



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1069

Bogotá, D. C., lunes, 14 de agosto de 2023

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 10 DE 2023 SENADO

por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 09 de agosto de 2023

Señor
IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ
Presidente
Senado de la República
Ciudad

REF: Radicación proyecto de acto legislativo 'Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones'.

Señor presidente,

En uso de las facultades conferidas por la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, se presenta a consideración del Honorable Senado de la República el proyecto de acto legislativo 'Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones', para su trámite en la legislatura 2023-2024.

Firman los Honorables Congressistas,

Jaime Raúl Salazar
Verde-Boya

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO N° 10 DE 2023

POR EL CUAL SE FORTALECE LA AUTONOMÍA DE LOS DEPARTAMENTOS, DISTRITOS Y MUNICIPIOS, SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 356 Y 357 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Este acto legislativo fortalece la autonomía territorial, estableciendo que el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios represente mínimo el 46,5 por ciento de los ingresos corrientes de la Nación a partir del año 2034. Con este fin, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTICULO 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de estos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.

Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales, incluidas las indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones.

No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Una vez evaluadas y determinadas las funciones y competencias que hayan sido delegadas sin la asignación de recursos para asumirlas por parte de las entidades territoriales, deberán arbitrarse los recursos que aquellas demandan.

Los recursos del Sistema General de Participaciones se distribuirán a los Departamentos, Distritos y Municipios y posteriormente se distribuirán por sectores que defina la ley.

El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación no podrá ser inferior al que se transfería al momento de la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1º. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, en el primer mes de la legislatura siguiente a la entrada en vigencia del presente acto legislativo.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2º. La ley cumplirá los siguientes objetivos:

1. Definir la distribución de competencias y recursos entre el gobierno central y las entidades territoriales con observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La distribución de recursos se deberá hacer teniendo en cuenta las participaciones que en virtud del sistema general de participaciones corresponden a las entidades territoriales y los ingresos propios que la ley asigne a las entidades territoriales para cumplir las obligaciones originadas en las competencias que asumen en uso de su autonomía.
2. Aumentar la autonomía de los departamentos, distritos y municipios en la definición del gasto financiado con recursos del Sistema General de Participaciones.

3. Definir los mecanismos de gradualidad, diferenciación territorial y acompañamiento técnico que operarán en el régimen de transición. La ley podrá aprobar un mecanismo de calificación de capacidad institucional y fiscal de las entidades territoriales, de modo que las más calificadas puedan asumir nuevas responsabilidades, mientras que las menos calificadas tengan un mayor tiempo de adaptación, desarrollo institucional y acompañamiento por parte del gobierno nacional. En todo caso, este acompañamiento no podrá menoscabar la autonomía que las entidades territoriales deben gozar desde la entrada en vigencia de este acto legislativo y propenderá por el desarrollo de competencias y capacidades en las entidades territoriales.
4. Establecer el modelo de Gobierno abierto de las entidades territoriales para asegurar la transparencia en el manejo y gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones, el cual deberá garantizar la participación ciudadana, la innovación tecnológica y la rendición de cuentas.
5. Definir una estrategia de monitoreo y seguimiento integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del sistema general de participaciones, para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.
6. Definir los mecanismos idóneos de control del gasto financiado con recursos del sistema general de participaciones, los cuales no podrán ser del mismo nivel de los departamentos, distritos y municipios. La ley definirá la naturaleza de estos mecanismos de control. De igual manera, definirá el régimen sancionatorio adecuado.

<Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.

<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes que fomenten y promuevan desarrollos en ciencia, tecnología e innovación.

