

Bogotá D.C., septiembre de 2023.

Honorable Senador
GERMÁN ALCIDES BLANCO ÁLVAREZ
PRESIDENTE
COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
Ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 11 de 2023 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”.

Respetado Presidente,

En cumplimiento del encargo hecho por las Honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, adjunto informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo la referencia, a fin de que se discuta y vote en esta misma Comisión.

Cordialmente,



ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Senador de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 11 DE 2023 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. Trámite de la iniciativa.

El presente Proyecto de Acto Legislativo de autoría de los Honorables Representantes Daniel Carvalho Mejía, Juan Camilo Londoño, James Mosquera Torres, Alvaro Monedero Rivera, Diogenes Quintero, Juan Carlos Wills Ospina, Duvalier Sanchez Arango, Gilberto Betancourt Pérez, Juan Manuel Cortes Dueñas; y los Honorables Senadores Angelica Lozano Correa Alejandro Vega Pérez, fue radicado el 9 de agosto de 2023.

El Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República designó al Senador Alejandro Vega Pérez como ponente único del Proyecto de Acto Legislativo para el primer debate en esta Corporación.

2. Objeto del Proyecto de Acto Legislativo

El Proyecto de Acto Legislativo 11 de 2023 Senado tiene por objeto modificar los artículos 216 y 218 de la Constitución Política con el fin de establecer la Policía Local, al servicio del Distrito Capital y de otros municipios y Distritos que cuenten con más de dos millones de habitantes y que así lo decidan, a fin de que puedan contar de forma adicional con un cuerpo de policías especializados para ciudad que estaría 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.

3. Audiencia Pública

En consideración a la importancia del Proyecto de Acto Legislativo, el ponente propuso a los integrantes de la Comisión Primera del Senado realizar una audiencia pública en la que se pudieran escuchar las opiniones que todos los interesados tuvieran respecto de la iniciativa. Dicha audiencia pública tuvo lugar el jueves 21 de septiembre de 2023. A continuación se presenta un resumen de las diecinueve intervenciones que se dieron en espacio:

- **Cláudia López Hernández, Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C.**

Es una propuesta crucial para Bogotá y para el país, es un debate sobre la estructura y descentralización del Estado para hacer más eficaces en la garantía de los derechos de las personas, como la seguridad y justicia. Los colombianos se sienten abandonados y claman por una justicia que los proteja, no hay una sola encuesta de la ciudad donde los bogotanos clamen por seguridad. Son muchos los esfuerzos de los alcaldes, el gobierno nacional y la rama judicial, pero no evita la revictimización. Los bogotanos son asaltados en sus tiendas, violados en transporte público, los matan o hieren por robarse una bicicleta o un celular. La realidad de Bogotá es la misma de Cali, Medellín y varias ciudades del mundo.

Tenemos una complejidad como ciudad capital, por eso este Congreso nos dio un régimen especial; las mismas competencias de cualquier alcalde, lo tenemos en Bogotá, es decir, no tenemos facultades especiales para ayudar. Cada día tenemos más desafíos como el tren de Aragua, extorsión e intimidación, los criminales hacen integración vertical porque les genera eficiencia.

La población de Bogotá ha crecido en 8% pero hoy tenemos el nivel más bajo de policía en la ciudad en los últimos 10 años. En este año, se tiene menos policías que en el 2016. Bogotá ha apoyado al Gobierno Nacional con más de 1.1 billones de pesos a seguridad y justicia para todo el país, ninguna ciudad de Colombia les da ese aporte al Gobierno. Se realizó un convenio de 8 billones para un incremento de 1.500 en 2022 y 1.500 en 2023, pero pero en lugar de ello nos lo redujeron.

En la ciudad se ha incrementado la criminalidad, la Policía no da abasto para el nivel de criminalidad, pese a que está profesionalizada. No tengo sino gratitud hacia la Policía Nacional, pero la realidad es que no dan abasto. Lo que ha crecido es el atraco, el hurto y el homicidio, la Policía hace milagros en la ciudad, pero no dan abasto con la cantidad de delitos. A nivel internacional se ha dicho que la media serían 300 policías por cada 100mil habitantes, bajamos de 240 a 207. Queremos que nos dejen con nuestros impuestos pagar una policía local que complemente a la Policía Nacional.

Lo que se propone es que permitan a las ciudades grandes que complemente a la Policía Nacional para que pueda trabajar en la ciudad. Proponemos este debate en el Congreso, este proyecto tiene ocho debates; pedimos no archivar en primer debate. Estamos proponiendo que sean para ciudades de más de 2 millones de habitantes (Bogotá, Medellín y Cali). Podemos crear una policía local manejada por los alcaldes, sin embargo, las

instrucciones del presidente seguirían prevaleciendo. Después tendría que reglamentarse a través de ley en este Congreso, este proyecto es general.

En el país por la naturaleza de la criminalidad, la Policía asciende por la lucha contra el narcotráfico y las bandas terroristas, desafortunadamente los delitos menores no alcanzan para los ascensos y por ello no son prioridad para los Policías. Esto implica un problema de prioridades. A la gente lo que más le preocupan son esos delitos menores que no están sirviendo para los ascensos.

La policía local se encargará de los delitos menores para que la policía nacional se encargue de los demás delitos. Proponemos adicionalmente, la posibilidad de que los servidores con funciones administrativas como los gestores de diálogo puedan imponer sanciones del Código de Policía sin que haya presencia de Policía.

La propuesta busca no desarticular la Fuerza Pública sino fortalecerla y mantener la línea de mando del Presidente como jefe de esta, pero busca es complementar para que los temas urgentes y prioritarios de la seguridad ciudadana que no son prioridad del Presidente ni de la Policía Nacional, pero que sí son prioridad de los alcaldes y ciudadanos en las calles.

Necesitamos una salida proporcional y democrática al hurto y al atraco, la impunidad absoluta esta incrementando ese delito. El Proyecto de Ley No. 108 de 2022 Cámara está en segundo debate, su finalidad es crear unos centros de reclusión especiales con segundas oportunidades, Bogotá lo propone porque actualmente funciona. Son tres proyectos que en su conjunto dan mejores herramientas a este régimen presidencialista.

