

Bogotá, D.C.

170

Doctora:
AMPARO YANETH CALDERÓN PERDOMO
Secretaria Comisión Primera
Cámara de Representantes
comision.primer@camara.gov.co
Carrera 7 # 8 – 68, edificio nuevo del Congreso
Bogotá D.C.

Asunto: Observaciones de la Administración Distrital al Proyecto de Ley 228 de 2021 Cámara, “Por medio de la cual se modifica la ley 62 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.

Respetada Secretaria:

En atención al estudio técnico, jurídico y presupuestal al Proyecto de Ley indicado en el asunto y de conformidad con lo señalado en el capítulo III del Decreto Distrital 06 de 2009, de manera atenta envío los comentarios de la Administración Distrital sobre dicha iniciativa, los cuales fueron realizados por la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (Anexo radicado No 20214213067182).

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

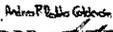
En caso de querer ampliar el concepto técnico que se remite sobre esta iniciativa legislativa, estamos dispuestos a organizar una mesa de trabajo entre la Administración Distrital, los autores y ponentes de ser necesario. Así mismo, para cualquier información adicional que se requiera, se puede comunicar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

Cordialmente,



LUIS ERNESTO GÓMEZ LONDOÑO
Secretario Distrital de Gobierno

Anexos: Uno (cinco folios en archivo pdf).

Proyectó: Andrea Robles Calderón - Contratista DRP. 
Revisó: Edison Alfonso Díaz Barajas - Contratista DRP. 
María Fernanda Díaz - Contratista DRP. 
Alberto Bocanegra - Asesor de Despacho Asuntos Legislativos. 
Aprobó: Danilson Guevara Villabón - Director de Relaciones Políticas. 



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría de Gobierno

Secretaría de Gobierno Distrital

R No. 2021-421-306718-2

2021-09-29 08:14 - Folios: 1 Anexos: 1 A

Destino: DIRECCION DE RELACIONES P

Rem/D: SECRETARIA DE SEGURIDAD



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

FECHA: 23 de septiembre de 2021.

SECTOR QUE CONCEPTÚA: Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia.

NÚMERO DEL PROYECTO:

EN CÁMARA: LEY 228 ACTO LEGISLATIVO AÑO: 2021
EN SENADO: LEY ACTO LEGISLATIVO AÑO:

ORIGEN DEL PROYECTO: Cámara FECHA DE RADICACIÓN: 10/08/2021 COMISIÓN: Primera

ESTADO DEL PROYECTO: Trámite en comisión

TÍTULO DEL PROYECTO

"Por medio de la cual se modifica la Ley 62 de 1993 y se dictan otras disposiciones"

AUTOR (ES)

H.R. Juanita María Goebertus Estrada
H.R. Adriana Magali Matiz Vargas
H.R. Gabriel Santos García
H.R. Juan Carlos Lozada Vargas
H.R. Catalina Ortiz Lalinde
H.R. Alejandro Alberto Vega Pérez
H.R. Mauricio Andrés Toro Orjuela
H.R. Edward David Rodríguez Rodríguez
H.R. Juan Carlos Willis Ospina
H.R. John Jairo Hoyos García

OBJETO DEL PROYECTO

De conformidad con lo establecido en el articulado del proyecto de ley, esta tiene por objeto:
"(...) trasladar la Policía Nacional del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Justicia y del Derecho con el fin de garantizar su naturaleza civil y consolidar y mantener la seguridad y las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, además de asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz."



FUNDAMENTO LEGAL PARA PRESENTAR EL ANÁLISIS EL SECTOR

ES COMPETENTE

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

ANÁLISIS JURÍDICO

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

NORMAS CONSTITUCIONALES

- Artículos: 218

NORMAS CON FUERZA DE LEY

- 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."*

Teniendo en cuenta el anterior marco normativo, es posible establecer que el objetivo que persigue el proyecto de ley sub examine se circunscribe a establecer la adscripción de la Policía Nacional en el Ministerio de Justicia y del Derecho en aras de fortalecer su carácter civil.

Sea lo primero señalar, que a este Despacho se le solicitó en el transcurso del último mes, pronunciamiento frente a tres proyectos de ley (incluido el presente), que comparten objetivos comunes en su estructura, como son los proyectos de ley: 218S-032C de 2021 y 2019C-033S de 2021; razón por la cual desde la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia consideramos importante que en aras de preservar el principio de racionalización, regulación integral y seguridad jurídica, se acumulen en la medida de lo posible los proyectos de ley y se estructure una única iniciativa que recoja las partes viables de cada uno de los proyectos, y entonces la reforma policial se realice de una manera integral en aras de evitar la dispersión normativa y eventuales conflictos hermenéuticos.

