por la Procuraduría General de la Nación. Contra esta decisión proceden los recursos de ley. Una vez en firme, se acumulará a la sentencia emitida por la Sala de Conocimiento.

**ARTÍCULO 14°. CIERRE DE REGISTRO DE HECHOS EN EL PROCESO DE JUSTICIA Y PAZ.** La Unidad de Víctimas, la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio Público tendrán la responsabilidad de realizar un cierre de los registros de hechos vinculados al conflicto armado en un plazo de dos (2) años a partir de la promulgación de esta ley. Este proceso incluirá:

- Identificación exhaustiva de todos los hechos relacionados con el conflicto y la correspondiente consolidación de datos en un registro único.
- Publicación de un informe final que detalle los hechos registrados y las víctimas reconocidas hasta el momento del cierre.
- Protección y custodia del registro, garantizando el acceso de las víctimas y sus representantes para consultas posteriores, conforme a la ley.

El cierre del registro se realizará de manera que no se afecten los derechos de las víctimas que no han sido registradas, brindándoles la posibilidad de acceder a reparaciones en otros mecanismos dispuestos por el Estado.

**ARTÍCULO 15°.** Garantía de reintegro a la vida civil. Una vez los postulados al proceso especial para la paz hubieran cumplido la pena alternativa, el periodo de prueba y demás elementos restaurativos contenidos en la Sentencia de Justicia y Paz, se les garantizará el reintegro a la vida civil en la cual se respeten sus derechos civiles y políticos.

**Parágrafo.** La Procuraduría General de la Nación eliminará los antecedentes disciplinarios en cabeza de los postulados

**ARTÍCULO 19°.** El gobierno Nacional, por medio de la Oficina del Consejero Comisionado para la Paz, evaluará las solicitudes de postulación de los nuevos admitidos conforme a la presente ley.

El Consejero Comisionado para la Paz contará con un término, no mayor a dos (2) meses, para evaluar la postulación cuando se reciba la solicitud. Dicha evaluación se llevará a cabo en los mismos términos establecidos en la Ley 975 de 2005.

Una vez realizada la solicitud de postulación y efectuada la comprobación de los requisitos por parte de la Oficina del Consejero Comisionado para la Paz o quien haga sus veces, el admitido se incluirá en el listado que será trasladado a la Dirección Nacional de Justicia Transicional de la Fiscalía General dentro de los cinco (5) días siguientes para que esta dé inicio al procedimiento aquí establecido.

**ARTÍCULO 20°.** La presente ley rige a partir de su promulgación sin perjuicio de lo establecido en el artículo 16 y deroga todas las que le sean contrarias.

Cordialmente,

  
ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ  
Senador de la República

**CAPITULO III  
NUEVOS ADMITIDOS**

**ARTÍCULO 16°.** El presente capítulo será aplicable a los admitidos según los criterios establecidos en el artículo 18° de la presente ley.

**ARTÍCULO 17°.** Modifíquese el artículo 1 de la Ley 975 de 2005, el cual quedará así:

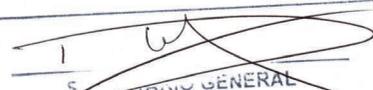
La presente ley tiene por objeto facilitar las negociaciones de paz con grupos armados organizados al margen de la ley; acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento; y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de los miembros de estos grupos, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación integral y la no repetición.

**ARTÍCULO 18°. ADMITIDOS.** Serán admitidos conforme a lo establecido en los capítulos anteriores:

- Personas que accedieron a los beneficios de la Ley 1424 de 2010, sin que al momento de la expedición de la presente ley se le hubiere definido su situación jurídica.
- Quienes, debiendo ser investigados y juzgados conforme a los criterios establecidos en la Ley 975 de 2005, no fueron postulados.
- Cualquier persona o grupo que haya tomado parte del CANI conforme a lo establecido en el artículo 6 (Inciso 5) del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra, siempre y cuando no sean de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz.
- Miembros de estructuras armadas organizadas de crimen de alto Impacto que lleguen a un acuerdo de sometimiento a la justicia y desmantelamiento con el Gobierno Nacional.

**PARÁGRAFO 1.** Aquellas personas que hubieran sido excluidas del proceso de Justicia y Paz, podrán solicitar su reintegro o readmisión, siempre y cuando las víctimas directas formulen la solicitud motivada por escrito ante la jurisdicción especial. El magistrado competente deberá resolverla mediante auto debidamente motivado, dentro de un término máximo de veinte (20) días hábiles contados a partir de su radicación y sobre la misma proceden los recursos de reposición y apelación.

**SENADO DE LA REPUBLICA**  
Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5° de 1.992)  
El día 21 del mes Julio del año 2025  
se radicó en este despacho el proyecto de ley  
N°. 15 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.º Antonio José Correa

  
SECRETARÍA GENERAL

**PROYECTO DE LEY NO. 015 DE 2025** "Por medio de la cual se modifica el procedimiento establecido en la Ley 975 de 2005 para definir la situación jurídica de los postulados y la aplicación de acuerdos para la sujeción a la justicia."

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### I. OBJETO

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto el fortalecimiento institucional de las diferentes entidades que participan en el proceso de Justicia y Paz, la definición jurídica de los postulados y desmovilizados actualmente vinculados al proceso y la posible admisión de nuevos grupos condicionada a los lineamientos gubernamentales.

##### II. CONSIDERACIONES Y JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

###### a. Antecedentes de Justicia y Paz

Atendiendo la necesidad de dar fin al conflicto armado que ha afectado a nuestro país durante décadas y siguiendo lo ordenado por la Constitución Política en lo referente a la obligación del Estado Colombiano de garantizar la paz a todos sus habitantes, desde el año 1990 se han intentado diferentes procesos.

El primero de los intentos por conseguir la paz se dio en el año 1990 cuando el entonces presidente Virgilio Barco inició diálogos con el grupo guerrillero M-19 el cual concluyó con la desmovilización, entrega de armas y participación en política de algunos de sus miembros. Para esta época Colombia se enfrentaba a uno de sus desafíos más grandes, el narcotráfico, el cual tuvo una gran contribución del grupo armado M-19, no fue sino hasta 1988 después del secuestro del abogado Álvaro Gómez Hurtado que se iniciaron las conversaciones con el gobierno. En 1989 se informó acerca de un acuerdo con el cual se abriría un espacio para una agenda de negociación en las que participarían guerrilleros, representantes del Gobierno, partidos liberales y conservador, gremios, sindicatos, universidad y organizaciones sociales, en donde se trataron dos temas de vital importancia, la favorabilidad política buscando una circunscripción especial para la paz y garantías sociales y jurídicas para los exguerrilleros<sup>1</sup>. Por medio de este se aceptó el pluralismo político dejando a un lado el bipartidismo que tanto daño había causado a nuestro país.

Posteriormente, bajo el mandato de Andrés Pastrana y ya en vigencia de la Constitución Política de 1991, se intentó un proceso de paz con la guerrilla de las FARC que tuvo lugar entre 1998 y 2002, el cual estuvo marcado por una zona de distensión del Cauquán, que comprendía una zona de cinco municipios entre los departamentos del Meta y Caquetá. Esta negociación se dio en medio de la confrontación militar en todo el país menos en la zona de despegue, se realizaron audiencias públicas transmitidas por

<sup>1</sup> <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2021/06/Barco-M-19-v2.pdf>

en un procedimiento oral que investiga hecho por hecho, atribuyéndose a un sujeto activo, lo cual generó retrasos en los procedimientos toda vez que los hechos eran millones e investigarlos y juzgarlos uno por uno se convirtió en una labor maratónica.

