Bogotá, 30 de septiembre de 2020

Doctor

**ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA
Presidente Comisión Primera**Cámara de RepresentantesBogotá

**Referencia:** Informe de Ponencia negativa para el primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 151 de 2020 Cámara,“Por medio del cual se establecen disposiciones sobre fortalecimiento de la seguridad ciudadana, fortalecimiento del pie de fuerza policial, formación de cultura ciudadana y se dictan otras disposiciones”.

Respetado presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5a de 1992, nos permitimos rendir informe de ponencia negativa para primer debate del Proyecto de ley número 151 de 2020 Cámara, “Por medio del cual se establecen disposiciones sobre fortalecimiento de la seguridad ciudadana, fortalecimiento del pie de fuerza policial, formación de cultura ciudadana y se dictan otras disposiciones”.

De los Honorables Representantes:

**INTI RAUL ASPRILLA REYES**

Ponente

**ANGELA MARIA ROBLEDO GOMEZ LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**

Ponente Ponente

**PONENCIA NEGATIVA**

1. **ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

El Proyecto de ley número 151 de 2020 Cámara, “Por medio del cual se establecen disposiciones sobre fortalecimiento de la seguridad ciudadana, fortalecimiento del pie de fuerza policial, formación de cultura ciudadana y se dictan otras disposiciones” fue radicado el 20 de julio de 2020 ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, publicado en la Gaceta del Congreso número 677 de 2020 y surgió como fundamento en la iniciativa legislativa, conforme al artículo 154 de la Constitución Política de Colombia del Representante Edward Rodríguez.

1. **FUNDAMENTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE LEY**

Artículos 1, 2, 95, 286 y 287 de la Constitución Política de Colombia.

Artículos 19 y 31 de la Ley 62 de 1993 “Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República".

1. **OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto, establecer disposiciones coordinadas e integrales para el mejoramiento de los índices de seguridad ciudadana, civismo y atención primaria de administración de justicia, mediante la modificación del artículo 416 y 429 de la ley 599 del 2000 “Por la cual se expide el Código Penal” y adiciona un artículo a la ley 1015 del 2006 “Por medio de la cual se expide el Régimen Disciplinario para la Policía Nacional.

1. **CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 151 DE 2020 CÁMARA**

Proyecto de ley No. 151 De 2020 “Por medio del cual se establecen disposiciones sobre fortalecimiento de la seguridad ciudadana, fortalecimiento del pie de fuerza policial, formación de cultura ciudadana y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia,

Decreta

**TITULO I. DEL MEJORAMIENTO DE OFERTA INSTITUCIONAL PARA LA ATENCIÓN Y SEGURIDAD CIUDADANA.**

**Artículo 1.** **Objeto del proyecto.** Establecer disposiciones coordinadas e integrales para el mejoramiento de los índices de seguridad ciudadana, civismo y atención primaria de administración de justicia.

**Artículo 2.** **Pie de fuerza urbano.** Las ciudades capitales, los distritos, los municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial del territorio nacional podrán realizar convenios interinstitucionales con la Policía Nacional para aumentar su pie de fuerza paulatinamente a lo requerido por la entidad territorial. Para lo anterior podrá destinar parte de los recursos de la entidad para hacer mejoras salariales o incentivos de servicio a los miembros de la policía destinados a la entidad.

Los recursos asignados de los diferentes convenios serán apropiados por la Policía Nacional y administrados por la misma entidad. La Policía Nacional rendirá un informe periódico de los recursos asignados y de gestión sobre los resultados de dichos convenios.

En ningún caso los convenios podrán tener un plazo menor de duración de tres (3) años.

**Parágrafo 1°.** Los miembros de la policía que ingresen a prestar servicio como consecuencia de los convenios interadministrativos que se suscriban deberán tener la dotación necesaria para el desarrollo de este.

El nuevo pie de fuerza tendrá como destinación exclusiva de la prestación del servicio el municipio o distrito que suscribió el convenio con la Policía Nacional.

**Parágrafo 2°.** Los convenios que se realicen deberán contener estudios técnicos, viabilidad presupuestal y cumplir con los demás requisitos exigidos por la Constitución y la ley.

**Artículo 3. De las Unidades de Reacción Inmediata -URI-.** Las secretarías de seguridad de Las ciudades capitales, los distritos, los municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial del territorio nacional en coordinación con la Fiscalía General de la Nación propenderán por la adecuación de las Unidades de Reacción Inmediata -URI- respondiendo a las necesidades es espacio y separación entre denunciantes y denunciados.

