

**Informe de Ponencia para Primer debate al proyecto de ley 316 de 2021
Cámara.**

**“Por medio del cual se reforma a la Policía Nacional y se presentan
lineamientos de la política pública de seguridad ciudadana para la
construcción de paz y se dictan otras disposiciones”**

Bogotá D.C., 23 de noviembre de 2021

Honorable Representante
Alejandro Carlos Chacón
Presidente Comisión II Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

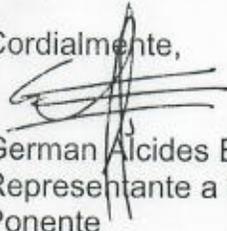
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
COMISIÓN SEGUNDA	
Nombre:	<i>Francis</i>
Fecha:	<i>24-11-21</i> Hora: <i>9:56 AM</i>
Radicado:	<i>703</i>

REF: Informe de ponencia negativa para primer debate del proyecto de ley 316 de 2021 Cámara “Por medio del cual se reforma a la Policía Nacional y se presentan lineamientos de la política pública de seguridad ciudadana para la construcción de paz y se dictan otras disposiciones”.

Respetado presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes del Congreso de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5a de 1992, procedo a rendir Informe de Ponencia Negativa del proyecto de ley 316 de 2021 Cámara “Por medio del cual se reforma a la Policía Nacional y se presentan lineamientos de la política pública de seguridad ciudadana para la construcción de paz y se dictan otras disposiciones”.

Cordialmente,


German Alcides Blanco Álvarez
Representante a la Cámara
Ponente

Informe de Ponencia para Primer debate al proyecto de ley 316 de 2021 Cámara

“Por medio del cual se reforma a la Policía Nacional y se presentan lineamientos de la política pública de seguridad ciudadana para la construcción de paz y se dictan otras disposiciones”

CONTENIDO¹

- I. Trámite Legislativo.
- II. Objeto.
- III. Contenido del Proyecto.
- IV. Marco Jurídico que afecta el proyecto.
- V. Justificación del Proyecto.
- VI. Consideraciones del ponente.
- VII. Conclusiones.
- VIII. Proposición.

I. Trámite Legislativo.

El Proyecto de ley 316 de 2021 Cámara “Por medio del cual se reforma a la Policía Nacional y se presentan lineamientos de la política pública de seguridad ciudadana para la construcción de paz y se dictan otras disposiciones”, fue radicado el 9 de septiembre de 2021 en la Honorable Cámara de Representantes, por los Senadores Wilson Arias Castillo, y. Aida Yolanda Avella Esquivel y por los Representantes: Ángela María Robledo Gómez, Juan Carlos Lozada Vargas, Fabián Díaz Plata, Katherine Miranda Peña e Inti Raúl Asprilla Reyes. Esta iniciativa fue publicada en la Gaceta del Congreso No.1285 de 2021.

Mediante oficio CSCP 3.2.02.288-2021 (IS) la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, designó

¹ Es importante establecer que cuando se abren comillas según el apartado se hace referencia a el presente Proyecto de Ley o a los Proyectos 032 y 033 Cámara del 2021



como ponentes para primer debate a los Honorables Representantes: Jaime Felipe Lozada, Juan David Vélez, (estos dos renunciaron a la ponencia) quedando como único ponente, yo.

En concordancia y dando el respectivo trámite legislativo se presenta ante la comisión la dispuesta ponencia conforme a la ley 5 de 1992.

II. Objeto.

El presente proyecto de ley busca "reformular la Policía Nacional y presentar lineamientos de la política de seguridad ciudadana para la construcción de paz". Con el proyecto se pretende reformar estructuralmente la Policía Nacional, su composición, formación, régimen disciplinario, ascenso y modificación de sus comisiones y en el Consejo Superior de Policía y Seguridad Ciudadana. Para tal fin se pretende trasladar la Policía Nacional del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio del Interior entre otras modificaciones.

Asimismo, se destaca la voluntad del proyecto de devolver la confianza en la institución policial y el enfoque de cultura de paz.

III. Contenido del Proyecto.

El proyecto de ley estudiado se compone de 58 artículos y a su vez está dividido en 6 títulos de la siguiente forma:

1. TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO ÚNICO

Este título presenta consideraciones generales y el enfoque que se le desea dar a la Policía Nacional, donde el principal enfoque es el de derechos humanos.