- La jurisdicción quedó incluida como una sala especial de los tribunales de Bogotá, Medellín, Barranquilla y Bucaramanga, atribuyéndoseles una carga laboral por territorios según lo establecido por el Consejo Superior de la Judicatura. Es decir, Justicia y Paz actualmente hace parte de la Rama Judicial, con toda la responsabilidad que ello representa.
- El procedimiento de Justicia y Paz no fue creado por medio de la ley, sino sobre la marcha a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, lo que ha generado contradicciones y vacíos.
- Actualmente existen 4 salas de Justicia y Paz en las ciudades de Barranquilla, Medellín, Bogotá y Bucaramanga, las cuales cuentan con 15 magistrados, 1 juez y 95 empleados, para un total de 111 funcionarios a nivel nacional encargados de resolver 317 expedientes que contienen miles de hechos, los cuales se vienen tramitando desde 2005 sin que a la fecha se hayan definido las situaciones jurídicas de los postulados.
- Se presentan dificultades en el cumplimiento de las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación para las Víctimas, relacionadas al pago y reconocimiento de las indemnizaciones a las víctimas o en los programas de retornos y reubicaciones.
- Respecto de la pena alternativa, esta se estableció entre 4 y 8 años de prisión, pero en la práctica los magistrados de las salas hicieron uso del máximo de la pena independientemente de las circunstancias particulares de cada postulado sin tener en cuenta el rango en la organización, su jerarquía o la cantidad de actos delictivos en los que se participó.

Atendiendo a algunas de las dificultades mencionadas se creó la Ley 1592 de 2012, "Por medio de la cual se introducen modificaciones a la Ley 975 de 2005 por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios y se dictan otras disposiciones", la cual desarrolló algunos procedimientos que permitieron avanzar en las decisiones de los procesos, es decir, la jurisdicción comenzó a consolidarse tan solo hace 12 años. Sin embargo, no se logró el avance esperado, por lo que continúan gran cantidad de procesos represados.

televisión, con una dinámica participativa de diferentes gremios, incluso la comunidad internacional participó como facilitador del proceso. A pesar de lo anterior, el proceso fue bastante lento debido a que no se habían acabado los enfrentamientos, lo que comenzó a debilitar la confianza de las partes, por lo que, en el año 2002, después que el grupo armado desviara un avión para secuestrar a un senador, el presidente en curso rompió el acuerdo.<sup>2</sup>

Entre 2002 y 2006, primer gobierno de Álvaro Uribe se intentaron llevar a cabo diálogos con las FARC y las autodefensas, pero se lograron los acuerdos únicamente con estos últimos, de allí surgió la denominada Ley de Justicia y Paz Posteriormente, por medio de la Ley 1592 de 2012, se buscó ajustar el proceso a las necesidades de celeridad de las decisiones judiciales y reparación a las víctimas, para lo cual adoptó criterios de priorización y macro criminalidad en el proceso penal, simplificó el incidente de reparación integral en un incidente de identificación de afectaciones y estableció la estandarización del sistema de reparación judicial a los programas administrativos individual y colectivo de reparaciones previsto en la ley 1448 de 2011, "Ley de Víctimas y Restitución de Tierras".

La Justicia Especial de Justicia y Paz fue creada con la entrada en vigencia de la Ley 975 de 2005 "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios.", la cual en un principio fue creada en aras de resolver la situación jurídica de aproximadamente 300 reinsertados cuya voluntad era desmovilizarse, los cuales pertenecían a bloques armados que ejercieron su actividad ilícita en los departamentos de la Costa Atlántica y las Zonas Centro de nuestro país. A pesar de que se consideró que en su momento este procedimiento podría funcionar como una justicia transicional, lo cierto es que jamás se alcanzó a dimensionar que tendría que enfrentarse a temas tan diversos como la macro criminalidad y macro victimización que se generan alrededor de estas conductas delictivas.

###### b. Problemáticas de la Ley de Justicia y Paz

Al tratarse de una justicia novedosa, no solamente en nuestro país, sino a nivel internacional, sobre la marcha se fueron construyendo conceptos y procedimientos, teniendo en cuenta el universo de víctimas que sufrían con la existencia y actuar ilícito de los grupos en gran parte del territorio nacional, quienes clamaban por verdad, justicia y reparación. Se resaltan los siguientes errores de la Ley 975 de 2005.

- Se creó una justicia transicional, cuyo objetivo era totalmente distinto al de la jurisdicción ordinaria, sin embargo, las bases para su creación fueron precisamente las de la justicia ordinaria, es decir la Ley 906 de 2004, Código de Procedimiento Penal. Entonces, la Ley que se pretende modificar tiene origen

<sup>2</sup> [https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/El\\_Caguan.pdf](https://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/04/El_Caguan.pdf)

###### c. De la justicia transicional

La Corte Constitucional de Colombia ha emitido jurisprudencia clave sobre la justicia transicional. Por ejemplo, en la sentencia C-579 de 2013, la Corte declaró exequible la Ley 1592 de 2012, afirmando que la justicia transicional busca cumplir con los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, y se enmarca en los principios de proporcionalidad y racionalidad debido a las condiciones de un contexto de transición.

En la sentencia C-674 de 2017, se señaló que la justicia transicional implica una serie de medidas excepcionales orientadas a satisfacer los derechos de las víctimas y a facilitar el proceso de paz, incluyendo la participación de las víctimas en el proceso y la obligación del Estado de asegurar la verdad y la justicia.

Por su parte, la ley regula la justicia transicional en Colombia bajo varias normativas, siendo una de las más relevantes la Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. Esta ley reconoce a las víctimas del conflicto armado y establece medidas de reparación, restitución de tierras y garantías de no repetición.

Posteriormente, la Ley 1592 de 2012 y el Acuerdo de Paz de 2016 entre el gobierno y las FARC-EP han desarrollado mecanismos adicionales de justicia transicional, incluyendo la creación del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Reparación, que comprende la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, y la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas.

Mientras que, para la doctrina, la justicia transicional es entendida como un marco para gestionar el paso de un estado de conflicto o represión a una paz estable y duradera, priorizando los derechos de las víctimas. Según el jurista Juan Méndez, la justicia transicional debe tener en cuenta los pilares de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. Otros doctrinantes, como Ruti Teitel, han argumentado que la justicia transicional implica una combinación de medidas punitivas y restaurativas, que buscan no solo castigar los crímenes del pasado, sino también sentar las bases para una sociedad más justa y equitativa en el futuro.

Ahora, la Justicia Transicional puede ser entendida como "un conjunto de teorías y prácticas derivadas de los procesos políticos por medio de los cuales las sociedades tratan de ajustar cuentas con un pasado de atrocidad e impunidad". Por tanto, tiene como característica que se da a partir de una situación de violación de derechos fundamentales que afectan a la sociedad en general, para lo cual se debe partir de un proceso de diálogo para buscar consensos entre las partes y zanjar las diferencias o sea restablecer el orden a un estado de normalidad. Las principales características de esta es que se trata de una justicia excepcional y transitoria.

<sup>3</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5173/5.pdf>

Es excepcional en el entendido que no son medidas aplicables en forma regular en un ordenamiento jurídico tal como lo es otro tipo de jurisdicción, pues teniendo en cuenta su naturaleza surgen con el ánimo de pasar de un estado de anomalía a normalidad. Por otro lado, es transitoria, toda vez que surge únicamente para superar dichas situaciones, por lo que una vez se logre el objetivo dejará de aplicarse, tiene un límite temporal. El Centro Internacional para la Justicia Transicional ha dicho que esta justicia cuenta con elementos como las acciones penales, las reparaciones, la reforma a las instituciones públicas y las comisiones de la verdad, lo que implica que las medidas tomadas no pueden ser iguales a las que se aplican en la justicia ordinaria por lo que las penas no son similares a las que se aplicaría en esta última por los delitos investigados.