Las entidades y la fiscalía presentarán un plas de aumento de Unidades de Reacción Inmediata -URI- para por lo menos cada localidad, comuna o cualquier otra forma de división dentro de las ciudades capitales, los distritos, los municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial cuenten con una Unidad de Reacción Inmediata - URI-.

Así mismo, el gobierno local podrá destinar recursos de los rubros de seguridad para la mejora de las Unidades de Reacción Inmediata -URI- y el mantenimiento de estas.

**Artículo 4. Ampliación del sistema penitenciario.** Facúltese a las autoridades locales de todos los municipios para realizar convenios interadministrativos con las entidades del orden nacional y departamental para la adquisición de predios destinados a la construcción de nuevos centros penitenciarios que respondan a la necesidad de Deshacinamiento, resocialización, humanidad, mínimos vitales y seguridad.

**Parágrafo 1°.** Los convenios que se realicen deberán contener estudios técnicos, viabilidad presupuestal y cumplir con los demás requisitos exigidos por la Constitución y la ley.

**TÍTULO II. DE LAS MEDIDAS SANCIONATORIAS Y PEDAGÓGICAS PARA LA ATENCIÓN CIUDADANA Y EL RESPETO A LA AUTORIDAD**

**Artículo 5.** **Formación policial.** Cada ciudad capital, los distritos, los municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial del territorio nacional generará cursos y capacitaciones para los miembros de la policía que presten servicio en su territorio dedicados a la formación de derechos humanos, derecho internacional humanitario, cultura y pedagogía ciudadanas.

Para lo anterior podrá realizar acuerdos interadministrativos con las gobernaciones correspondientes o entre los mismos municipios para la consolidación presupuestal de los cursos o capacitaciones de los que trata el inciso primero del artículo.

**Artículo 6.** Modifíquese el artículo 416 de la ley 599 del 2000 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 416. ABUSO DE AUTORIDAD POR ACTO ARBITRARIO E INJUSTO.** El Servidor público que fuera de los casos especialmente previstos como conductas punibles, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario e injusto, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.

Si el servidor público fuese un miembro de la policía nacional, o de cualquier rama de las fuerzas armadas, se aumentará la multa hasta el doble además de las penas de prisión por el delito principal cometido.

 **Artículo 7.** Modifíquese el artículo 429 de la ley 599 del 2000 el cual quedará así:

**ARTÍCULO 429. VIOLENCIA CONTRA SERVIDOR PÚBLICO.** El que ejerza violencia contra servidor público, por razón de sus funciones o para obligarlo a ejecutar u omitir algún acto propio de su cargo o a realizar uno contrario a sus deberes oficiales, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, y multa de veinte (20) a cuarenta (40) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si el sujeto pasivo de la conducta fuese un miembro de la policía nacional, o de cualquier rama de las fuerzas armadas, la pena se aumentará de la tercera parte a la mitad y la multa será de treinta y cinco (35) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

**TÍTULO III. DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO**

**Artículo 8.** Adiciónese un artículo 45A a la ley 1015 del 2006 el cual quedará así:

**Artículo 45A. Facultad especial cautelar.** Cuando el superior del disciplinado considere que la falta presuntamente cometida tiene el suficiente peso probatorio o fuese tipificada como grave o gravísima, podrá retirar del servicio al disciplinado mediante decisión motivada, hasta que se resuelva el proceso disciplinario. Frente a tal decisión proceden los recursos de reposición, apelación y queja.

El recurso de apelación será concedido en el efecto devolutivo y tendrá que resolverse en cinco (5) días hábiles.

**Artículo 9. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su sanción y deroga todas las normas que dispongan en contrario.

1. **INCONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley en estudio resulta inconveniente por las siguientes razones:

1. **El objeto del proyecto no se desarrolla en el articulado, no fortalece la seguridad ni la formación de cultura ciudadana.**

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto establecer disposiciones coordinadas e integrales para el mejoramiento de los índices de seguridad ciudadana, civismo y atención primaria de administración de justicia. Sin embargo, no aparece a lo largo del proyecto información relacionada con los índices de seguridad y la correlación entre las medidas que pretende instaurar y el propósito fundamental de fortalecer dicha seguridad ciudadana, aspecto que parece descansar exclusivamente en una medida de carácter cuantitativo que establece un nuevo procedimiento para al aumento del pie de fuerza.