2. TÍTULO II: NATURALEZA CIVIL DE LA POLICÍA

CAPÍTULO I: SUBORDINACIÓN

CAPÍTULO II: SISTEMA NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CAPÍTULO III: COORDINACIÓN TERRITORIAL

El centro del proyecto se presenta en este título, donde se propone trasladar la policía nacional al Ministerio del Interior. Se busca modificar el Consejo Superior de Policía y Seguridad Ciudadana y la Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana y además de darle mayor capacidad de incidir en la política de seguridad, a los entes territoriales.

3. TÍTULO III: CARRERA POLICIAL

CAPÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO II: EDUCACIÓN PARA UNA POLICÍA PARA LA PAZ

CAPÍTULO III: PROMOCIÓN Y ASCENSOS

CAPÍTULO IV: PROFESIONALIZACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN DEL SERVICIO

El título de carrera policial presenta una modificación somera de la carrera de policía toda vez que dispone que el reformado Consejo Superior de Policía y Seguridad Ciudadana deberá proponer una modificación legal "para unificar el régimen de carrera policial y las modificaciones necesarias" (art. 17). Asimismo, crea de forma novedosa la comisión de formación policial como ente que regula en concreto la educación policial.

4. TÍTULO IV: SERVICIO POLICIAL

CAPÍTULO ÚNICO

Por su parte, este título está enfocado en establecer de forma general los lineamientos del servicio policial; donde se destacan los principios del servicio de policía, el uso de las armas, actividades de patrullaje, el mantenimiento de la disciplina entre otros.

5. TÍTULO V: CONTROLES EXTERNOS

CAPÍTULO I: TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD

CAPÍTULO II: FUERO PENAL MILITAR

CAPÍTULO III: DE LA JUNTA CIVIL DE SUPERVISIÓN POLICIAL

El título da cuenta del inicio, ya que presenta postulados de una reforma estructural frente al juzgamiento, control y vigilancia de los uniformados en servicio. Igualmente propone crear la Junta Civil de Supervisión Policial y obligar a los cargos directivos de la Policía Nacional que manejen recursos públicos y a publicar "la declaración de bienes y rentas, del registro de conflictos de interés y la declaración del impuesto sobre la renta y complementarios".

6. TÍTULO VI: VIGENCIAS Y DEROGATORIAS

Al igual que la mayoría de Proyecto de Ley, este título da cuenta de las leyes, decretos y normas que se modifican y que su entrada en vigencia se da con su promulgación.

IV. Marco Jurídico que afecta el proyecto.

El presente proyecto de ley encuentra fundamentación en el marco jurídico que ampara el desarrollo y actuar de la Policía Nacional, en el mismo de forma oportuna y correcta cada artículo que modifica una normativa, hace alusión a ella. Asimismo, en el último artículo se determina que se “deroga la Resolución 1363 de 1999 de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional; el artículo 15, 16, 89 del Decreto Ley 1791 de 2000; el Título IV de la Ley 62 de 1993; los artículos 157 y 170 de la Ley 1801 de 2016, y las demás disposiciones que le sean contrarias”. Toda vez que dichas normas componen el marco define la Policía Nacional, la carrera policial, la disciplina policial entre otras.

Por lo tanto y atendiendo la normativa dispuesta a modificar y derogar es importante hacer las siguientes precisiones:

La Resolución 1363 de 1999 de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, oficializó la creación del Escuadrón Móviles Antidisturbios de la Policía Nacional (ESMAD) dependiente del Comando de Unidades Operativas Especiales. Lo que en efecto al entrar en vigor suspendería y anularía la labor del ESMAD. Y en consecuencia según el articulado sería facultativo de la policía la creación de un escuadrón antimotines.

A lo sumo, es importante destacar que en el marco de la reforma actual que surte la Policía Nacional y por las fuertes manifestaciones que surgieron por la inconformidad ciudadana a principios de este año, el gobierno nacional emitió el Decreto 003 del 5 de enero de 2021 de la Presidencia de la República, denominado "ESTATUTO DE REACCIÓN, USO Y VERIFICACIÓN DE LA FUERZA LEGÍTIMA DEL ESTADO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA PROTESTA PACÍFICA CIUDADANA" con el cual se hace un gran paso hacia una transformación material del actuar de este escuadrón. Por su parte el ministerio público, en cabeza de la Defensoría del Pueblo; emitió la Resolución 481 del 2021 que dicta lineamientos para la revisión de elementos de dotación e identificación del escuadrón móvil antidisturbios -ESMAD- en el marco de manifestaciones públicas y eventos privados, demostrando que la vigilancia y transformación del ESMAD no es solo del gobierno sino del Estado.