- **Teniente Coronel Oscar Gómez, Jefe de asuntos legislativos de la Policía Nacional**

Como Policía Nacional, estamos prestos a escuchar y recibir las posiciones que sobre estos aspectos se lleguen a dar. En Bogotá se tiene que dar atención en la seguridad, hay decisiones judiciales de varios años que nos ha impactado en la presencia de los policías. Ha disminuido el pie de fuerza, se han tomado acciones para mejorar y combatir la inseguridad. Ser policía es una profesión, por eso es importante tener en cuenta las implicaciones o riesgos que se generen al momento de incorporar otros cuerpos de policía para cumplir esta función.

Hoy se da la cooperación y gestión del servicio, porque la delincuencia evoluciona más. No podemos separar la convivencia y la seguridad, es un todo. La invitación es sumar capacidades y fortalecer el apoyo a la Policía, seguir dando los debates en estos escenarios para fortalecer el pie de fuerza. Actualmente, tenemos un proyecto donde queremos 20mil policías más. Es importante, contemplar el fortalecimiento de otras instancias como la educación, sin ella no se tienen cambios sociales, es un factor de prevención. Nuestras normas de policía son exclusivas en temas de convivencia en el mundo. Esta propuesta tendría impactos fiscales a las entidades territoriales para la creación y funcionamiento.

- **Pablo Enrique Rodríguez Pérez, Licenciado en Derecho – Director General de la Policía Municipal de Madrid – España**

La legislación importante en España data de 1834 donde se crea una policía local. La organización cuenta con 6000 hombres, tienen ámbito territorial en sus municipios con todas las funciones de convivencia, seguridad vial, entre otros. En las ciudades como Madrid o Bogotá, cada vez el mundo urbano va a desarrollarse y se debe tener especial cuidado con estas ciudades y las políticas para ellas. Hay delitos que le compete al cuerpo nacional de policía, pero otros que los maneja la policía local; ha sido sobresaliente y no se han presentado problemas entre la coexistencia de los dos en un mismo territorio.

Hemos ido aumentando las competencias de las policías locales de acuerdo con las nuevas estrategias urbanas y migraciones a ciudades, es una necesidad que sigan sumando funciones. La policía local es necesaria cada vez más y la coordinación con la policía estatal debe ser regulada, cada uno hace su plan estratégico.

En Madrid, la estrategia de seguridad adquiere más competencias en perfecta unión con las instituciones gubernativas y las relaciones con las comunidades autónomas. La selección de personal debe ser prioridad, formación básica de calidad, con proceso selectivo y desarrollo profesional.

- **Albert Batlle Bastardas, Teniente Alcalde del Área de Prevención, Seguridad, Convivencia y Régimen Interior de Barcelona**

La Policía Urbana de Barcelona fundada en 1843 ha evolucionado para atender las nuevas realidades. El Estado de Cataluña dispone de autonomía para modificar y estructurar su fuerza pública civil para responder no solo a problemáticas en convivencia, sino también responder a crimen organizado. Dispone de una estructura descentralizada y dividida en

especializadas que responden a situaciones puntuales. Los reclutas ingresan mediante un concurso público y afrontar un curso de formación básica policial. Al finalizar esta etapa entran a ser agentes en práctica que dura un año, donde reciben una cierta cantidad de evaluaciones en su desempeño.

La coordinación de la Policía Urbana contempla cooperación política y judicial para atender orbitas de tráfico y control de circulación, de protección urbana y convivencia, un cuerpo asistencial en emergencias y policía de proximidad que dialoga con la comunidad y realiza labores de prevención.

Este ha sido un modelo de éxito que permite responder de manera integral y transversal a las necesidades que manifiesta la ciudad y se permite así mismo, avanzar y progresar para responder a la evolución de las nuevas problemáticas.

- **Horacio Rodríguez Larreta, Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Argentina**

Durante el día hay 7 millones de personas en la ciudad de Buenos Aires. Históricamente la policía local era manejada por la policía nacional que tenía la función de la ciudad y tenía representación en las provincias, pero no centrada en la seguridad ciudadana, solo se daba en la ciudad de Buenos Aires y no las demás.

En el 2016, traspasó a la ciudad la policía federal que se ocupaba de la seguridad ciudadana. Es una experiencia exitosa, aunque compleja al principio. Antes había 6000 agentes la policía metropolitana, se traspasaron 21mil agentes y se fusionaron con los ya existentes. Costó un año en ese traspaso mientras funcionaba el nuevo esquema, empezamos desde ceros.

Casi por unanimidad se aprobó esa ley que creó la policía. Los temas centrales y prioritarios fueron la conducción civil y política, la auditoría interna y recursos se manejan autónomamente, la capacitación la manejan civiles. Todos los policías tienen que estar en la calle y no haciendo labores administrativas. A su vez, todo el sistema de reclutamiento lo manejan civiles, lo que redundo en un enfoque civil de la Policía Local. El Sistema de gestión que hay actualmente es de un nivel de mucha precisión; mide cuánto tiempo estaban los policías en las calles. Ese seguimiento ha funcionado.

Tiene que haber un cambio cultural, la cultura del mérito: para ascender se tiene que cumplir con los indicadores. Deben tener título universitario y cursos a lo largo de la carrera para ascender. Hoy tiene que cumplir con cursos de tiro, tienen que estar bien entrenados y sin sobrepeso.

Tenemos los índices más bajos de violencia homicidios en muchos años, lo bajamos a 3 por cada 100mil habitantes. El hurto menor cuantía bajó el 60%. El hurto de autos bajó un 80% gracias al sistema de cámaras. Entre las capitales americanas, somos la segunda ciudad con menos delitos. La recuperación del espacio público también se tuvo en cuenta para que este sistema de policía mejorara, se necesitó un plan de coordinación.

- **Genoveva María Ferrero, Subsecretaria de Administración de Seguridad de Buenos Aires.**

En Buenos Aires la Policía Local ha funcionado por tener esquema civil y de gobernanza que es lo más importante. Se debe tener un policía capacitado para tener una buena seguridad.