Tampoco se encuentra la relación que hay entre las medidas tomadas y el civismo, como medidas efectivas que puedan contribuir, como dice la exposición de motivos, a la formación de cultura ciudadana, ni una caracterización de los principales problemas asociados al civismo. Las medidas que propone el proyecto para mejorar el civismo acude a la fórmula de agravar las penas para quienes ejerzan violencia contra un servidor público y con especial énfasis cuando se trata de miembros de la fuerza pública quienes cometan la conducta o contra quienes se cometa la conducta. Sin embargo, el proyecto no trae información que nos permita inferir la necesidad de incrementar las penas relacionadas con este delito como puede ser número de denuncias; cantidad de personas judicializadas por violencia contra el servidor público, reincidencia de este delito, efectividad de la pena, etc.

En este sentido, la medida no aboga por una reforma estructural de la policía, que permita prevenir este tipo de agresiones a servidores públicos, como medida disuasoria. No hay datos de cuántos miembros de la policía cometen ese tipo de delitos contra servidores públicos, cuántas investigaciones y sanciones efectivas hay y la relación con la pena que existe actualmente para dicho delito. Por el contrario, son alarmantes las cifras que muestran la gran diferencia entre denuncias de abuso policial y los procesos que efectivamente de inician y los que finalmente terminan en sanciones, que no están relacionados con servidores públicos. Sólo para el año 2020 en la ciudad de Bogotá la Personería registraba hasta el 8 de septiembre 141 casos de presunto abuso policial, la Alcaldía 137 y la Policía sólo 38 casos[[1]](#footnote-1). De acuerdo con el estudio *La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana*, “la mayor presión que surge para la implantación del populismo penal y su correlativa expansión punitiva tiene que ver, fundamentalmente, con las pretendidas demandas de seguridad ciudadana.”[[2]](#footnote-2) Sin embargo, no se ha podido demostrar que exista una relación en la mejoría de la seguridad ciudadana y el aumento de penas.

En este sentido, este debate es fundamental abordarlo en toda su complejidad, para no crear medidas que ayuden a incrementar las tensiones que actualmente existen con la policía y que no se encuentran sustentadas como las medidas más adecuadas para responder a las problemáticas planteas. Más aún cuando en el Congreso se discuten reformas profundas a la Policía, que permitan abordar estos problemas estructurales.

Las situaciones de abuso policial contra la ciudadanía, y especialmente contra jóvenes, vendedores ambulantes, afrocolombianos, habitantes de calle y población LGBT, ha minado profundamente la confianza ante la Policía. En este sentido la ONG Dejusticia, “ha puesto de manifiesto cómo se produce un trato discriminatorio por parte del cuerpo de policía hacía los ciudadanos, lo que lleva a que sean objeto de los medios y medidas de policía aquellas “personas de clases sociales medias y bajas” [Afirman que es posible] enunciar casos como el del video de Carlos Angulo, donde se denunció el actuar selectivo frente a los hombres afros pobres por parte de la Policía; los relatos de policías que prefieren requisar a personas con ciertos perfiles (pobres, negros, raperos) que a otras que posiblemente tendrían contactos con la Policía. De esta manera, se está marcando una línea invisible entre los ciudadanos y los no ciudadanos, el humano y el no humano, quién tiene y quién no tiene derechos”[[3]](#footnote-3).

Estos problemas de abuso de policía se han visto agravados en el contexto actual de las medidas tomadas para enfrentar la pandemia de Covid. Según el reciente informe de Crisis Group[[4]](#footnote-4), las estrictas medidas de aislamiento en Colombia le dieron a la policía una autoridad extraordinaria de restringir las actividades económicas, las posibilidades para salir de casa, reunirse con otros, hacer ejercicio o viajar entre municipios, incluso mediante la creación de retenes, llevó a un aumento en supuestos casos de abuso policial y propagaron el resentimiento popular por la aplicación excesiva o arbitraria de la ley. Por su parte, un análisis hecho por académicos de la escuela de negocios de la Universidad EAFIT, que analiza estadísticas policiales, muestran que los arrestos y otras sanciones por infracciones contra la salud pública aumentaron considerablemente más en áreas de bajos ingresos que en zonas más acomodadas.