Continuando con esta línea de ideas los **art. 15, 16, 89 del Decreto Ley 1791 de 2000**, tratan sobre la formación profesional, la estructura del sistema educativo policial y del profesorado policial respectivamente. Para reformar el sistema policial es imprescindible realizar la reforma de tales artículos y ajustarlos a las necesidades actuales. El presente proyecto se enfoca en crear una comisión de formación policial

para regular dichos asuntos. En este punto tal derogatoria sí está acorde y subsumida en el cuerpo del articulado.

Igualmente al propender derogar el **Título IV de la Ley 62 de 1993** que trata sobre los mecanismos de control, se elimina la figura del Comisionado Nacional que el presente proyecto busca reemplazar por La Junta Civil de Supervisión Policial, además en el mismo título de mecanismo de control del proyecto se busca modificar el fuero penal militar y policial modificando artículos de la **Ley 1407 de 2010** y del actuar disciplinario **modificando el artículo 3° de la Ley 1952 de 2019 y artículo 1° de la Ley 1015 de 2006**. Por lo dispuesto, es concordante su derogación con el articulado del proyecto.

Por último, frente a los **artículos 157 y 170 de la Ley 1801 de 2016** que tratan sobre traslado para procedimiento policivo y asistencia militar. Aunque ambas derogaciones están sustentadas ampliamente por los autores bajo sus argumentos en la justificación del proyecto, no obstante eliminarlas es inviable por las necesidades que estas plantean y quedarían sin piso jurídico todas estas disposiciones.

V. Justificación del Proyecto.

Los autores del presente proyecto enuncian que la construcción de este se dio mediante un "wiki-ley"; lo cual permitió, que por 9 meses recolectaron información, ideas, opiniones para hacer un cuerpo de policía para la "paz". Donde participaron presentando propuestas y planteando discusiones alrededor del proyecto las siguientes personas, entidades y colectivos:

Diego Cancino (Concejo de Bogotá)	Carolina Ordóñez (Colectivo Rosa Negra)
Daniela Plazas (Red contra el Abuso de Autoridad- REDCAA)	Andrés Camilo Rodríguez (Movimiento Alternativa)
Ángela María Robledo Gómez (Representante a la Cámara)	Wilson Arias (Senador de la República)
Juan Carlos Lozada (Representante a la Cámara)	Aída Avella (Senadora de la República)
Fabián Díaz (Representante a la Cámara)	Katherine Miranda (Representante a la Cámara)

Inti Asprilla (Representante a la Cámara)	Álvaro Herrera (músico de Cali)
Organización Artemisas	Friedrich-Ebert-Stiftung Colombia- FESCOL
Dra. María Cristina Hurtado	Coronel (R) Omar Rojas
Boroló	Fundación Lazos de Dignidad
Viva la Ciudadanía	Casa de la Mujer
Centro de Investigación y Educación Popular- CINEP	Fundación Ideas para la Paz- FIP
Comisión Colombiana de Juristas	Red Distrital de Derechos Humanos
Comité de Derechos Humanos Jesús María Valle Jaramillo	Red Popular de Derechos Humanos de Bogotá
Movimiento Antimilitarista Resistimos a sus Balas	Ciudad en Movimiento
Somos La Disidencia	Mesa de Diálogo del Verbenal
Movimiento de Hijos e Hijas por la Memoria y contra la Impunidad	Temblores ONG
Primera Línea Travesti y Marikona	Colectiva de Artistas Co-inspirado
Comité Popular de Derechos Humanos de Usme	Red Comunitaria Trans
Colectiva Sanación	Alianza de Organizaciones Sociales y Afines- La Alianza