El esquema de administración civil de la fuerza civil ha sido clave y hubo q hacer un cambio cultural al modificar dos fuerzas ya creadas: la policía federal y la policía militar, teniendo que crear entonces la policía civil a la que tuvimos que darle identidad, ese fue el desafío más grande para este gobierno, por eso en el 2016 se votó la ley del traspaso.

Queríamos una policía cercana al vecino, creamos una oficina de transparencia con personal civil viendo cómo se comporta la policía cada día. 26mil policías y 3mil civiles que apoyan administrativamente, el 70% de los policías están en la calle cerca del vecino. Hemos invertido en tecnología que es necesario, tenemos 15mil cámaras vigilando donde no podemos tener presencia policial. Debemos tener el 80% de las esquinas con vigilancia policial o no policial (cámaras, iluminación, bomberos, entre otros). Un punto relevante es la gobernanza, todo policía tiene un celular con GPS, mide cuánto camina cada policía. En materia de seguridad, hay que aplicar la tecnología. Tenemos tanto el recurso policial como el no policial al servicio de un plan integral de la seguridad. Todo a disposición del servicio de seguridad.

A partir de un método que combinó una visión compartida entre todos los actores y una ejecución consistente, innovadora y basada en la ciencia y tecnología; la Ciudad de Buenos Aires, teniendo la segunda peor economía del continente ha logrado convertirse en la

segunda capital más segura del Continente Americano, tomando como medición el índice de asesinatos cada 100.000 habitantes. Todo esto se ha logrado gracias a que el jefe de gobierno tiene todo el control de la seguridad, requiere mucho trabajo, pero el resultado ha sido contundente. El nuestro es un ejemplo exitosísimo de lo que es una ciudad que maneja su seguridad.

- **Jairo Libreros, Abogado, experto en políticas públicas. Profesor titular de seguridad y defensa nacional de la Universidad Externado de Colombia.**

Estados Unidos no tiene un servicio de policía nacional, sino local con funciones directamente relacionadas de seguridad pública.

Históricamente en Colombia la policía surge como local y luego se transforma. Por cada servicio de policía nacional, hay 6 servicios de policía local. Hay 32 servicios nacionales y 350 locales, según el FBI hay 20mil servicios locales con funciones de seguridad pública (3000 servicios de policía). No es un tema nuevo, no existe una tendencia de que lo nacional ataque lo local.

Los servicios de policía local argentinos, los municipales en Paraguay, en Brasil en la década 30 y 70 se reformaron por la experiencia colombiana. Por principio de proximidad para consolidar el poder de los alcaldes, implantaron este sistema en varias ciudades.

¿Por qué abandonamos ese sistema? Por la violencia política. Se debía limitar este problema y para consolidar el poder en la casa de Nariño. El modelo de policía que hoy conocemos surge en el 91, se reforma en el 93 y 95, la última en el 97 donde fue exitoso. Pero antes fue más exitoso el sistema local.

Solo tres libros de la gaceta de la constituyente habla de la fuerza pública, no hubo tanta discusión al respecto. En el art. 223 creamos organismos de seguridad y otros cuerpos armados que se comportan como ejército y policía; en Brasil son 5 modelos de policía, donde 2 son municipales.

Son importantes los sistemas locales para vigilancia de espacio público para garantizar la seguridad ciudadana; en Colombia es sólido el sistema, pero tenemos problemas en capacidad de respuesta, necesitamos sistema local complementario. En el cono sur se consolidó el servicio de policías locales. Funcionan muy bien porque evita que los policías sean cooptados por el crimen organizado.

- **Marcela Figueroa Franco, Subsecretaria de Desarrollo Institucional de Ciudad de México**

La policía de la ciudad de México es bastante antigua en el país, depende de la persona titular/ jefe de gobierno. Es una república federal, en el país tenemos más de 1800 policías locales y 32 estatales, la ciudad de México es un estado y tiene su propia policía. Quien asigna o remueve de la secretaría de la policía, es el mismo jefe de gobierno. Tenemos 75mil policías para 9.2 millones de habitantes, 815 por cada 100mil habitantes. La media nacional es de 100 policías por cada 100mil habitantes.

En México existen dos tipos de delitos: fuero federal (aquellos que afectan la salud, la economía, el patrimonio y la seguridad de la nación; delitos contra la salud, narcomenudeo, delincuencia organizada, delitos cometidos en materia de hidrocarburos, armas de fuego y explosivos) y fuero común (aquellos que afectan directamente a las personas en lo individual: feminicidio, robo homicidio, a casa habitación, robo de vehículos, robo transeúnte, delitos sexuales, violencia familiar).

En materia de las policías en el país, sí tenemos a nivel nacional lineamientos en temas de formación a nivel policial. Se tiene un mismo plan de estudio, mínimo de horas, asignaturas y prácticas. Es un estándar a nivel nacional mínimo.

Las funciones generales son de operación policial que atienden emergencia (911), de inteligencia e investigación, control de tránsito, grupos especiales (conformados por mujeres) y policías complementarias. La estrategia de seguridad tiene un mando único, sin embargo, no se limita al tema de policía (factor fundamental), monitoreo de las 75mil cámaras, programas sociales y de inclusión.

- **Héctor Darío Castro Cabrera, General (R) – Presidente del Colegio de Generales de la Reserva, Ex Director de la Policía Metropolitana de Bogotá y Subdirector de la Policía Nacional.**

Cuando se ve a la alcaldesa entregando colegios e impulsando las obras de Bogotá, es tan importante para la seguridad, pero es un esfuerzo conjunto de todas las instituciones. Existen tipos de delincuentes como el ocasional que roba por subsistencia, que se combate con oportunidades que tienen que dar todas las estructuras de la administración y luego el delincuente habitual que sí tiene que ser manejado por el poder represivo del estado.

Cuando la justicia opera, se entrega al sistema penitenciario que no está funcionando de la mejor manera. Aquí en las universidades hay criminología, pero no a la profundidad que se necesita. Por qué delinque la persona, vale más una campaña de educación que aumento de policías. Hay que generar un cambio como sociedad para que haya soluciones. La cultura de la legalidad tiene que implementarse.