En este contexto de tensión creciente con la policía, las medidas de aumento de penas que propone el proyecto, profundizan la asimetría de poder que existe entre las fuerzas armadas y los recursos de que disponen los ciudadanos para defenderse in situ de las agresiones y abusos de los que son o pueden ser víctimas, esto sin olvidar que violencia, no es solamente la agresión física en contra del servidor, sino cualquier tipo de manifestación que implique amenazas, improperios etc.

Si bien el proyecto busca que se implementen cursos de formación en derechos humanos a los miembros de la policía como una medida para evitar los abusos, que es una medida deseable, los cursos y capacitaciones en derechos humanos y estándares internacionales sobre el uso de la fuerza a policías y militares ya hacen parte de las instrucciones que reciben, sin que hasta el momento hayan modificado el comportamiento de estos, pues el problema radica en la doctrina que no se basa en una concepción de seguridad humana. Por ello es necesario abordar una reforma a la formación de la policía de manera estructural, y no sólo como cursos que quedan a discreción de los convenios que hagan las entidades territoriales de las ciudades con la fuerza pública en las ciudades, cuando este es un problema presente en distintas zonas del país.

Por su parte, el aumento de las penas tiene un impacto en el sistema carcelario. Si bien se tiene contemplado en el artículo 4 una ampliación del sistema penitenciario, que no se discute la importancia de esta medida, habida cuenta del estado de cosas inconstitucional que por décadas ha caracterizado dicho sistema; la disposición de la referencia no parece corresponder con el objeto y título del proyecto, incongruencia que se acrecienta cuando buscamos al interior del mismo, un hilo conductor que permita establecer que la medida de incrementar las penas para quien ejerza violencia contra el servidor pública, redunda en una mejoría del civismo, esto es, mejores comportamientos de la personas que cumplen con sus deberes de ciudadano, respeta las leyes y contribuye así al funcionamiento correcto de la sociedad y al bienestar de los demás miembros de la comunidad.

Además, la lentitud del sistema judicial colombiano no se va a agilizar porque se creen más URIS, de pronto sirven para alivianar el alto grado de hacinamiento; pero sin reforma a la justicia y sin cubrir su déficit presupuestal, estos preceptos no muestran ser las medidas adecuadas.

1. **Equipara seguridad al fortalecimiento del pie de fuerza, que ha sido la tendencia en Colombia con consecuencias negativas para la democracia.**

El proyecto carece de información que permita precisar a cuánto asciende el déficit de pie de fuerza en las capitales y municipios susceptibles de aumentar el número de efectivos de la policía nacional y la relación de estas cifras con los problemas de seguridad que presenta cada ciudad capital, distrito y municipios objeto de la medida.

Sin duda se trata de un aspecto central y polémico que por décadas ha enfrentado a sectores que propugnan por una sociedad altamente militarizada, bajo el entendido que un mayor pie de fuerza garantiza *per se* mejores índices de seguridad. Por otro lado, hay quienes sostienen que la seguridad y sus frutos son el resultado de mayores garantías del Estado Social de Derecho en materia de protección de los derechos fundamentales, en la medida en que la exclusión, la falta de oportunidad, la inequidad, las desigualdades existentes y los efectos del conflicto interno que padeció nuestro país y que aún sufre como resultado de la interacción de actores armados ilegales, es el caldo de cultivo determinante para muchos de los problemas de seguridad que padecen las ciudades y las zonas rurales de nuestro territorio.

Esa realidad de la Colombia rural, las vicisitudes de nuestros campesinos, indígenas, afrodescendientes, aparece soslayada en un proyecto cuyo centro de gravedad se instala en los problemas de seguridad de ciertas ciudades, olvidando que la seguridad de quienes producen nuestros alimentos y de quienes han sido las principales víctimas del conflicto armado, debería ser el principal propósito en términos de mejoramiento de los índices de seguridad.

El proyecto no indica porque debe priorizarse el aumento del pie de fuerza en las principales ciudades de Colombia y no en las zonas rurales y territorios en donde actualmente se están asesinando a los líderes sociales, campesinos e indígenas.

Tampoco contiene una justificación para introducir una nueva forma de ingreso de las personas a la policía nacional, con posibilidad de mejoras salariales, solo si están dentro del campo de aplicación de sus disposiciones, situación que traería como consecuencia, una clara discriminación frente a los miembros de la fuerza púbica que no están asentados en tales centros urbanos (capitales, distritos y municipios de primer y segunda categoría).

Otro efecto previsible es la paulatina disminución de efectivos en territorios no contemplados en el proyecto de ley, y la migración casi segura de aspirantes concentrados en los sitios que establece el proyecto de ley para incrementar el pie de fuerza y mejorar sus condiciones salariales.