Liga Internacional por la Paz y la Libertad- LIMPAL	Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo-CAJAR
Juventud Rebelde Colombia	Coordinación Colombia Europa Estados Unidos
Comité de Solidaridad con los Presos Políticos	Plataforma colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo- PCDHDD
Escuela Juvenil de Derechos Humanos de Pasto	Juventud Rebelde Nariño
Terry Hurtado (Concejo de Cali)	Ana Erazo (Concejo de Cali)
Comisión por la Vida de Cali	Colectivo de Derechos Humanos Berta Cáceres
Secretariado Nacional de Pastoral Social- SNPS	Yolanda Perea Mosquera (defensora de Derechos Humanos de Río Sucio, Chocó)
Daniel Eslava (defensor de Derechos Humanos)	

Asimismo, establecido el proceso de creación y estructuración por parte de los autores, las motivaciones del Proyecto de Ley 316 de 2021 Cámara pueden resumirse de la siguiente forma:

1. Conforme al artículo 22 de la Constitución que aborda la paz como derecho y deber y que la Policía Nacional es una institución fundamental para la convivencia en paz, se pretende con el proyecto encaminar y direccionar la institución como un garante civil de la paz en el territorio.
2. La pérdida de la confianza institucional de los colombianos hacia la Policía Nacional en su estructura y su actuar afecta la relación de esta con la sociedad. Igualmente afirman que una ciudadanía que confíe en la policía tiene incentivos a empoderarse, denunciar y cooperar con esta.
3. La creciente violencia policial, ampliamente documentada en la justificación del proyecto, da cuenta para los autores de una estructura fallida que no está al servicio civil. Establecen que “estos hechos advierten que la doctrina policial

responde a una lógica del enemigo interno y no a una lógica de seguridad ciudadana o de paz”.

4. Al ser una institución tan hermética que sus propios funcionarios juzgan disciplina su actuar, se impide una real sanción a violaciones del servicio y el mandato civil constitucional. “Los regímenes especiales en materia disciplinaria y judicial, entre otros, impiden la materialización de la naturaleza civil de la Policía”.
5. El servicio de policía debe enfocarse a un servicio de policía para la paz, por lo que es necesario reformar el patrullaje, el uso de la fuerza y los traslados por protección y para procedimiento policivo para una cultura de paz.
6. Por último, es indispensable modificar el fuero de juzgamiento a policías, ya que, “limitar el fuero penal militar y no permitir que ópere ante hechos constitutivos de violaciones de derechos humanos es una armonización razonable entre la naturaleza civil de la Policía”.

VI. Consideraciones del ponente.

El eje principal de las consideraciones de la ponencia es establecer que el presente proyecto de ley es desacertado, toda vez, que ya surte en segundo debate del Congreso de la República dos proyectos de ley que están adelantado una reforma al régimen disciplinario de la institución con la expedición del estatuto disciplinario policial (**PL 033 de 2021 Cámara; 219 de 2021 Senado**) y con la reforma a la estructura interna de la entidad con la creación de la categoría de patrullero de policía, la modificación del régimen especial de carrera del personal uniformado de la policía nacional, y el fortalecimiento de la profesionalización del servicio de policía (**PL 032 de 2021 Cámara y 218 Senado**). Ambos proyectos que fueron aprobados en esta comisión de forma conjunta con su homóloga del senado de la república por el mensaje de urgencia del señor presidente de la república dan cuenta de una reestructuración de la entidad hacia una policía profesional con miras a mejorar la relación con la ciudadanía. Asimismo, tramitar una reforma cuando ya se está surtiendo el trámite de las modificaciones planteadas, sería contraproducente para el armonioso desarrollo institucional.

Continuando con esta línea de ideas, tales proyectos de ley que cursan segundo debate tanto en Senado como en Cámara de Representantes desarrollan a cabalidad varios puntos de lo que trata la presente reforma como lo son:

- **La creación del centro de estándares:** “Centro de Estándares de la Policía Nacional, encargado de establecer los estándares mínimos profesionales para la prestación y mejoramiento del servicio de policía; así como, validar las competencias del personal uniformado de la Policía Nacional”.

- **La creación de cursos mandatorios:** “Son aquellos cursos estructurados de manera específica sobre materias inherentes al servicio de policía, en pro de fortalecer las competencias del uniformado para el desempeño en la profesión de policía”.
- **La validación de competencias:** “Es el proceso desarrollado por el Centro de Estándares de la Policía Nacional con el fin de comprobar las competencias policiales adquiridas por parte del personal uniformado de la Institución”.
- **La profesionalización, educación y la carrera policial.**

Ahora bien, ya mencionado que el inicio de un trámite de una nueva reforma con una en curso es inadecuado, se debe mencionar además los puntos inconvenientes que plantea el proyecto, como la derogación de **La Resolución 1363 de 1999** de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional que crea el ESMAD. En reemplazo del ESMAD el proyecto de ley en el artículo 43 propone que la Policía Nacional podrá tener una división antimotines. Configurar un nuevo escuadrón desconociendo la labor del ESMAD es un riesgo para la seguridad nacional y en especial para el orden público de los municipios del país. Un desmonte total a su vez pone en una situación de inseguridad jurídica a los gobernantes locales para disuadir un altercado al orden público.