Cualquier apoyo a la policía es válido, los niveles de coordinación hay que mirarlos y estudiarlos. Sobre la integración de la fuerza pública, hay que remontarse a la Constitución donde se habló de fuerza pública y se incluye a la policía. El porte de armas legítimo es necesario. El policía está materializando la función de policía dada por la autoridad en este caso alcalde o presidente. Somos 111 Generales Retirados que queremos entregar nuestra experiencia para que se cumpla el objetivo que es la seguridad de los bogotanos.

- **Gabriel Rondón, Director de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior**

Hay que plantear varios elementos, hay que entender el tema de seguridad. Bogotá es una ciudad grande donde pasa lo mismo en Medellín y Cali, lo decía el presidente Gustavo Petro: la crisis que estamos viviendo es la demostración de que el sistema económico y financiero global colapsó. Hay que ver la violencia postpandemia en Colombia en algunas zonas más marcadas. Cerrar las fronteras fortaleció a las estructuras criminales en el país. Hubo una ruptura desde el 2018 y situación como lo que pasó en el CAI de Engativá, generó una crisis. Desde el Gobierno, se está tratando de tomar medidas para fortalecer a la Policía, para que puedan hacer carrera y mejorar sus condiciones de vida. Hay que dignificar la policía, es un proceso de largo aliento. Esta iniciativa, debe ir de la mano de la temporalidad y el proceso del mejoramiento de la fuerza general, sino se tendrán dificultades porque habría garantías distintas.

- **Nahuel Damian Valdez, Docente investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)**

Esta propuesta tiene un potencial democrático. Proceso de descentralización: aumento del delito, pérdida de legitimidad, los reclamos de la ciudadanía de medidas concretas en temas de seguridad se fueron dirigidas a las policías locales. Los gobiernos se centran más en el control de esos sistemas, en nuestro contexto se han dado políticas con enfoque en seguridad pública y ciudadana, que implica prácticas más democráticas. Esta propuesta es un claro ejemplo de un enfoque novedoso y más democrático. La descentralización de las

fuerzas de seguridad: la policía general ha sido criticado por la ciudadanía, se necesita mayor control social y cercanía a las personas. Las policías locales irán más hacia las funciones preventivas, tiene que ser independiente de la policía nacional para facilitar las reglas o decisiones. Para el tema de financiamiento, la policía local puede evitarse gastar tantos recursos.

- **Demelsa Benito Sánchez, Profesora de Derecho Penal en la Universidad de Deusto. Invitada permanente de la Comisión Distrital de Política Criminal y Tratamiento Carcelario**

¿Por qué y para qué queremos una policía local? Este Proyecto de Acto Legislativo menciona el problema de seguridad ciudadana y la necesidad de dar solución a la sensación de inseguridad de Bogotá y otras ciudades. El gran problema son las competencias entre las dos policías. En España puede ocurrir que haya 4 policías interviniendo. Hay que acudir a las leyes de las comunidades autónomas donde se establecer cómo va a hacer esa coordinación de competencias. La discusión en España es sobre las competencias en la investigación del delito, en general, no tiene grandes competencias en este tema. Puede realizar diligencias de prevención, situaciones urgentes. Acá en España, la función judicial de delitos está bajo el mando de alcalde.

- **Jerónimo Castillo Muñoz, Director del área de seguridad de la Fundación Ideas para la Paz**

La descentralización debe tenerse en cuenta. La dimensión territorial esta bajo discusión, sobre la construcción de regiones y distritos; Bogotá esta haciendo una demanda legítima pero el problema de articulación afecta a la gran mayoría de municipios del país. Hay un problema entre la tensión de lo rural y lo urbano, el mayor delito en ciudades es el hurto, pero en lo rural es distinto. Hay ausencia de los departamentos en el proyecto, hay que tener en cuenta la dimensión territorial. Si bien hay localización en las ciudades, hay una falla en el sistema en lo local influenciado en situaciones nacionales o internacionales. Es preocupante que se acentúe el carácter del uso de la fuerza para la policía local. No hay que ignorar a las otras instituciones: inspecciones, comisarías, entre otros. El modelo de policía es lo que determina la eficiencia de la actividad policial y no el número de policías por cuadrante. Falta en el mecanismo de control en la parte motiva del proyecto. La policía nacional esta cofinanciada, hay que mirar el tema de los recursos.

- **Adolfo Franco Caicedo, Abogado de la Escuela de Investigación y Pensamiento Penal Luis Carlos Pérez – Universidad Nacional de Colombia**

No se está esperando un detalle de los asuntos que tendrían que ver sobre la creación de las policías locales, pero sí se espera que se dé la claridad en el proyecto sobre la intervención en las relaciones sociales, no hay claridad sobre los supuestos fácticos que se pueden trasladar de los ejemplos internacionales. ¿Por qué Colombia debe tener en cuenta a países muy distintos en materia de policía? No hay evidencia necesaria que ilustre cómo la policía local fortalece la seguridad. Serán cuerpos armados, ¿qué protocolos y armas tendrían? ¿quiénes los vigilarían? ¿tendrían funciones de policía judicial? ¿conocimientos básicos en cadena de custodia? Las alcaldías tendrían que asumir estos costos. Los estándares de autoprotección son importantes dentro de estas instituciones, ojalá la policía local no sea un riesgo en esta materia.

No es esta una invitación a que no se haga nada en contra del delito, pero es necesario reconocer que este tiene contexto que excede las políticas policiales.

- **Maria Tereza Zambrano y José Espinosa Henao, ONG MIPOFAAMCOL**

Si hay pocas policías hay que buscar estrategias para mejorar el ingreso a la institución. Hay que buscar una nueva forma de que los jóvenes que ingresan por servicio obligatorio puedan continuar en la institución. Hay que buscar nuevas estrategias para aumentar la policía, hay que mirar la formación de los policías.

Hay que hacer un llamado, no hay un quorum de los Senadores que deberían estar escuchando a los intervinientes. Estamos haciendo un cambio en la Constitución, son dos artículos que parecen una Asamblea Constituyente. En el extranjero, nos llevan a capacitar a la policía. El artículo 300 y 303, da facultades a los alcaldes, son los que lideran las inspecciones de policía, integración social y de gobierno. La política nacional, departamental y municipal tiene que ir centrada a la seguridad del ciudadano y no del delincuente, tiene que haber un respeto al constituyente primario. El 45% de los crímenes se están cometiendo desde las cárceles. Hay que fortalecer la policía y revisar los recursos para crear esa nueva policía. Tenemos que prevenir para que esos jóvenes de hoy no sean los delincuentes del mañana.