A pesar de lo anterior, independientemente del tiempo de labor que lleve la jurisdicción, al tratarse de una **justicia transicional**, tal como se mencionó al tener un límite temporal, se debe dar un cierre a los procedimientos y resolver la situación jurídica de aquellos que confiaron en la justicia para la consecución de una paz que aún se ve lejana, pues la investigación caso a caso se convirtió en una traba en el desarrollo que unido al incidente de reparación a víctimas y en caso de continuarse así no tendríamos un cierre sino dentro de 30 años más. Para lograr este fin, se requiere:

- Presupuesto suficiente en las instituciones que atienden la jurisdicción, destinado al aumento de la planta personal y la capacitación de este.
- Cambio en el procedimiento, en el sentido de darle celeridad, de tal forma que se atienda la situación jurídica de los postulados bajo el respeto de sus derechos fundamentales.
- Atención real y presupuestal en la etapa del postconflicto, lo cual se concreta en el cumplimiento de una pena alternativa.

**d. Ámbito de aplicación.**

El conflicto armado en nuestro país ha dejado grandes huellas sociológicas y psicológicas. Como lo menciona el estudioso del derecho, Carlos Arturo Gómez Pavajeau en el libro "Justicia Especial para la Paz. Preguntas y Respuestas", publicado por la Defensoría del Pueblo en 2016, han marcado la pérdida de principios como la humanidad, solidaridad y capacidad de asombro ante las violaciones de los derechos de los demás.

La paz está consagrada en nuestra constitución como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. Se entiende como ese estado en el cual las instituciones públicas pueden velar por el goce y el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, precisamente lo opuesto a un estado de violencia. Es un derecho fundamental, de naturaleza colectiva y un deber de obligatorio cumplimiento, por tanto, el gobierno nacional debe adoptar todas las políticas públicas necesarias para la preservación del orden público y el mantenimiento de la convivencia pacífica. Atendiendo la gravedad del

conflicto armado interno en nuestro país se hizo necesaria la creación y aplicación de una justicia alternativa en lugar de la tradicional.

La justicia tradicional es entendida como aquella adoptada durante los tiempos de normalidad, que tiene vocación de permanencia, a pesar de esto, se hace necesaria la aplicación de procesos alternativos o instituciones consensuales, que son figuras que más que buscar lo justo o injusto frente a los referentes legales, tienen en cuenta instituciones político-criminales que permitan salidas alternativas a la pena de prisión y limitación de derechos fundamentales. Por su parte, la justicia alternativa tiene como características que se trata de una justicia con vocación de temporalidad, especialidad y simultaneidad, que requiere de elementos político-criminales que superen lo individual-episódico y trascienda hacia lo sustancial global, esto debido a que las raíces del conflicto armado de nuestro país requieren de un estudio integrado del mismo, el cual deje de buscar una justicia retributiva y la convierta en restaurativa.

A pesar de los diversos intentos de los gobiernos de lograr la paz en nuestro país por medio del diálogo con diferentes grupos armados, han sido infructuosos los esfuerzos por conseguir la tan anhelada paz. Si bien se ha avanzado mucho y se han logrado muchos objetivos, lo cierto es que se requiere de nuevos intentos para dar cierre a todos aquellos procesos iniciados y los cuales se enmarquen bajo la Ley 975 de 2005. Tal como se mencionó anteriormente, la misma carece de un procedimiento que permita dar cierre al proceso de Justicia y Paz, por lo que se hace necesario un cambio de procedimiento.

**e. De las penas y de las penas alternativas**

La doctrina penal moderna ha enfatizado la importancia de las medidas alternativas como un medio de humanización de la justicia penal. Autores como Eugenio Raúl Zaffaroni destacan que la privación de la libertad debe ser el último recurso, privilegiando sanciones que eviten los efectos criminógenos del sistema penitenciario. Para Alfonso Reyes Echandía, el sistema punitivo debe orientarse hacia la resocialización del individuo, lo cual se facilita con medidas alternativas. Además, Luis Carlos Pérez argumenta que las penas alternativas cumplen una función preventiva y de resocialización al minimizar la reincidencia y permitir que el infractor repare a la comunidad de manera más efectiva.

Por su parte, la Corte Constitucional ha establecido un marco claro para el uso de penas alternativas, considerando su aplicación en ciertas circunstancias donde no resulta esencial la privación de la libertad. La sentencia C – 720 de 2007 establece que el fin resocializador de la pena permite optar por sanciones alternativas en aquellos delitos menores o para personas que no representan un riesgo significativo para la sociedad, priorizando así el principio de proporcionalidad. En esta línea, la sentencia T – 153 de 1998 argumenta que el sistema penal debe buscar la integración del condenado a la

sociedad y evitar, en la medida de lo posible, el encierro, que puede fomentar la desintegración social.

Finalmente, la ley consagra que las penas alternativas están reguladas en el Código Penal Colombiano (Ley 599 de 2000), particularmente en el artículo 38, que establece la posibilidad de sustituir la pena privativa de la libertad en ciertos casos por la prisión domiciliaria y otras formas de restricción. El Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) también contempla beneficios a personas condenadas a penas menores, estableciendo condiciones y criterios para aplicar medidas alternativas a la cárcel. Estas normas se alinean con el principio de racionalidad de la pena, que busca evitar sanciones excesivas y privilegiar medidas que permitan al infractor cumplir con un castigo sin necesidad de ingreso a un centro penitenciario.

Ahora, no quiere decir que las penas establecidas en la Ley 975 de 2005 no se apliquen, por el contrario, esta se mantendrá en las mismas condiciones de las establecidas en esta normatividad. Aunado a lo anterior y atendiendo los requerimientos de las mismas víctimas, quienes han visto los grandes avances que se pueden generar cuando los victimarios realizan las reparaciones, de conformidad con lo establecido en el principio del derecho que consagra que el daño debe repararlo quien lo ha causado, se propone que, con el apoyo del Gobierno Nacional de la mano de las víctimas y comunidades puedan ayudar a la resiliencia de los mismos y a la creación de proyectos productivos que le sirvan a las víctimas y a la comunidad que durante muchos años los han visto como sus benefactores por la marcada ausencia del Estado en esos territorios.

Se hace indispensable que los postulados reciban verdadera atención psicológica especializada, estudios y acompañamiento jurídico para el respeto de sus derechos fundamentales y verdadera reintegración a la vida social. Se podría, a partir de este proyecto tener en cuenta la posibilidad de involucrar diferentes del agro en los territorios donde ejecutaron las conductas contrarias a derecho. Lo cual se puede concretar en las mesas de diálogo se hable con claridad a los grupos de alto impacto sobre narcotráfico y penas alternativas, así como las penas restaurativas. Lo anterior, debido a que las penas concebidas no pueden ser las mismas o similares a las que están determinadas por los mismos delitos en una situación de normalidad, pues quienes se someten a la justicia transicional y cumplan los requisitos que está dispuesta se hacen acreedores de una pena alternativa que es una pena mínima lo cual no implica impunidad, pues como lo menciona la Sentencia C-370-2006 "Eximir completamente de responsabilidad civil al causante del daño equivale a una amnistía integral de la responsabilidad debida.