Así las cosas, si bien consideramos plausible el aumento salarial y de pie de fuerza tomando como indicador las necesidades de efectivos policiales versus la cantidad de ciudadanos, según lo establecen los estándares internacionales, no compartimos el mecanismo establecido en el proyecto de ley, el cual pretende desplazar la carga presupuestal a los entes territoriales, comprometiendo parte de sus recursos en dicho propósito, sin un estudio profundo de los efectos que tal decisión generaría en la implementación de programas sociales que ayudan a garantizar tanto la seguridad como mejores condiciones para la convivencia pacífica de los ciudadanos.

Colombia requiere una reforma estructural del sector de seguridad y defensa. Por ende las medidas contempladas en este proyecto, no apuntan a los grandes problemas que se han ido revelando a través de los años y más recientemente a raíz del estallido social generado por reiterados abusos de la fuerza pública, abusos que también ocurren al interior de la policía, habida cuenta del clima de discriminación y elitismo que afecta a las capas más bajas del estamento policial.

Ninguno de esos problemas se soluciona con el aumento del pie de fuerza, máxime cuando no se establecen medidas para regular el ingreso a los cuerpos policiales, de manera que se garantice que quienes asumen este importante compromiso con la seguridad del país, tengan las competencias comportamentales que exige la realidad del transido hacia una paz estable y duradera.

El Ministerio de Defensa gasta un porcentaje importante de sus recursos en la adquisición de maquinaria y armas de guerra. ¿Por qué tales inversiones no se realizan para mejorar las condiciones salariales de los miembros de la Policía Nacional?

Para enfrentar eficazmente los diversos problemas de seguridad que se viven en las principales ciudades, no podemos descuidar los enormes vacíos que genera la ausencia de efectivos a todo lo largo del territorio nacional y no sería justo con todos los colombianos y colombianas. Este tema merece una discusión profunda sobre la policía, que como ya lo hemos señalado, es posible dar en el marco del debate de proyectos que tratan todas estas problemáticas.

Estas reformas estructurales son urgentes. Según la [encuesta Gallup](https://www.elpais.com.co/especiales/encuesta-gallup-127.pdf), la imagen positiva de la policía decayó en 2018, al punto que un 51% de los ciudadanos tiene una imagen negativa. *“Desde 1998 hasta 2014, el promedio de la imagen positiva de la policía fue de 67 por ciento lo que muestra un deterioro evidente desde la segunda administración Juan Manuel Santos.”[[5]](#footnote-5)* Lo anterior significa que las reformas que impliquen cambios en la forma de ingreso, vinculación y régimen prestacional de los miembros de la Policía Nacional, deben necesariamente acometerse en el marco de una reforma estructural y no mediante un proyecto que, si bien invoca la seguridad, el civismo y ampliación al sistema penitenciario, no contiene ninguna medida que contribuya a la solución de los problemas por lo que atraviesan estos sectores.

**PROPOSICION**

De conformidad con las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia negativa y en consecuencia se solicita a los miembros de la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes, archivar el Proyecto de Ley número 151 de 2020 Cámara, “Por medio del cual se establecen disposiciones sobre fortalecimiento de la seguridad ciudadana, fortalecimiento del pie de fuerza policial, formación de cultura ciudadana y se dictan otras disposiciones”.

De los Honorables Representantes:

**INTI RAUL ASPRILLA REYES**

Ponente

**ANGELA MARIA ROBLEDO GOMEZ LUIS ALBERTO ALBAN URBANO**

Ponente Ponente

1. Datos presentados por la Alcaldía de Bogotá. [↑](#footnote-ref-1)
2. Cita, R. y Gonzáles, I. La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2017. P. 46 [↑](#footnote-ref-2)
3. https://www.dejusticia.org/column/tortura-en-cai-del-norte-de-bogota/ [↑](#footnote-ref-3)
4. Elizabeth Dickinson. Asesinato a manos de la policía desata la furia del aislamiento en Colombia. Crisis Group. 2020. [↑](#footnote-ref-4)
5. [El Nuevo Siglo](https://www.elnuevosiglo.com.co/), Martes - Septiembre 29 de 2020. Sección Nación, visto el 29 de septiembre de 2020, en https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/09-2019-cuantos-policias-mas-necesita-bogota. [↑](#footnote-ref-5)