- **Jose Abigail Rojas Salazar, Presidente de la Asociación de Retirados de la Fuerza Pública Nacional - UNDERPONAL**

El volver a una policía local es perder todo lo que se ha logrado con la Policía Nacional que actualmente es reconocida a nivel nacional. Todos los problemas sociales por política pública lo asumen la policía nacional. Los alcaldes deben manejar un lenguaje en lo público y en lo privado respecto a la policía.

- **Eduardo Martínez Herrera, Coronel – ACORPOL**

Bienvenida las ideas útiles que hay que analizar y evaluar con profundidad, el jefe de policía y jefe de la policía hay que diferenciar estos conceptos. La policía es un contribuyente a la seguridad. El proceso de formación está bien diseñado, pero admite sugerencias de mejora. Como reserva policial hay que mirar las causas que generan la inseguridad. La formación se hace basada en competencias en saber hacer y ser. Hay un artículo del Código de Convivencia hay que socializarlo, el respeto y apoyo a la policía.

- **Jose David Riveros Namen, Secretario Distrital de Gobierno**

Este proyecto no va en contra de la Policía, no esta buscando su reforma o que el problema es que la policía no este funcionando. Es un proyecto que busca complementar la policía en ciudades complejas como Bogotá, Medellín y Cali. 360mil comparendos al año coloca Bogotá, número inferior a los comportamientos que suceden en la ciudad. 1250 movilizaciones el año pasado en Bogotá y todas tuvo que ir la policía metropolitana, es complejo; 260 eventos de toda clase donde también tiene que ir la policía, son ejemplos que queremos complementar con el equipo de gestores y policía local. Esta policía local estaría enfocada en seguridad ciudadana preventiva. Hay varios interrogantes sobre los términos de carrera que se pueden reglamentar en una ley. La policía local debería ser profesional, se debe reglamentar en una norma general. Un alcalde es autoridad de policía, pero no frente a la policía, hay que dejar claro ese punto.

- **Oscar Antonio Gómez Herédia, Secretario Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia**

Hay que reconocer el trabajo de las y los policías a nivel nacional, con este proyecto no se quiere dividir sino todo lo contrario. Hay que dar debate y compartir nuestras propuestas en este proyecto, este proyecto quiere fortalecer a la policía nacional. Pero antes los delitos de seguridad ciudadana hay que ser más contundentes, en la línea 123 recepcionados aproximadamente 461mil llamadas con asuntos de convivencia y no de crimen; 201mil llamadas por fallas de alumbrados; necesitamos quien atienda estos llamados de la

comunidad. Estas conductas pueden ser atendidas por una policía local, la ley dará precisión sobre dichas conductas. Las encuestas que hace la Cámara de Comercio demuestran que esas llamadas del 123 son las preocupaciones de la ciudadanía como el hurto a personas, las riñas, entre otras. El Gobierno Nacional tiene una deuda con Bogotá en materia de Seguridad, la tasa de inseguridad frente al número de policías. A mayor número de policías impacta en la seguridad de los municipios.

4. Justificación

La propuesta de crear una Policía Local, bajo el mando y dirección del alcalde municipal, funcionando de forma concomitante con las competencias de la Policía Nacional, tiene como propósito el fortalecimiento de la seguridad y el aseguramiento de condiciones para la convivencia ciudadana en las grandes ciudades como Bogotá y se presenta 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, apoyando de forma localizada la mitigación de problemáticas, 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 busca 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, que esté en capacidad de comprender la incidencia en dichos ámbitos de acción de las condiciones políticas, sociales, económicas y culturales.

Dichos miembros de la Policía Local, estarán bajo el mando y dirección del respectivo alcalde, 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
4. Mayor coordinación y asociación entre todos los actores¹.

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 opte, 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.

4.1. Marco normativo sobre la Policía.

4.1.1. 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:

¹ Documento de enfoque de Gobernanza de la Seguridad Urbana, páginas 6 y 7.

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 sobre la seguridad, la convivencia ciudadana, el acceso a la justicia y la atención de emergencias, plantea lo siguiente:

- Objetivo 11 *“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”*: Para su 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.
- Objetivo 16 *“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”*: 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, sobre la seguridad urbana 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*

4.1.2. Constitución Política

El artículo 216 de la Constitución Política, que pretende modificarse con este proyecto, 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: “*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*”.

De conformidad con el artículo 219 de la Constitución Política, la Policía Nacional – como parte de la Fuerza Pública – está sometida jerárquicamente “*(...) al representante del poder civil democráticamente elegido*” y el Presidente de la República tiene unidad de mando sobre la misma.

Con relación a la seguridad y convivencia ciudadana, los alcaldes cuentan con las facultades señaladas en el artículo 315 de la Constitución Política que establece como atribuciones de estos las siguientes:

“2. 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.

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; (...).”

4.1.3. Leyes

El artículo 1° de la Ley 62 de 1993, reglamentado por el Decreto Nacional 1028 de 1994, dispone:

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.

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 ordenes 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*”.

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, 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.

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.”

4.1.4. Normas Distritales

El artículo 35 del Decreto Ley 1421 de 1993², 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 1, 3, 4 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, la ley, los decretos del Gobierno Nacional y los acuerdos del Concejo (...) 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 079 de 2003 “Por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá, D.C.”, en el 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. (...)”

El artículo 2 del Acuerdo Distrital 637 de 2016 “Por el cual se crean el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, define la misión del sector así:

² “Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”

“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 4° del Acuerdo Distrital 637 de 2016 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 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 Decreto Distrital 413 de 2016, 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 deban 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.

En el artículo 15 del Acuerdo Distrital 761 de 2020, por Medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Publicas del Distrito Capital 2020-2024 - Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del siglo XXI, 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 (...).”

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 destinen a la privación de la libertad, al traslado por protección, o similares”.