**f. Admitidos**

La justificación de quienes son admitidos y no admitidos en el proceso de Justicia y Paz responde a una diferenciación clave en los actores involucrados en el conflicto armado y atiende criterios de política criminal encaminados a la consecución de la paz. Lo que caracteriza este tipo de procesos es el principio de diálogo entre los actores del conflicto y se diferencia de la ordinaria en cuanto al instrumento procesal utilizado para llegar a

la sanción que, en el caso de la justicia transicional, se basa en el reconocimiento de la verdad y la responsabilidad, mientras que en la ordinaria es un juicio contradictorio. Es decir, las permanentes son retributivas mientras que las alternativas son graduables y dependen fundamentalmente del reconocimiento de la verdad y del momento procesal en que este se dé.

Por otro lado, se encuentran el principio de igualdad y dignidad humana. Estos principios se encuentran inevitablemente ligados a la libertad, pues "dice la jurisprudencia constitucional que "basta la condición de ser humano para merecer del Estado y de las autoridades el pleno reconocimiento de la dignidad personal", lo cual se traduce en exigencia y obligación de recibir "La misma atención e igualdad de protección que la otorgada a los demás"<sup>4</sup>

Si se pretende ver el significado de la palabra igualdad, se puede corroborar que la Real Academia de la Lengua Española, la define como:

"1. f. *Conformidad de algo con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad*" Por su parte, el Diccionario Hispanoamericano de Derecho la define como "Cualidad que revisten aquellas cosas de forma, estructura o cualidades idénticas, o que en virtud de sus propios méritos o circunstancias externas ocupan la misma posición"<sup>5</sup>

Desde el punto de vista jurídico, la Real Academia de la Lengua Española define la igualdad como un "Principio que reconoce la equiparación de todos los ciudadanos en derechos y obligaciones" y el Diccionario Hispanoamericano de Derecho como la "Inexistencia de circunstancias o condiciones discriminatorias o privilegiadas, a favor o en contra de nadie". Esto es, que lo que se pretende de manera general con el principio de igualdad, es que todos los ciudadanos tengan los mismos derechos y obligaciones eliminando todas las condiciones que los pongan en situaciones diferentes los unos de los otros. Término que se comenzó a acuñar en el mundo entero desde la Revolución Francesa cuyos objetivos principales fueron acabar con la falta de libertades individuales, la pobreza extrema y la desigualdad existentes en la época en que se originó.

De la misma manera ha sido reconocido dicho principio en los tratados internacionales más importantes como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional de eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención Internacional de Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención de los Derechos del Niño. Las cuales en su preámbulo reconocen el derecho a la igualdad que le asiste a todos los seres humanos.

<sup>4</sup> Gómez Pavajeau, Carlos Arturo. Introducción al Derecho Penal Constitucional. Segunda Edición. Ediciones Nueva Jurídica. 2019. Bogotá. Pág. 176- 180.

<sup>5</sup> Diccionario Hispanoamericano de Derecho. Grupo Latino Editores. Tomo I. Bogotá, 2008.

Este principio también incluye el derecho de acceso a la justicia, la convención obliga a los Estados parte:

*"(...) Los Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad **tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás**, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales, con inclusión de la etapa de investigación y otras etapas preliminares.*

*A fin de asegurar que las personas con discapacidad tengan acceso efectivo a la justicia, los Estados Partes promoverán la capacitación adecuada de los que trabajan en la administración de justicia, incluido el personal policial y penitenciario."*

Se entiende que el preámbulo de la Constitución es el sentido político y jurídico que se formuló a la Carta en el momento en que se creó, donde se indica los principios que la orientan y los fines a cuya realización se dirige por tanto tiene efectos vinculantes sobre los actos de la legislación, la administración y la jurisdicción como parámetro de control Constitucional<sup>6</sup>. La Constitución Política de 1991, hace referencia al principio de igualdad de la siguiente manera en su preámbulo:

*"en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, **la igualdad**, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente"* (Negrillas fuera de texto)

La jurisprudencia ha sido enfática en la diferencia existente entre la igualdad formal y material, en la sentencia C – 799 de 2005, M.P. Jaime Araújo Rentería<sup>7</sup>:

*"Así las cosas, es indispensable reafirmar la variada jurisprudencia de esta Corporación donde se ha interpretado el contenido normativo del derecho a la igualdad Constitucional. En consecuencia, se ha señalado que el derecho a la igualdad debe ser interpretado como una igualdad entre iguales y una desigualdad entre desiguales. En consecuencia, el inciso final del artículo Constitucional señalado lo que hace expresamente es crear una desigualdad entre aquel grupo de personas que están en situación de desigualdad respecto del resto. Esto es, aquellas personas que por su situación económica, física o mental, se encuentran*

<sup>6</sup> C – 455 de 2005

<sup>7</sup> [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-799\\_2005.html#1](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-799_2005.html#1)

*en circunstancias de debilidad manifiesta respecto del resto. Por consiguiente, es con relación a este tipo de personas que el Estado Colombiano efectúa una protección especial precisamente para establecerlos en una situación de igualdad con el resto de personas que no se encuentran en las mismas circunstancias. En este orden de ideas, dicha protección especial es el verdadero resultado del derecho a la igualdad material y no simplemente la constatación de una igualdad formal, cambio sustancial en el Estado Social de Derecho"*

En virtud de lo anterior, gracias a los años de experiencia de la jurisdicción de Justicia y Paz, se han encontrado algunos grupos que, a pesar de tener las mismas características de otros admitidos en la Ley 975 de 2005, no fueron beneficiarios de la misma por razones ajenas a su voluntad, lo que podría vulnerar su derecho fundamental al acceso a la justicia en igualdad de condiciones con aquellos pertenecientes a grupos organizados al margen de la ley, que si han obtenido un tratamiento diferencial.

De acuerdo con la normativa vigente, **los agentes de la Fuerza Pública**, particularmente aquellos que pertenecen a las Fuerzas Militares, no son admitidos en el proceso de Justicia y Paz, ya que su juzgamiento debe realizarse bajo la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), según lo establecido en el Acuerdo Final de Paz de 2016 y la Ley Estatutaria 1957 de 2019, que regula el funcionamiento de la JEP, pues esta última subsume todos los comportamientos cometidos por este grupo determinado en el marco del conflicto armado.

El artículo 7 del proyecto de ley actual de Justicia y Paz establece claramente que los admitidos son aquellos terceros que, sin formar parte directa de los grupos armados organizados al margen de la ley, contribuyeron de manera directa o indirecta a la comisión de delitos en el marco del conflicto. Entre ellos se encuentran **terceros civiles y agentes del Estado no pertenecientes a la Fuerza Pública**, quienes podrían acogerse al proceso de Justicia y Paz siempre que contribuyan a la verdad, reparación y no repetición.

Esta diferenciación se sustenta en la **Ley 1820 de 2016**, que crea la JEP, y que establece que los **miembros de la Fuerza Pública** involucrados en conductas relacionadas con el conflicto armado deben ser procesados bajo esta jurisdicción especial. La Corte Constitucional, en su Sentencia C – 674 de 2017, reafirmó que la JEP es la instancia competente para juzgar crímenes cometidos por militares en el marco del conflicto, y que estos actores no pueden ser procesados bajo la ley de Justicia y Paz, que está destinada a otros actores como grupos paramilitares y civiles involucrados.

Normativamente, este esquema de diferenciación asegura que los miembros de la Fuerza Pública sean tratados conforme a su rol particular en el conflicto, en respeto al principio de **especialidad** de la JEP, cuya finalidad es garantizar un tratamiento diferenciado para quienes actuaron en nombre del Estado, pero que también deben

contribuir a la verdad y la reparación, según las condiciones establecidas en el Acuerdo de Paz.

Los **no admitidos** en Justicia y Paz incluyen a los agentes de la Fuerza Pública, quienes deben ser juzgados por la JEP, mientras que los admitidos son aquellos civiles y agentes estatales no militares que participaron indirectamente en el conflicto y desean contribuir a la paz.