Igualmente es importante establecer que la Policía Nacional por ser parte del Ministerio de Defensa Nacional no pierde su característica de **cuerpo civil** y su función de asegurar la convivencia pacífica en el territorio nacional. Su necesidad de hacer parte del Ministerio de Defensa nace a raíz de una articulación conjunta con las fuerzas armadas en aras de garantizar la seguridad nacional en todos los niveles. Para tal fin, se reconoce su estructura civil, pero, la misma debe involucrarse en conjunto con el accionar estatal para seguridad integral a los ciudadanos. Por lo que, al trasladarse al Ministerio del Interior, se pierde la interconexión afectando su actuar.

A su vez, eliminar la posibilidad de la asistencia militar en los términos del artículo **170 de la Ley 1801 de 2016**, conllevaría a dejar inoperante el Estado cuando de forma excepcional se requiera dicha asistencia, inclusive sería un incentivo negativo para fortalecer la característica de cuerpo civil de la policía, toda vez, que con su eliminación hechos excepcionales de orden público sería asumidos por la institución.

Por otra parte, tal como lo enuncia el proyecto de ley, concuerdo con que el análisis de **impacto fiscal** no debe entender como una barrera para la radicación de proyecto de ley mediante un veto del Ministerio de Hacienda, sin embargo, no se analiza, ni se mencionan las posibles erogaciones adicionales que puede ocasionar

el proyecto de ley con la creación de la Junta Civil de Supervisión Policial “como un órgano autónomo e independiente de las ramas del poder público, con personería jurídica y autonomía administrativa, patrimonial y técnica”. Al darse la creación de la presente junta tal y cual se promueve, se esta ante una nueva entidad de orden nacional que tiene una incidencia directa en el presupuesto nacional que no tiene el respectivo análisis fiscal. Lo que conllevaría a un aumento del presupuesto nacional o un restructuración de la Policía para su financiación.

VII. Conclusiones.

El marco jurídico que define, establece y disciplina el actuar de la Policía Nacional actualmente está sujeto a una modificación que ya fue aprobado en primer debate por esta comisión mediante los proyectos de ley 032 y 033 Cámara de 2021 (218 y 219 de 2021 Senado, respectivamente) que buscan tanto crear la categoría de patrullero policía, reformar la policía como el ordenamiento jurídico disciplinario de dicha institución.

Por lo que, realizar varias reformas simultaneas a la institución conllevaría a una inoperatividad y a una reducción de capacidades de esta. Es fundamental ser partícipes como miembros de esta comisión en la consolidación de una policía al servicio ciudadano. Asimismo, algunos postulados de la reforma propuesta como el traslado de la policía del Ministerio de Defensa al Ministerio del Interior serian contraproducentes para el accionar de la fuerza pública.

Es por estas razones que considero, que, aunque bien intencionado, el proyecto de ley 316 de 2021 Cámara “Por medio del cual se reforma a la Policía Nacional y se presentan lineamientos de la política pública de seguridad ciudadana para la construcción de paz y se dictan otras disposiciones”, es inviable al tramitarse actualmente tanto dentro de la policía como en el congreso de la República una reforma estructural de la policía.

Esperando haber cumplido con el honroso encargo de la mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes, quedo atento a cualquier observación adicional que sea requerida.

Atentamente,



German Alcides Blanco Álvarez
Representante a la Cámara
Ponente

VIII. Proposición.

Por los argumentos esbozados anteriormente, presento ponencia negativa y solicito a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes archivar el proyecto de ley 316 de 2021 Cámara "Por medio del cual se reforma a la Policía Nacional y se presentan lineamientos de la política pública de seguridad ciudadana para la construcción de paz y se dictan otras disposiciones".



German Alcides Blanco Álvarez
Representante a la Cámara
Ponente