Es importante enfatizar que este Despacho comparte plenamente la necesidad de reformar la Policía Nacional y fortalecer su carácter civil dadas las actuales circunstancias coyunturales por las que atraviesa el país, como lo es la situación de postconflicto y el estallido social de inconformidad, que hacen más urgente la necesidad de contar con una policía civil que desarrolle una relación armónica con la ciudadanía, que fortalezca sus acciones de prevención y capacidad reactiva frente al delito y que actúe en consonancia con las reglas del estado de derecho establecidas en la Constitución Política de 1991.

Por lo tanto, consideramos que para alcanzar el objetivo de fortalecer el carácter civil de la Policía Nacional lo ideal es tramitar una reforma integral a la ley 62 de 1993 con la finalidad



**ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**

Secretaría de Gobierno

de no dejar sin regulación ningún aspecto contemplado en esta norma vigente y, de forma independiente, tramitar una modificación, actualización o reglamentación de los aspectos de la ley 1801 de 2016 que aun después de cuatro años de vigencia, se encuentran pendientes de reglamentación.

Ahora bien, en el punto del carácter civilista de la policía, la Sentencia C-453 de 1994¹ señaló que el cumplimiento del propósito constitucional de que el cuerpo de policía sea más cercano a las libertades ciudadanas y alejado de la guerra, puede verse entorpecido por la decisión del legislador de incorporar el cuerpo de policía al Ministerio de Defensa, señalando:

"(...) 1. El fundamento de la separación entre lo civil y lo militar no proviene de una distribución funcional de tareas estatales, sino de un principio esencial en la organización de las relaciones entre el Estado-aparato y los gobernados, que puede ser expresado como sigue: el ejercicio de la fuerza pública debe ser el mínimo necesario para mantener las condiciones de libertad que permitan el ejercicio de los derechos fundamentales. La enorme capacidad destructiva del poder militar y su connotación invasiva o defensiva de territorios o instituciones, hace de este un poder inadecuado para el manejo de la seguridad cotidiana del ciudadano. El poder policivo, en cambio, dado su carácter meramente preventivo y la relativa debilidad de su poder bélico, se encuentra en mejores condiciones para proteger la libertad ciudadana."

En este mismo pronunciamiento, se recordaron las teorías contrapuestas en favor y en contra de la desmilitarización de la policía, que fueron discutidas en la asamblea nacional constituyente, resaltando que la tesis a favor de la desmilitarización se fundamenta en las condiciones de agravamiento de la actividad delictiva:

"(...) De acuerdo con esta perspectiva, la policía carece de autonomía para actuar bajo la coordinación de las autoridades civiles debido a la subordinación que mantiene frente a los mandos militares. En estas circunstancias de violencia endémica se hace aún más apremiante la necesidad de un cuerpo de policía cuya preocupación fundamental sea la de proteger las libertades básicas y hacer posible la efectividad de los derechos fundamentales. Dicho en otros términos, en situaciones de perturbación del orden público, la ciudadanía necesita de una policía que proteja sus derechos. Existe, según esta tesis, una "cultura castrense de la subordinación" que representa un peligro para la protección de los derechos de los ciudadanos en un ambiente de violencia generalizado. (...)"

Concluyó la sentencia en cita, que bajo el precepto constitucional en el cual la voluntad del constituyente fue la reconducir la policía a su carácter civilista y de apoyo a la vida cotidiana del ciudadano, dejando la decisión de su incorporación a un ministerio específico a la discrecionalidad del legislador; es constitucionalmente válido que la decisión del legislador cambie conforme a las circunstancias particulares bajo las cuales se dicte la norma siempre que se cumpla el fin constitucional del artículo 218.

En ese sentido, consideramos oportuna la propuesta de adscripción de la Policía Nacional al Ministerio de Justicia y del Derecho, habida cuenta que es la entidad que lidera el desarrollo de la política pública en materia de justicia y amparo efectivo de los derechos, en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho.

¹ Expediente D-519, MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, Bogotá D.C. 1994.



Sumado a ello, hacen parte de los objetivos de este Ministerio: dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, prevención del delito, concordia y respeto a los derechos; además de coordinar las relaciones entre la rama ejecutiva, judicial y Ministerio Público para consolidar la política pública en materia de justicia y derecho.