Es crucial incluir a los terceros responsables que no han sido juzgados en otras jurisdicciones, ya que estos actores, a menudo, fueron quienes se quedaron con los bienes de los postulados, ocultando propiedades adquiridas con dinero del narcotráfico. Al no ser incluidos, se facilita la impunidad y se perpetúa el ocultamiento de activos ilegales, afectando la reparación integral a las víctimas. Además, su participación es clave para desmontar las redes económicas del crimen organizado y asegurar que los bienes sean utilizados para la reparación y no para continuar financiando actividades ilícitas fortaleciendo así la justicia y la verdad.

A pesar de lo anterior, es bien sabido que existen diferencias irreconciliables entre las diferentes partes de esta justicia especial, por lo que, la definición que acá se contiene se basa en los conceptos de Derecho Penal Internacional y del Derecho Penal humanitario, sobre todo en la definición que esta tiene del conflicto armado no internacional -CANI-, que fija criterios objetivos para determinar si una persona puede o no ser vinculada a la presente. El artículo 1º inciso 1º del Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra señala que el conflicto armado no internacional es caracterizado exclusivamente por la intensidad del conflicto. Es decir, no define la calidad de la persona sino su relación con el conflicto armado de alguna u otra manera, consagrando que pueden hacerlo de manera directa o indirecta, dejando a un lado una motivación política porque a nivel internacional este no es un criterio a tener en cuenta para determinar la existencia o no de un conflicto.

Se entiende por Conflicto Armado No Internacional (CANI) toda confrontación armada que se desarrolle dentro del territorio nacional entre fuerzas armadas estatales y grupos armados organizados, o entre dichos grupos, conforme a lo establecido en el artículo 6 (inciso 5) del Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra. Esta definición comprende tanto a las personas que hubieran participado en el conflicto armado, como a los grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, siempre que estos lleguen a un acuerdo de sometimiento a la justicia y desmantelamiento con el Gobierno Nacional

La aplicación de esta definición se extiende a cualquier persona o grupo que haya tomado parte del CANI, en la medida en que no sean de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación integral y no repetición, y en el marco de un proceso de justicia restaurativa que promueva la reconciliación y la reintegración social. Esta definición se aplicará a las personas que hubieran participado en el CANI de acuerdo con el Derecho

Internacional Humanitario, así como a los grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que suscriban acuerdos de sometimiento a la justicia y desmantelamiento con el Gobierno Nacional.

Asimismo, se entenderá comprendida cualquier persona o grupo que haya tomado parte en el CANI, siempre que no sean de competencia de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), garantizando en todo momento los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición. Esta definición se enmarca dentro de un proceso de justicia restaurativa, que promueva la reconciliación, la reintegración social y la reconstrucción del tejido social de las regiones afectadas por el conflicto.

Este artículo permite que futuros casos de participantes en conflicto armado, condicionado a los acuerdos llegados con el gobierno puedan ser parte de la justicia especial para la paz.

En el contexto actual de Colombia, la inclusión de nuevos grupos en mesas de diálogo con el Gobierno Nacional es una necesidad imperativa para consolidar los esfuerzos hacia una paz duradera. La experiencia ha demostrado que la participación amplia y representativa en los procesos de paz contribuye significativamente a la legitimidad y sostenibilidad de los acuerdos alcanzados.

Además, la integración de todos los actores armados que están dispuestos a transitar hacia la legalidad garantiza que las soluciones y compromisos sean inclusivos y equitativos, abordando así las raíces multifacéticas del conflicto armado. Este enfoque holístico no solo facilita el desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes, sino que también promueve una justicia transicional que es vital para la reparación y reconciliación nacional.

Adicionalmente, la expansión del diálogo a nuevos grupos refleja el reconocimiento y la voluntad del Gobierno de adaptarse a las dinámicas cambiantes del conflicto y sus actores. Al hacerlo, se fortalece el marco de la justicia transicional, ofreciendo respuestas más efectivas y oportunas a las necesidades de las víctimas. Esta apertura es crucial para construir confianza entre las partes y la sociedad civil, asegurando que el proceso de paz no solo sea un pacto entre las partes, sino un compromiso compartido y vinculantes entre las partes interesadas. Así, el diálogo ampliado se convierte en una herramienta esencial para prevenir la repetición del conflicto, asegurando que la paz alcanzada sea sostenible y duradera en el tiempo.

Finalmente, es importante resaltar que en esta Ley no se pretende la re admisión de aquellos postulados que fueron expulsados de la justicia especial para la paz, pues como se ha mencionado en diferentes ocasiones, para ingresar, permanecer y ser beneficiarios de la pena alternativa se requiere del cumplimiento total de lo establecido en la sentencia y de un excelente comportamiento. Lo que no quiere decir que posteriormente no se abra la posibilidad de que estos puedan ingresar a un nuevo proceso de paz, empero no es tema de la presente normatividad, se requerirá de una

nueva ley que estudie de manera rigurosa las razones por las cuales los mismos fueron expulsados de la justicia especial y habilite la posibilidad de que ingresen a una nueva.

**g. Del fortalecimiento de la institucionalidad**

En estos momentos, conforme está estructurada la planta personal de la Fiscalía General de la Nación, la Justicia y Paz, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría Pública, es imposible pensar en cualquier avance en los procesos que actualmente tiene la jurisdicción, faltan miles de hechos por investigar, centenares de situaciones jurídicas por definir y miles de víctimas por reparar. Por lo que cualquier decreto reglamentario o ley se torna en letra muerta para el cumplimiento de que allí establecido para dar cierre a la jurisdicción, pues sencillamente no existe el recurso humano necesario para llevar a cabo las funciones encaminadas a dicho cierre, vulnerando así la característica principal de la justicia transicional que es el límite temporal.

Actualmente hay escasez de fiscales y policía judicial para estructurar hechos y víctimas, que no decir de las salas de justicia y paz y de la defensoría pública que hacen casi imposible adelantar su misión. La Unidad de Desarrollo y Análisis Estadísticos del Consejo Superior de la Judicatura, a respuesta de derecho de petición presentado por los autores indicó que:

- En Colombia existen cuatro salas de Justicia y Paz ubicadas en Medellín, Barranquilla, Bogotá y Bucaramanga.
- La sala de Medellín cuenta con cuatro magistrados y 27 empleados, para un total de 31 servidores.
- La sala de Barranquilla cuenta con cuatro magistrados y 27 empleados, para un total de 31 servidores.
- La sala de Bogotá cuenta con seis magistrados, un juez y 37 empleados, para un total de 44 servidores.
- La sala de Bucaramanga cuenta con un magistrado y cuatro empleados, para un total de 5 servidores.

Así las cosas, se evidencia que la subespecialidad de Justicia y Paz cuenta con 15 despachos de magistrados, un juzgado de ejecución de sentencias y 95 empleados, para un total de 111 servidores judiciales, quienes prestan sus servicios en los distritos judiciales de Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga y Medellín.

Según la información otorgada por el Consejo Superior de la Judicatura con corte a junio de 2024, los despachos cuentan con el siguiente número de procesos a su cargo:

- La Sala Penal de Justicia y Paz de Medellín tiene a su cargo 126 procesos.
- La Sala Penal de Justicia y Paz de Barranquilla tiene a su cargo 99 procesos.
- La Sala Penal de Justicia y Paz de Bogotá tiene a su cargo 92 procesos.

Para un total de 317 procesos asignados a Justicia y Paz, a pesar de haberse cuestionado acerca del estado de cada uno de los procesos, se informó que el SIERJU no cuenta con un consolidado acerca de los movimientos de los procesos.