4.2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional

- **Sentencia C-366 de 1996.**

En esta providencia, la Corte Constitucional 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**

En esta Sentencia, frente a la función de proteger el orden público, la Corte Constitucional estableció que 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:**

En esta providencia, la Corte Constitucional señaló 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 estableció 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.

4.3. Experiencias 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 Proyecto de Acto Legislativo es un modelo híbrido, en el cual, se mantiene que haya una policía generalista, pero con presencia de policía local con ciertas excepciones. Traemos como ejemplos similares dos casos: el de Madrid, España y el de Buenos Aires, Argentina.

4.3.1. Madrid, España

Un referente en la constitución de policías autónomas se encuentra en España, 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 de 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.

El artículo 52 de la Ley 2 Orgánica de 1986 española define los Cuerpos de Policía Local 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 de 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 de 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, señalizar 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.
- 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. Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos administrativos de la Comunidad de Madrid.
 - 2. Inspeccionar las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad de Madrid, denunciando toda actividad ilícita.
 - 3. Adoptar las medidas necesarias en orden a garantizar la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la Comunidad de Madrid.
 - 4. 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.

4.3.2. Buenos Aires

La Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue creada mediante la Ley 2894 de 2008, como parte del Sistema de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires, en el artículo 7° de dicha ley, se estableció que 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 de 2008 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. 8° 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 de Buenos Aires fue creada mediante la Ley 5688 de 2016, reemplazando a la Policía Metropolitana, aunque no hubo un cambio sustancial en su definición:

“Artículo 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”.

De acuerdo con el artículo 70 de la Ley 5688 de 2018, la Policía de la Ciudad depende jerárquica y funcionalmente del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y el Gobierno de la misma es considerado como el empleador del personal de la fuerza, aún cuando el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires tiene la potestad de designar y remover al personal.

El artículo 76 de la Ley 5688 de 2018 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 será asistido por un Subjefe de Policía. El Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es 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.

De acuerdo con el artículo 90 de la Ley 5688 de 2018, son funciones específicas de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires:

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.

5. Autonomía Territorial, descentralización y gobernanza local.

La autonomía territorial es un pilar fundamental de la estructura del Estado colombiano. Este principio ha sido definido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-1051 de 2001 como la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios.

La misma Corporación ha precisado que para lograr y garantizar la autonomía y la descentralización, las autoridades territoriales 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).

En consecuencia, otorgar la posibilidad de que los territorios puedan crear y organizar un grupo de miembros de la Policía Local, según las necesidades del servicio, como opción de mejora y optimización de resolución de problemáticas en seguridad y convivencia local se trata de una materialización de los principios de descentralización y autonomía territorial.

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.

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.

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, para 2022 este indicador llegó al 52,9%, mientras

que en 2021 estuvo en el 44%. En 2020, durante la pandemia, bajó al 39%, por debajo de 2019, cuando marcó un 43,7%³.

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 entre las ciudades objeto de estudio: 14,2%.

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 período de septiembre a noviembre de 2022.

Entre las principales causas de percepción de inseguridad en 2022, la consideración de poca presencia pública en la ciudad ocupó el tercer lugar tanto en ciudades o municipios, tal como se muestra a continuación:

³ Información consultada a través del enlace: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol_ECSC_2021.pdf](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%20C3%BAltima%20encuesta%20sobre%20Convivencia,cifra%20estuvo%20en%20el%2044%25. Y en el sistema de encuestas desarrollado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE: <a href=)

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 delincuenciales	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, resulta que también son las ciudades con mayor cantidad de habitantes:

CIUDAD	NÚMERO DE POBLACIÓN (DATOS DANE A FECHA 2018). ⁵
Bogotá	7.181.469 habitantes ⁶
Medellin	2.569.007 habitantes
Cali	2.496.346 habitantes
Barranquilla	1.206.319 habitantes
Cartagena	1.057.767 habitantes

Los impactos negativos sobre la percepción en materia de seguridad y convivencia varían entre ciudades, debido a la diversidad de los inconvenientes que se presentan de forma local respecto de los cuales las directrices que se dictan desde el orden nacional a pueden no necesariamente ser adecuados para responder a esas particularidades.

En esa medida, la materialización de los principios de descentralización y autonomía territorial a través de la medida propuesta en este proyecto, permitiría que el Estado logre solucionar problemáticas de forma localizada, aportando con ello a recuperar la credibilidad de las administraciones locales y del Estado en su conjunto.

⁴ Fuente: DANE, Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana – 2022

⁵ Datos consultados en encuesta DANE año 2018, enlace: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

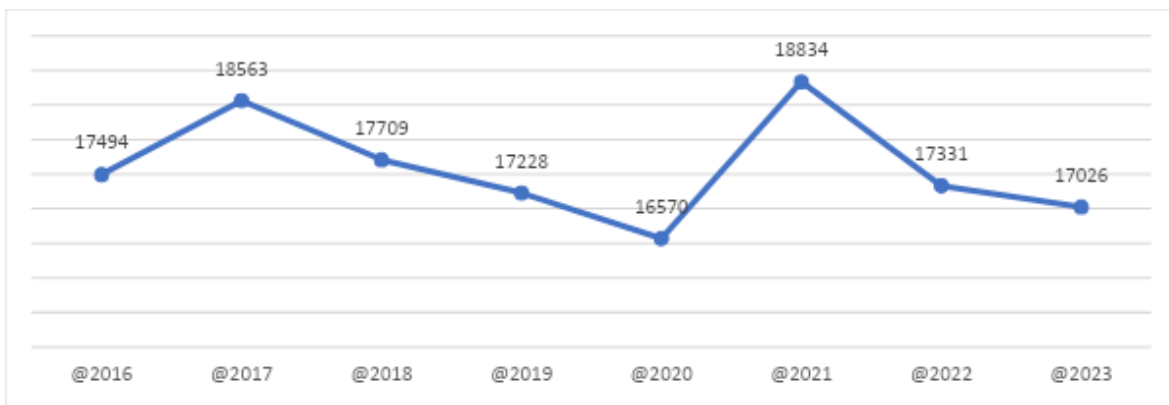
⁶ Algunos estudios estadísticos sugieren creen que la cifra aumentó en lo corriendo de estos años a 8.380.801

6. Población y pie de fuerza policial en el distrito capital

El número de policías adscritos a la Policía Metropolitana de Bogotá 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. Esta situación ha sido 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.