Es evidente que se requiere que la policía continúe desarrollando actividades en materia de investigación criminal, control ciudadano, prevención del delito, control del espacio público, entre otros, por lo tanto, se torna necesario redefinir su estructura y especializar sus competencias. En tiempos de postconflicto y estallido social la persecución del delito sigue siendo una acción principal de la policía, así como de los comportamientos contrarios a la convivencia por lo que se debe propender por una policía con máxima capacidad técnica.

Actualmente, el tamaño y complejidad del Sector Defensa contrasta con sus funciones en materia de seguridad nacional y de seguridad ciudadana. Por un lado, es el responsable único y directo de la seguridad nacional y por otro, en materia de seguridad ciudadana o interior, su función es limitada y corresponde a lo que la Policía Nacional hace en esta materia y de los apoyos que presten las Fuerzas Militares cuando el Presidente o los mandatarios locales los requieran.

En el caso de los alcaldes y gobernadores, que tienen responsabilidades Constitucionales y legales, cuando quieren solucionar los problemas de inseguridad en sus territorios y requieren del apoyo del Gobierno Nacional y de las instituciones anteriormente mencionadas, deben recurrir a cada una de ellas, sin que exista una sola que les dé respuesta a sus requerimientos. Es decir, los mandatarios locales tienen distintos interlocutores para solucionar sus problemas de seguridad ciudadana y convivencia

En cuanto a la estructura, carrera y formación policial, consideramos que debe haber una reforma integral que responda a necesidades de profesionalización, que el ascenso esté ligado al sistema de formación continua, coherencia organizacional entre las responsabilidades misionales y el recurso humano disponible, y no a aspectos políticos u oligárquicos, que haya un adecuado sistema de incentivos y de promoción, todo lo anterior teniendo en cuenta, procedimientos objetivos de selección y exigencia de altos niveles de formación con miras a la profesionalización de todo el cuerpo policial.

La desmilitarización, entendida esta como el fortalecimiento del carácter civil de la Policía Nacional, no es un propósito que se concreta con la sola expedición de normas, es preciso abogar por un adecuado proceso de selección y cambio cultural de los miembros de la institución, sin perder de vista los riesgos de carácter estratégico que representan las dinámicas y actores criminales que debe enfrentar dicha institución y frente a los cuales se requieren especialidades de un carácter diferente. Para esto sin duda el establecimiento de adecuados criterios de formación impuestos desde la ley promoverá la efectiva transformación institucional hacia la prevención, la mediación y el control del delito. Es claro que una policía civil solo puede serlo si sus miembros han recibido una amplia formación en derechos humanos que permita en el ejercicio funcional actuar en pro de la



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría de Gobierno

garantía de las libertades ciudadanas como ruta para restablecer con el servicio, la paz social en vez de priorizar el control o mantenimiento del orden mediante el uso de la fuerza.

Así mismo, es deseable que desde una iniciativa legislativa se contemple y ordene a la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla el diseño de un curso de formación continua para jueces y procuradores en derecho policivo; de manera tal que con ello se incida positivamente en el conocimiento del ejercicio de la actividad de policía y se beneficie la calidad de los procesos de investigación penal y disciplinaria.

De la misma forma, es preciso que el proyecto de norma defina las nuevas reglas de articulación entre la policía y los gobernantes locales, de manera que, persistiendo en ser una institución nacional, los alcaldes y gobernadores puedan de manera efectiva ejercer como primera autoridad de policía en sus territorios. Es claro que en la medida en que el ascenso en la carrera policial depende de la evaluación de los superiores, los incentivos al obediencia y el trabajo articulado no le dejan a los gobernantes espacio para incidir, a pesar, de la oportunidad que la ley 62 de 1993 le dio a los gobernantes para ser partícipes en el proceso evaluador.

Así entonces, la recomendación en este punto es que el sistema de evaluación se estructure a través de un sistema mixto (que puede adoptar la forma de un Comité de Revisión) que incluya para los agentes, además de la evaluación de sus superiores, la de sus subordinados, la del gobernante local, y la de la ciudadanía, cada una con pesos específicos distribuidos de idéntica forma.

Por consiguiente, dada la situación actual, el Estado Colombiano debe definir y adoptar un único modelo policial que propenda por la profesionalización integral, es decir, personal con formación de un nivel técnico máximo que pueda enfrentar en forma adecuada, en condiciones de dignidad laboral, los retos de seguridad, pero a la vez aplicar estrictamente y de una forma objetiva la ley, desprovistos de cualquier tipo de influencia política.