De la misma manera, el Consejo Superior de la Judicatura, mediante oficio UDAE024 – 2440<sup>8</sup>, señaló que trimestralmente realizan un análisis de la gestión y han identificado las siguientes problemáticas relacionadas a la Ley 975 de 2005:

- Limitada capacidad institucional para dar cumplimiento a las órdenes de las sentencias proferidas por los Magistrados de Justicia y Paz, sobre todo en las medidas de reparación integral.
- Conflictos de competencia entre la jurisdicción ordinaria y la especial para la paz que pueden generar incertidumbre en las víctimas del conflicto armado sobre los funcionarios encargados del juzgamiento de los responsables.
- Las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral para las Víctimas no cuentan con capacidad institucional para hacerle frente a las soluciones, por lo que se requiere de un “fortalecimiento en términos de recursos presupuestales y humanos”
- Funciones que toman casi imposible la labor de los magistrados como las relacionadas con la liquidación de perjuicios de las víctimas para las cuales se requiere del apoyo de contadores, los cuales también son escasos en la justicia especial.

**h. Temporalidad de la justicia transicional**

Tal como se ha mencionado en diferentes ocasiones, una de las características de la justicia transicional es precisamente que se da en momentos excepcionales y debe ser temporal, pues a diferencia de la ordinaria, esta busca solucionar un problema específico. El conflicto social en nuestro país es uno de los más antiguos, persistentes, sistemáticos y crueles que se han presentado en el mundo, generando que miles de víctimas que hoy reclaman una verdad que a pesar de los múltiples intentos no ha sido posible de conseguir y unos victimarios que confiaron en la justicia transicional y no han obtenido los beneficios que se les prometieron, muchos de ellos por razones ajenas a su voluntad.

A pesar de las buenas intenciones que se tuvieron con la Ley 975 de 2005 y con las leyes que posteriormente han intentado lograr la paz, lo cierto es que esta jurisdicción no tuvo la capacidad de implementar el concepto de justicia transicional porque la cantidad de casos desbordó la capacidad de los funcionarios, aunado a la falta de un procedimiento preestablecido pues como se mencionó quien fue creando el proceso fue la Corte Constitucional, la falta de credibilidad en las instituciones, la inseguridad

<sup>8</sup> Respuesta a derecho de petición del 13 de agosto de 2024, firmado por la Dra. Clara Milena Higuera Guío.

jurídica, el desconocimiento de los derechos fundamentales, las interpretaciones restrictivas de derecho, entre otras.

Uno de los mayores inconvenientes fue la investigación del caso a caso, que generó retrasos en el trámite de las mismas, pues al aplicarse los principios de la justicia ordinaria se debía investigar cada caso y atribuírselo a un autor, olvidándose que por las características especiales de la justicia transicional se trata de una cantidad de hechos que no pueden ser investigados uno por uno sino como macrocasos. Un macrocaso agrupa una gran cantidad de casos en un patrón, es decir, son similares entre sí, teniendo en cuenta las víctimas, el victimario, la zona y las razones, para así satisfacer de la mejor manera posible el derecho a la verdad, justicia, garantías de no repetición y justicia. Por tanto, en aras de agilizar el proceso y teniendo en cuenta que ya se conocen los hechos objeto de investigación, se elimina la investigación caso por caso y se plantea a modo de macrocasos.

**i. Del procedimiento**

En el marco de la jurisdicción de Justicia y Paz, a criterio del magistrado, responde a la necesidad de concentrar los procesos judiciales y garantizar celeridad en la resolución de los casos. Este enfoque permite que, en función del caso y según lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley 975 de 2005, modificado por el proyecto actual, el magistrado pueda optar por un procedimiento predominantemente oral o escrito, atendiendo a la complejidad de los hechos y los principios de eficiencia y celeridad.

- **Sobre la eliminación de la imputación.**

Se justifica normativamente en la necesidad de un tratamiento adecuado a los casos relacionado con macro criminalidad, donde los delitos son sistemáticos y requieren un análisis integral. Este cambio está fundamentado en la reforma introducida por el artículo 12 del proyecto de ley, que otorga prioridad a la exposición de patrones de macrocriminalidad sobre la presentación individualizada de hechos en la audiencia. Esta simplificación permite que los hechos criminales se expongan uno por uno en el escrito de acusación, pero en audiencia se concentran en el análisis de la macrocriminalidad, eliminando la etapa de imputación para evitar una duplicidad innecesaria.

Desde una perspectiva jurisprudencial, la Corte Constitucional ha reiterado la importancia de la celeridad en el acceso a la justicia en contextos de violaciones masivas de derechos humanos, como se observa en la sentencia C – 370 de 2006. Esta sentencia valida el uso de procedimientos abreviados en el marco de la Ley de Justicia y Paz, al considerar que dichos mecanismos respetan los derechos de las víctimas y aseguran una reparación pronta y eficaz. Además, en la Sentencia C – 936 de 2010, la Corte destacó la importancia de adoptar procedimientos eficientes que no sacrifiquen la verdad ni la justicia, en particular en procesos relacionados con crímenes graves, como los cometidos por grupos armados organizados.

La eliminación de la imputación en este procedimiento mixto busca así una administración de justicia más eficiente y respetuosa de los derechos de las víctimas, al concentrar los esfuerzos en las audiencias que realmente inciden en la verdad, la justicia y la reparación.

La eliminación de la audiencia de imputación en el contexto de la justicia restaurativa y el proceso de Justicia y Paz puede justificarse desde diversas perspectivas jurídicas. En primer lugar, la jurisprudencia colombiana ha enfatizado la necesidad de adaptar los procedimientos judiciales a las particularidades del conflicto armado y a la búsqueda de la paz. La Corte Constitucional ha señalado que los procesos deben ser ágiles y eficaces, priorizando la celeridad y la concentración, lo que puede verse como un argumento a favor de la eliminación de la audiencia de imputación, que podría alargar innecesariamente el proceso.

Además, el artículo 10 de la ley establece que el procedimiento será mixto, permitiendo que la actuación procesal sea oral y escrita según el criterio del magistrado. Esto sugiere que la formalidad de la audiencia de imputación podría ser sustituida por un enfoque más flexible que permita una resolución más rápida de los casos, facilitando así la reintegración de los postulados y la reparación a las víctimas. La justicia restaurativa busca no solo sancionar, sino también promover la reconciliación y la reparación, lo que puede ser más efectivo sin la rigidez de una audiencia de imputación.

La eliminación de esta audiencia también puede ser vista como un medio para reducir la revictimización de las personas afectadas por el conflicto. Al evitar una audiencia formal, se minimiza el trauma que puede causar a las víctimas y a los postulados, permitiendo un enfoque más humano y comprensivo en la administración de justicia. La jurisprudencia ha reconocido que la participación de las víctimas es fundamental, pero esta participación puede ser facilitada a través de otros mecanismos que no requieran una audiencia de imputación.

La imputación debe respetar la presunción de inocencia; sin embargo, en el procedimiento de Justicia y Paz, son los postulados quienes, bajo el debido proceso, narran los hechos punibles. La Corte Constitucional ha sostenido que este enfoque permite una mayor verdad y reparación, ya que los postulados, al aceptar su responsabilidad, contribuyen a la justicia restaurativa, facilitando así la reconciliación y la reconstrucción del tejido social.

Finalmente, la eliminación de la audiencia de imputación puede alinearse con el objetivo de fortalecer la institucionalidad del sistema de Justicia y Paz, permitiendo que los recursos se concentren en la resolución efectiva de los casos y en la implementación de medidas de reparación, lo que es esencial para la construcción de una paz duradera y sostenible en el país.