La tendencia en el número de policías adscritos a la Policía Metropolitana de Bogotá 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 Policía Metropolitana de Bogotá – 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:

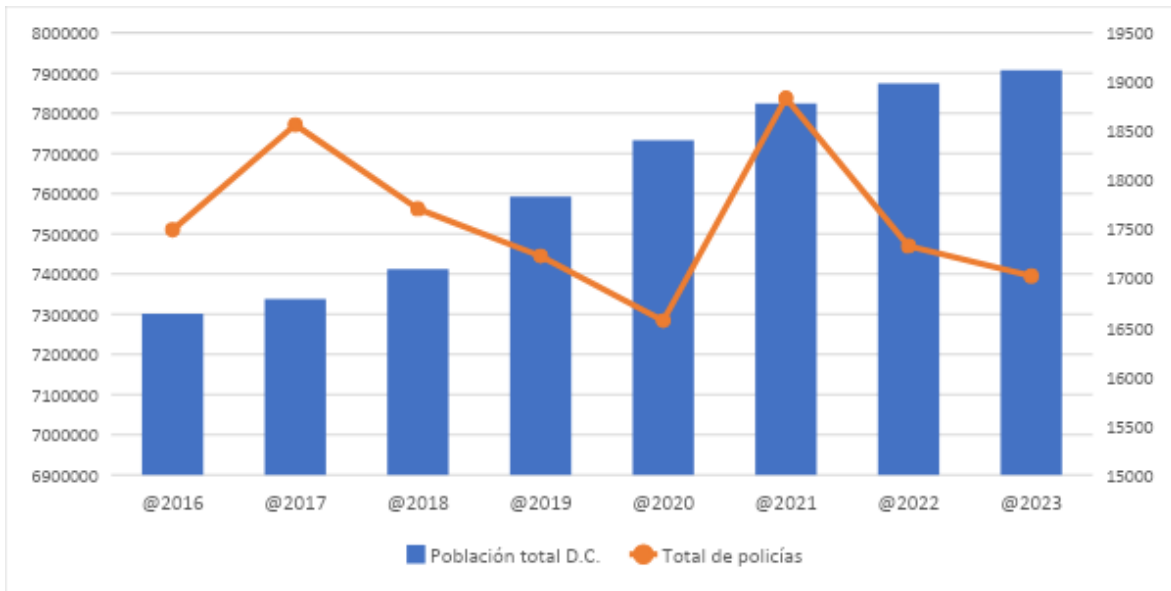
Gráfica 1. Total de policías adscritos a la Policía Metropolitana de Bogotá (2016 – 2023)



Fuente: PAL radicado a partir de cifras de la Policía Metropolitana de Bogotá (2023)

Por otra parte, el comportamiento en el número de policías adscritos a la Policía Metropolitana de Bogotá 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 Policía Metropolitana de Bogotá disminuyó en un 3% aproximadamente en el mismo período. La relación entre ambos procesos se presenta en la gráfica 2:

Gráfica 2. Población de Bogotá D.C. vs Número de Policías (2016 - 2023)



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras de la Policía Metropolitana de Bogotá y DANE (2023)

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. 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 período 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 Policía Metropolitana de Bogotá y DANE (2023)

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). 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.

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

El giro en la mirada a la seguridad de una seguridad nacional a una ciudadana implica, superar la militarización histórica que ha tenido la Policía en el país. En ese sentido el presente Proyecto de Acto Legislativo busca que los miembros de la Policía Local no aborden temas de seguridad nacional ni de defensa, sino que se centren en temas de convivencia enfocando su accionar a temas cívicos y de convivencia.

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

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 la prestación del servicio.

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.

8. Impacto fiscal

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 las Policías Locales.

8.1. Formación

Para el cálculo de costos del proceso de incorporación de los estudiantes aspirantes a la carrera técnica profesional como policías locales, se toma como base 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
COSTOS DE FORMACIÓN (ESTUDIANTES)		10,196,451
Inscripción		\$ 174,000
Matrícula académica		\$ 2,320,000
Derechos de grado		\$ 116,000
Pruebas T&T		\$ 93,000
Equipo y computador		\$ 7,493,451
COSTOS FORMACIÓN ESTUDIANTES (POLICÍA NACIONAL)		11,286,600
Bonificación	\$ 248,189	\$ 2,978,268
Bonificación seguro de vida	\$ 17,311	\$ 207,732
Alimentación mensual	\$ 404,829	\$ 4,857,948
Dotación	\$ 1,618,078	\$ 1,618,078
Hora catedra policial	\$ 402,491	\$ 402,491
Munición para formación	\$ 310,660	\$ 310,660
Servicios públicos	\$ 911,423	\$ 911,423
INVERSIÓN TOTAL		\$ 21,483,051

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.

8.2. Rango salarial

CONCEPTO	COSTO UNITARIO MENSUAL (01) PT.	COSTO TOTAL ANUAL (01) PT.	COSTOS ADICIONALES PERIODICOS (01) PT.	OBSERVACIONES
SERVICIOS PERSONALES ASOCIADOS A NÓMIN	3,148,409	46,825,346	2,103,359	
Asignación básica (Dec.910/2023 art.1)	2,103,359	29,447,026		Se causa mensualmente
Bonificación a la excelencia			2,103,359	Se causara cada 5 años de servicio
Prima de orden público (15% asignación básica)	315,504	3,786,046		Se causa mensualmente
Prima de carabineros (5% asignación básica)	105,168	1,262,015		Se causa al personal que obste y este asignado en la especialidad
Prima de servicio anual (50% asignación básica)		1,051,680		Pago correspondiente a 15 días de asignación básica, una vez al año
Prima de navidad		2,103,359		Pago correspondiente a los haberes devengados en el mes noviembre
Prima de categoría de patrulleros de policía (20% asignación básica)	420,672	5,048,062		Pago mensual
Prima de retorno a la experiencia	105,168	1,262,015		Despues de 5 años de servicio se inicia a pagar 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	78,696	944,352		Pago mensual de acuerdo a lo fijado por el gobierno nacional
Remuneración especial de distinción (10% asignación básica)		210,336		Por cada distinción obtendra como pago un 10% , sin sobrepasar el 35%. Distinción que se puede otorgar cada 3 años
Bonificación de seguro de vida	19,842	238,104		Pago de una bonificación para gastos de seguro de vida, monto que será fijado por el gobierno nacional.
Bonificación para la asistencia familiar		420,672		Reconocimiento y pago cada dos meses de la bonificación para la asitencia familiar en los siguientes casos: 30% cuando es casado o unión marital, viudos con hijos del matrimonio o unión marital. 1er hijo 3% 2do hijo 2% sin que se sobrepase el 5%. No computable para efectos salariales, prestacionales, pensionales o asignación de retiro

NOTA: Antes de la vigencia 2022 el nivel ejecutivo contemplaba el grado de patrullero. A partir de la entrada en vigencia del decreto 668/2022 el grado de patrullero esta separado del nivel ejecutivo.