Finalmente, es preponderante señalar que constituye un reto importante la transformación cultural que se debe dar al interior de la policía y al exterior desde la percepción ciudadana, dado que a partir de la ley 62 de 1993, la policía ha desarrollado importantes líneas de acción en materia de liderazgo, planeación estratégica, investigación criminal etc, por lo que resulta necesario fortalecer la presencia y control territorial de la Policía Nacional en todos los municipios del país, en áreas rurales y urbanas concentrando los esfuerzos en garantizar la seguridad y convivencia de los ciudadanos mediante una adecuada aplicación de los medios de policía.

En consideración a lo expuesto, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia considera que el proyecto de ley es jurídicamente viable condicionado a las sugerencias de mejora planteadas precedentemente.

Concepto Jurídico: Viable condicionado.



ANÁLISIS FINANCIERO

--

ANÁLISIS TÉCNICO

Con la expedición de la Política de Defensa y Seguridad de Colombia – PDS en el 2019, el país obtuvo un marco de acción conceptual, metodológico y de acción intersectorial para la ampliación del concepto de seguridad, que debe propender por un análisis holístico del sector como un campo transversal, que va más allá de una visión policial, y que constituye un sistema de Convivencia+Seguridad+Justicia+DDHH. Adicionalmente, esta cadena de valor involucra la participación y presencia de múltiples actores e instituciones, que deben entrar a la matriz de análisis.

Dicha Política marco establece lo siguiente:

“La Política del Sector Defensa y Seguridad busca una transformación estratégica, que permita retomar la iniciativa y dar el salto decisivo para garantizar la primacía de la dignidad humana, la protección de la población y el territorio, la vigencia de las instituciones del Estado, promover el bienestar, y asegurar el imperio del orden jurídico, y la democracia en el país y en el hemisferio, para lo cual, desarticular y neutralizar definitivamente las amenazas internas, externas, tradicionales y contemporáneas será objetivo principal”

Esa transformación invita a superar la estrategia de control militar, predominante en los últimos 50 años, para ampliar la mirada de la seguridad como una consecuencia de condiciones y actores estatales, distintos a la Policía, que al no funcionar eficientemente, generan condiciones y panoramas de inseguridad ciudadana; con distinción a la seguridad nacional, donde si bien ambas se encuentran ligadas, varían frente a conceptos de convivencia y orden público.

En esa línea, el acompañamiento de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la ciudadanía en general, constituye un pilar fundamental para una seguridad basada en la corresponsabilidad ética para la construcción de una cultura de la legalidad, que deje sin gasolina a las cadenas de ganancias y rentas ilícitas, que son el nuevo estandarte de las bandas delincuenciales.

Ahora, generar una nueva matriz de riesgos, permite reforzar la idea que la seguridad, y la mejora de la misma, no puede depender del debate único sobre la reforma a la Policía o su traslado de sector, sino que por el contrario, debe concebir las amenazas contra el Estado, así como los riesgos hacia la población como “fenómenos articulados que tienen incidencia en los campos económico, político, social y medioambiental y, por tanto, es necesario generar respuestas articuladas de Estado para enfrentarlas” (PDS).

El PDS acierta en afirmar que:



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTA D.C.
Secretaría de Gobierno

"La estabilidad de zonas afectadas por la criminalidad no solo se traduce en la vigencia de la ley, el fortalecimiento de la legitimidad estatal, el respeto y garantía de los derechos de la población y un ambiente que permite el emprendimiento y el funcionamiento de la economía de mercado que genere equidad, sino que también requiere una política de seguridad integral e intergencial y unidad de esfuerzo del Estado como un todo".

Es en esa misma línea que la Alcaldía Mayor de Bogotá, y en su nombre la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia – SDSCJ, trabajó estrechamente con la Policía Metropolitana de Bogotá – MEBOG, Fiscalía, Medicina Legal, Ejército Nacional y demás actores y entidades del sistema de seguridad, convivencia y justicia, en una mirada innovadora de la seguridad desde su Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia –PISCCJ. Así, se enmarca la necesidad de una mirada de seguridad en la ciudad que: *"Inspire confianza y legitimidad para vivir sin miedo, disminuyendo la criminalidad y los índices delictivos, mejorando las condiciones de convivencia y garantizando el acceso efectivo a la justicia, mediante la implementación de estrategias y acciones, sustentados en enfoques transversales y diferenciales de cultura ciudadana, género, población vulnerada y territorial".*

De este modo, la visión de acción desde la Alcaldía se basa en lograr planes y condiciones para prevenir y/o mitigar la violencia, el delito y acciones contrarias a la convivencia en la Ciudad, por medio de la recuperación de la confianza, la convivencia y la cultura entre los ciudadanos y el cuerpo policial, con el ánimo de generar espacios de participación y articulación, que lleve a fortalecer el tejido social, cultural y ambiental en las respectivas localidades.