- **Sobre la concentración del procedimiento.**

En el marco de la jurisdicción de Justicia y Paz se fundamenta en la necesidad de agilizar los procesos judiciales sin sacrificar los derechos de las víctimas ni la calidad de la justicia. Esta concentración está regulada por la Ley 975 de 2005 y las reformas posteriores, que buscan evitar la dilación de los procedimientos, permitiendo que las audiencias se celebren de manera continua, abarcando múltiples etapas procesales en una misma sesión.

El principio de concentración, plasmado en el artículo 5 del proyecto de ley, implica que las audiencias deben ser compactas, integrando en una sola fase la exposición de los hechos, la formulación de cargos y la aceptación de los mismos. Esta medida no solo responde a la celeridad que demanda el proceso, sino también a la necesidad de abordar casos complejos de macrocriminalidad en los que están involucrados actores armados organizados. En este contexto, la exposición individualizada de cada hecho podría hacer interminable el proceso, por lo que se prioriza un enfoque que integre las y concentre las pruebas y los patrones criminales.

Desde una perspectiva normativa, la concentración del procedimiento busca optimizar los recursos judiciales y evitar la repetición innecesaria de fases procesales. El artículo 6 del proyecto de ley establece que la actuación procesal será oral y escrita, pero siempre bajo la premisa de concentración, lo que permite a los magistrados, según su criterio motivado, integrar las distintas etapas del juicio en audiencias concentradas. Este enfoque responde también a los principios de eficiencia y economía procesal consagrados en el Código de Procedimiento Penal, especialmente en casos de justicia transicional.

Jurisprudencialmente, la Corte Constitucional ha avalado este principio en su Sentencia C – 370 de 2006, donde se subraya la importancia de la concentración para garantizar la pronta resolución de los casos en contextos de macrocriminalidad. En la Sentencia C – 936 de 2010 la Corte reiteró que la concentración no vulnera los derechos de las víctimas ni de los acusados, siempre y cuando se respete el debido proceso y se garantice una reparación efectiva.

En definitiva, la concentración del procedimiento en Justicia y Paz permite una administración de justicia más ágil, sin comprometer la transparencia ni los derechos fundamentales, favoreciendo la verdad, la justicia y la reparación a las víctimas en un plazo razonable.

**j. Del juez natural.**

En Sentencia C – 180 de 2014, la Corte Constitucional considera que no se puede sustraer del proceso de justicia y paz la competencia para que el juez decida sobre la reparación integral, toda vez que con la Ley 1592 de 2012, con la transformación del incidente de reparación integral en un incidente de identificación de las afectaciones causadas, una vez realizado el control sobre la aceptación total o parcial de los cargos, en la misma audiencia la Sala del Tribunal Superior del Distrito Judicial dará inicio al

incidente, en desarrollo del cual la víctima indicará las afectaciones derivadas de la conducta punible y en el evento de no ser aceptadas por el procesado la víctima debe demostrarlas, luego de lo cual el incidente finalizará con un fallo que contendrá la identificación de los daños – sin la determinación de los perjuicios y su tasación –, y la versión dada por la víctima en la audiencia con el fin de contribuir al esclarecimiento del patrón de macro criminalidad en el accionar de los grupos armados organizados al margen de la ley, así como de los contextos, las causas y los motivos del mismo. Fallado el incidente, según las normas cuestionadas, el expediente es enviado a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y/o a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, autoridades que serán las encargadas de aplicar las distintas medidas de justicia transicional que adopte el Estado.

La sentencia en mención declaró la inexecutableidad de los incisos 4º y 5º del artículo 23 y el inciso 2º del artículo 24 de la Ley 1592 de 2012 toda vez que el incidente de reparación integral hacía parte de los procesos y sacarlo del mismo para que fuera una autoridad administrativa la que lo llevaba a cabo violaba el principio de Juez Natural. A pesar de que esta ley sustrae el incidente de reparación integral de la labor del juez de conocimiento, lo cierto es que se le va a otorgar dicha función a otra autoridad judicial en las mismas condiciones que apoyado con los contadores adicionales que se nombren lleva a la celeridad de los procesos.

Por tanto, esto no desconoce el principio de Juez Natural consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, toda vez que lo único que se va a hacer es asignarle a un magistrado particular la función del incidente de reparación integral, para que sea este especializado en este tema y en conjunto con un grupo fortalecido de contadores quienes tomen esta decisión la cual está sujeta a recursos. De la misma manera y en aras de respetar el principio de Sentencia Integral, una vez se encuentre en firme esta última, será agregada a la sentencia de definición de situaciones jurídicas para completarla.

**k. Antecedentes**

En el marco de la búsqueda de una paz sostenible y la consolidación del proceso de Justicia y Paz, se han presentado diversos proyectos de ley en Colombia. A continuación, se detallan algunos de los más relevantes, incluyendo aquellos que no lograron ser aprobados:

Nombre del Proyecto	Fecha de Presentación	Proponente(s)	Estado de la Iniciativa
Proyecto de Ley 1424 de 2010 (Ley de Alternatividad Penal)	2010	Gobierno Nacional	Aprobado (convertido en

Nombre del Proyecto	Fecha de Presentación	Proponente(s)	Estado de la Iniciativa
Proyecto de Ley 1592 de 2012 (Modificación Ley 975 de 2005)	2012	Gobierno Nacional	Aprobado (convertido en Ley 1424 de 2010)
Proyecto de Ley Marco para la Paz y Reintegración Social	2017	Comisión de Paz del Senado	Rechazado en primer debate
Proyecto de Ley de Segundas Oportunidades para Desmovilizados	2018	Partidos de Coalición Gubernamental	Retirado por el autor
Proyecto de Ley para el Fortalecimiento de la Justicia Transicional	2020	Alto Comisionado para la Paz	Archivado por falta de trámite
Proyecto de Ley sobre Justicia Restaurativa y Reintegración	2023	Ministerio de Justicia y del Derecho	En trámite legislativo
Proyecto de Ley sobre Tratamientos Penales Diferenciados para pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de plantaciones de uso ilícito y las actividades derivadas de este.	2024	Iniciativa congresional.	En trámite legislativo
Reforma a la Ley de Justicia y Paz, Segundas Oportunidades y Acogimiento de Nuevos Grupos	2024	Senadores Antonio José Correa Jiménez e Isabel Zuleta.	Retirado por el autor
Reforma a la Ley 975 de 2005	2025	Senador Antonio José Correa Jiménez	Archivo por falta de trámite legislativo

Ante la imperante necesidad de definir la situación jurídica de aquellas personas que fueron postuladas a la justicia especial para la paz se han implementado modificaciones que refuerzan su marco normativo. La Ley 1592 de 2012 introdujo un enfoque basado en la macrocriminalidad, permitiendo un análisis más exhaustivo de las estructuras delictivas, las cadenas de mando y las dinámicas internas de los grupos armados. Esta reforma facilitó el procesamiento y sanción de los máximos responsables de crímenes graves, fortaleciendo la efectividad de la justicia transicional en el país. Sin embargo, el camino hacia la paz ha estado marcado por la presentación de diversos proyectos de ley, algunos de los cuales lograron consolidarse mientras que otros se vieron truncados por obstáculos legislativos o falta de consenso. Proyectos como el de Alternatividad Penal (Ley 1424 de 2010) y la modificación de la Ley 975 mediante la Ley 1592 de 2012 fueron aprobados, sentando bases fundamentales para la justicia restaurativa. Otros, como los relacionados con tratamientos penales diferenciados, el marco para la paz y reintegración social, y segundas oportunidades para desmovilizados, no corrieron con la misma suerte, siendo archivados, rechazados o retirados.