8.3. 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
Total		\$51.375.344.000

Será en la ley que desarrolle el presente Proyecto de Acto Legislativo, de ser aprobado, donde 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.

9. Pliego de modificaciones

<p>Texto Radicado PAL 11 de 2023 Senado.</p>	<p>Texto propuesto para primer debate en Primera vuelta en la Comisión Primera del Senado de la República PAL 11 de 2023 Senado.</p>	<p>Observaciones</p>
<p>“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”</p>	<p>“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”</p>	<p>Sin modificaciones.</p>
<p>Artículo 1. Modifíquese el artículo 216 de la Constitución Política de 1991, el cual quedará así: <i>“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.</i></p> <p><i>Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.</i></p> <p><i>La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del</i></p>	<p>Artículo 1. Modifíquese el artículo 216 de la Constitución Política de 1991, el cual quedará así: <i>“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 <u>en los municipios donde se cree esta institución de acuerdo con la Ley.</u></i></p> <p><i>Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas.</i></p> <p><i>La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del</i></p>	<p>Se ajusta para que quede claro que la Policía Local estará exclusivamente en los municipios donde se decida crearla</p>

<p>Texto Radicado PAL 11 de 2023 Senado.</p>	<p>Texto propuesto para primer debate en Primera vuelta en la Comisión Primera del Senado de la República PAL 11 de 2023 Senado.</p>	<p>Observaciones</p>
<p><i>servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.”</i></p>	<p><i>servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.”</i></p>	
<p>Artículo 2. Modifíquese el artículo 218 de la Constitución Política de 1991, el cual quedará así: “ARTÍCULO 218. <i>La ley organizará el cuerpo de Policía.</i> <i>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.</i> <i>La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.</i> <i>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, que estarán bajo el mando y dirección del respectivo alcalde, y quienes se encargarán, 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</i></p>	<p>Artículo 2. Modifíquese el artículo 218 de la Constitución Política de 1991, el cual quedará así: “ARTÍCULO 218. <i>La ley organizará el cuerpo de Policía.</i> <i>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.</i> <i>La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.</i> <i>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 <u>para su respectivo territorio</u>, que estarán bajo el mando y dirección del respectivo alcalde, y quienes se La Policía Local se encargarán, concomitantemente con la Policía Nacional, de atender de forma especializada las conductas contrarias a la convivencia</i></p>	<p>Se ajusta para dar claridad.</p>

<p>Texto Radicado PAL 11 de 2023 Senado.</p>	<p>Texto propuesto para primer debate en Primera vuelta en la Comisión Primera del Senado de la República PAL 11 de 2023 Senado.</p>	<p>Observaciones</p>
<p><i>la persecución de los delitos y contravenciones de menor lesividad pero de alto impacto para la seguridad ciudadana en el ámbito de su jurisdicción.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>En aplicación de los principios de descentralización administrativa y autonomía territorial, corresponde a los concejos crear y organizar, a</i></p>	<p><i>establecidas en el Código de Seguridad y Convivencia, así como la persecución de los delitos y contravenciones de menor lesividad pero que sean de alto impacto para la seguridad ciudadana en el ámbito de su jurisdicción.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>En aplicación de los principios de descentralización administrativa y autonomía territorial, corresponde a los concejos crear y organizar, a</i></p>	

<p>Texto Radicado PAL 11 de 2023 Senado.</p>	<p>Texto propuesto para primer debate en Primera vuelta en la Comisión Primera del Senado de la República PAL 11 de 2023 Senado.</p>	<p>Observaciones</p>
<p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p>	<p><i>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.</i></p> <p><i>En todo caso, para la conservación del orden público o para su restablecimiento, las órdenes del <u>Presidente</u> de la República deberán ser aplicadas de manera preferente e inmediata por la Policía Local, de acuerdo con lo establecido en el artículo 296.</i></p>	
<p>Artículo 3. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Artículo 3. El presente <u>Acto</u> Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p>Ajuste de forma.</p>

10. Conflicto de Intereses

Siguiendo lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 2003 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, en que se dispone el incluir “(...) un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286”, se plantea lo siguiente.

El ponente, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre este tema, considera que el presente Proyecto de Acto Legislativo no genera conflictos de interés para su discusión y votación por cuanto se trata de un proyecto de carácter general que no crea un beneficio o perjuicio particular, actual y directo; sin embargo, cada Congresista deberá

evaluar si, en su caso particular y el de sus parientes en los grados establecidos en la Ley, hay o no un conflicto de interés respecto de lo propuesto en este Proyecto de Acto Legislativo.

En todo caso, lo aquí considerado no obsta para que la o el congresista que estime que, por el contenido de lo propuesto en esta iniciativa podría estar inmerso en un conflicto de interés, así lo declare antes de iniciar el debate de este proyecto.

11. Proposición

Con fundamento en estas consideraciones, presento **PONENCIA FAVORABLE** al Proyecto de Acto Legislativo 11 de 2023 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”, para que se dé Primer Debate en Primera Vuelta en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de acuerdo con el pliego de modificaciones y el texto propuesto aquí incluido.

Del Senador,



ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA EN LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO 11 de 2023 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”.

El Congreso 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 eximen 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 estará bajo el mando y dirección del 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.

Del Senador,



ALEJANDRO VEGA PÉREZ
Ponente