Apoyar a la fuerza pública, y dar el nivel, legitimidad, confianza y autoridad a la Policía, se empieza por incentivar inversiones, que aporten mediante la misionalidad y alcance de cada institución o instancia que hace parte del sistema integral de seguridad y convivencia. En concordancia, la Alcaldía Mayor de Bogotá cuenta con el Proyecto de Inversión 7792, denominado *"Fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia en Bogotá"*, en el cual se enmarca el Propósito 3: *"Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación"* de conformidad con el Plan Distrital de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas 2020 - 2024 *"Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del Siglo XXI"*, que constituye una apuesta a una forma de concebir la seguridad, donde se concibe a la Policía como una pieza esencial, pero no un todo.

Con esa experiencia y respecto al presente Proyecto de Ley, esta Secretaría considera que, impulsar el cambio de dependencia de la Policía del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Justicia y Derecho, puede contribuir a la recuperación del enfoque civilista de la Policía Nación, de conformidad con lo establecido en el Artículo 218 de la Constitución Política, pero debe articularse con otras acciones que parten de una nueva mirada de la seguridad y con ésta de su accionar.



De este modo, es viable que desde el Ministerio de Justicia y del Derecho, en el marco de la prevalencia del Estado de Derecho, sea más prominente el rol civilista y la atención preventiva de la problemática de convivencia y paz.

Ahora bien, ante la posible adscripción de la Policía Nacional al Ministerio de Justicia y del Derecho, es importante advertir los siguientes aspectos:

- a) Se requiere diseñar e implementar dispositivos de control con el fin de fortalecer los límites a los que se deben sujetar los miembros de la Policía, y así mismo implementar acciones que fortalezcan su rol como facilitadores de convivencia.
- b) Es importante que en el articulado se esclarezca si las acciones de los miembros de la Policía Nacional que contraríen la ley seguirán siendo tratadas en la Justicia Penal Militar, o pasarán a la Justicia Ordinaria.
- c) En el proceso de reorganización académica, en torno a contenidos legales, administrativos, operacionales y tácticos, se debe estudiar la modificación de un sistema militar a una estructura de contenidos de carácter civil, fundamentado en la convivencia, respeto a los derechos humanos, inclusión, la paz y el medio ambiente.
- d) Se debe pensar en un plan de atención biopsicosocial de los uniformados y sus núcleos familiares o redes de afecto, al mejorar la calidad de vida y soporte de las unidades policiales la calidad del servicio e interacción se verá en y con la ciudadanía.

Al mismo tiempo, la SDSCJ considera que es importante tener en cuenta que, una transformación de tal magnitud no se alcanza con la modificación a unos artículos de una Ley, sino que por el contrario se requiere una reforma integral, doctrinaria, orgánica y en su modo de operación general. De esta forma, esta Secretaría, si bien apoya el fortalecimiento cívico a la Policía Nacional, condiciona su viabilidad a la unificación de normatividad entorno a la reforma que se debe realizar a dicha organización.

Concepto Técnico: Viable condicionado.

COMENTARIOS Y/O MODIFICACIONES AL ARTICULADO

Reiteramos los comentarios realizados en el acápite del análisis jurídico al articulado del proyecto de ley.

¿GENERA GASTOS ADICIONALES?

Si No

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

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



ALCALDIA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría de Gobierno

Si _____ No _____

IMPACTO DEL PROYECTO (Señalar con X la opción adecuada)

Apoya la iniciativa legislativa:

NO _____

SI TOTAL _____ PARCIAL:

PROPOSICIONES PARA LOS ARTÍCULOS:

SE ADJUNTA PROPOSICIONES SUGERIDAS: Si _____ NO _____

Atentamente,

ANÍBAL FERNÁNDEZ DE SOTO CAMACHO
Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia
SECRETARÍA DISTRITAL DE SEGURIDAD CONVIVENCIA Y JUSTICIA

Proyectó: Reinaldo Ruíz Solórzano-Subsecretario de Gestión Institucional; Andrés Camilo Nieto- Subsecretario de Seguridad y Convivencia.

Aprobó: Francisco Flórez Vargas- Asesor del Despacho.