Recientemente, destacan dos proyectos relevantes. El primero es el proyecto de Reforma a la Ley de Justicia y Paz, Segundas Oportunidades y Acogimiento de Nuevos Grupos, presentado por Fabio Raúl Amin Saleme y Alfredo Ape Cuello Baute. Esta propuesta buscaba establecer un límite temporal para el cierre del proceso penal especial de Justicia y Paz y ampliar el ámbito de competencia personal de la ley para facilitar los procesos de paz. Sin embargo, fue retirado por los autores en junio de 2024, reflejando una vez más las dificultades inherentes al diseño y aprobación de marcos normativos que aborden de manera integral la justicia transicional. El segundo proyecto de relevancia es el titulado "Por medio del cual se modifica las normas para adelantar negociaciones de paz con grupos armados organizados", este proyecto tenía como objetivo principal establecer marcos normativos más flexibles que permitieran negociar con organizaciones armadas ilegales para facilitar procesos de paz sostenibles. A pesar de su importancia, este proyecto también enfrentó dificultades en su trámite legislativo y fue finalmente retirado.

En el contexto actual, el desarrollo de un nuevo marco para la paz sigue siendo un tema central en la agenda nacional. Los antecedentes jurídicos del Proyecto de Justicia y Paz evidencian la complejidad de equilibrar los derechos de las víctimas con la necesidad de ofrecer segundas oportunidades que promuevan la reconciliación y la paz sostenible. La consolidación de iniciativas legislativas eficaces que contribuyan a una paz duradera requiere no solo de un marco normativo robusto, sino también de un consenso político y social que respalde un proceso incluyente, justo y reparador para todos los actores involucrados en el conflicto armado colombiano.

**I. Marco constitucional y legal**

- Constitución política de Colombia

**Preámbulo.**

*"En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente."*

**Artículo 22:** La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

**Artículo 29:** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

- Convención Americana para los Derechos humanos.

**Artículo 1.1.** Obligación de prevenir violaciones a los derechos humanos por parte de agentes estatales y personas o terceros.

**Artículo 1. Obligación de respetar los derechos.** 1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

- Ley 975 de 2005 *"Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios."*

Dirigida a desmovilizados que perpetraron graves violaciones a los derechos humanos, postulados por el gobierno, otorgándose como beneficio una pena alternativa que consiste en la imposición de una pena sustancialmente menor que la que se impondría por los mismos hechos en la justicia ordinaria.

- Ley 418 de 2007, *"Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones."*

Dirigida a los nacionales colombianos miembros de grupos armados organizados al margen de la ley con los cuales el Gobierno Nacional adelanta un proceso de paz que hayan resultado condenados por delitos políticos o conexos a los mismos. De esta se deriva un trámite de indulto por las sentencias condenatorias que tengan los solicitantes por la comisión de delitos políticos y conexos, para los eventos que no existe sentencia, pero se está investigando o procesando al desmovilizado por delitos políticos y conexos se podrá conceder la cesación del procedimiento, la resolución de preclusión de la instrucción o la resolución inhibitoria cuando la actuación se adelante según lo establecido en la Ley 600 de 2000. Se resalta de esta ley que la Corte Suprema de Justicia estableció en 2007 que la conducta de los paramilitares no puede constituir en ningún caso delito político.

- Ley 1424 de 2010, *"Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones."*

- Ley 1957 de 2019, *"Estatutaria de la Administración de Justicia en la JEP"*.

- Ley 2282 de 2022, *"Por medio de la cual se modifica, adiciona y proroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones."*

- Acuerdo 3276 de 2006 del Consejo Superior de la Judicatura.

Mediante el cual se crearon dos salas especializadas de Justicia y Paz en los tribunales superiores de los distritos judiciales de Barranquilla y Bogotá, en atención a las recomendaciones del Alto Comisionado para la paz que estimaba en su momento la existencia de 300 reinsertados.

- Acuerdos 4640 y 4641 del Consejo Superior de la Judicatura.

Por medio del cual se trasladaron dos cargos de magistrados de la Sala Especializada de Justicia y Paz de Barranquilla a Medellín con el fin que estos asumieran la función de control de garantías.

- Acuerdo del Consejo Superior de la Judicatura PSAA 11 – 7725 de 2011, por el cual se creó un magistrado y una secretaria en el Tribunal Superior de Bucaramanga encargado de Control de Garantías.

- Acuerdo del Consejo Superior de la Judicatura PSAA 11 – 7726 de 2011, por el cual se creó un despacho de magistrado y una secretaria en el Tribunal Superior de Bogotá para ejercer función de control de garantías.
- Acuerdo del Consejo Superior de la Judicatura PSAA 11 – 8035 de 2011, por el cual se creó la Sala de Justicia y Paz de Barranquilla.

**m. CONFLICTOS DE INTERÉS**

Para el presente informe de ponencia es importante tener en cuenta los artículos 1° y 3° de la Ley 2003 del 19 noviembre de 2019, que modifican la Ley 5 de 1992, de la siguiente forma:

**"ARTÍCULO 1°** El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

**ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) **Beneficio particular:** aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) **Beneficio actual:** aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión

c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)"

Además, debe tenerse presente la Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019 expedida por el Consejo de Estado, donde determinó que:

*"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que*

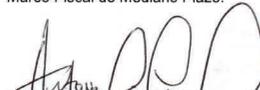
*per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles (...)"*.

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y extenso en la materia que trata, podría crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley sea beneficiario con los términos dispuestos en la presente ley. En este sentido, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

**n. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 7 LEY 819 DE 2003)**

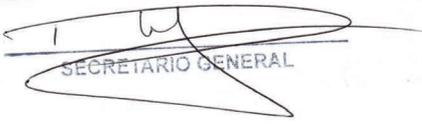
De conformidad con lo expuesto previamente en este informe de ponencia y lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, considero que este Proyecto de Ley no ordena gasto ni genera beneficios tributarios. Lo anterior, toda vez que modifica un procedimiento que ya se encuentra establecido en la ley, sin crear nuevos cargos, funciones ni competencias.

Sin embargo, el artículo mencionado faculta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a rendir su concepto en cualquier momento durante el trámite en el Congreso de la República, en el evento que identifique alguna disposición que vaya en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

  
**ANTONIO JOSÉ CORREA JIMÉNEZ**  
 Senador de la República

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
 Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 21 del mes Julio del año 2025  
 se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 N° 15 Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y  
 cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
 por: H. S. Antonio José Correa

  
 SECRETARIO GENERAL

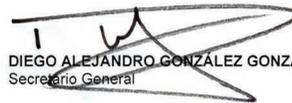
SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 21 de Julio de 2025

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.015/25 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN LA LEY 975 DE 2005 PARA DEFINIR LA SITUACIÓN JURIDICA DE LOS POSTULADOS Y LA APLICACIÓN DE ACUERDOS PARA LA SUJECION A LA JUSTICIA", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Honorable Senador ANTONIO JOSE CORREA JIMENEZ La materia de qué trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

  
 DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
 Secretario General

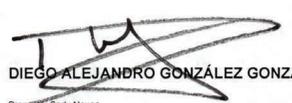
PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 21 DE 2025

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

  
 LIDIO ARTURO GARCÍA TURBAY  
 SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

  
 DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Proyecto: Sarty Novoa

**CONTENIDO**

Gaceta número 1389 - Miércoles, 13 de agosto de 2025

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO Págs.**

Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2025 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 216 y 218 de la Constitución Política para crear la Policía Local en los municipios de más de dos millones de habitantes. .... 1

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de Ley número 15 de 2025 Senado, por medio de la cual se modifica el procedimiento establecido en la Ley 975 de 2005 para definir la situación jurídica de los postulados y la aplicación de acuerdos para la sujeción a la justicia..... 11