Artículo 3º. Modifíquese el artículo 357 de la Constitución Política, el cual quedará así:

ARTICULO 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios crecerá como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación hasta llegar a ser como mínimo el 46,5 por ciento de estos a partir del año 2034.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

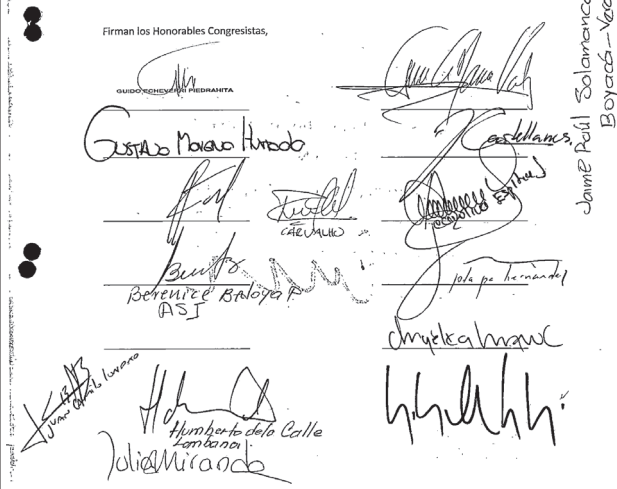
PARÁGRAFO TRANSITORIO 1º. El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que

de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2º. Para efectos del cumplimiento de este artículo, se establece un periodo de transición hasta el año 2034, durante el cual el Sistema General de Participaciones, como mínimo, será el 23,86% de los ingresos corrientes de la nación en 2024; el 26,13% en 2025; el 28,39% en 2026; 30,65% en 2027; 32,92% en 2028; 35,18% en 2029; el 37,45% en 2030; el 39,71% en 2031; el 41,97% en 2032; el 44,24% en 2033; y el 46,5% en 2034.

Artículo 4º. Vigencia. Este acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Firman los Honorables Congresistas,



 Gustavo Muñoz Amador

 Benito Benítez Balboa

 ASJ

 Humberto de la Calle

 Julián Miranda

 Juan Carlos Linares

 Casillanes

 Jaime Raúl Solamán

 Boyacá - Verde

 Chuyka Lopez

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 133 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 9 del mes Agosto del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. Acto Legislativo Nº. 10, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: Hs: Guido Echeverry Piedrahíta, Juan Nogue Usguez

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO Nº DE 2023

POR EL CUAL SE FORTALECE LA AUTONOMÍA DE LOS DEPARTAMENTOS, DISTRITOS Y MUNICIPIOS, SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 356 Y 357 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

OBJETO:

Este acto legislativo fortalece la autonomía territorial, estableciendo que el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios represente mínimo el 46,5 por ciento de los ingresos corrientes de la Nación a partir del año 2034. Con este fin, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.

SÍNTESIS:

Este proyecto de acto legislativo propone una reforma al Sistema General de Participaciones (SGP) para que alcance mínimo el 46,5 por ciento de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) en favor de los Departamentos, Distritos y Municipios. Teniendo en cuenta que actualmente este porcentaje es apenas superior al 20 por ciento, se establece un período de transición hasta el año 2034 por medio de un incremento anual de mínimo 2,26 por ciento de los Ingresos Corrientes de la Nación en favor de las entidades territoriales.

En segundo lugar, se establece que el gobierno nacional deberá presentar, en el primer mes de la legislatura siguiente a la entrada en vigencia de este acto legislativo, un proyecto de ley orgánica de ordenamiento territorial que redistribuya en favor de las entidades territoriales las competencias y los recursos del Estado, establezca nuevos controles por parte de la nación a la ejecución de los recursos del SGP y permita el fortalecimiento de las capacidades fiscales de los Departamentos, Distritos y Municipios.

Este proyecto de acto legislativo plantea la modificación del artículo 356 y 357 de la Constitución Política, así:

En el artículo 356, se propone cambiar el mecanismo de asignación de los ingresos corrientes de la nación a través de un criterio geográfico, primero, y luego sectorial. Hoy ocurre al contrario. En adición, las funciones y competencias que hayan sido delegadas sin la asignación de recursos para asumirlas por parte de las entidades territoriales, deberán arbitrar los recursos que aquellas demandan.

En el artículo 357, se establece un porcentaje mínimo de 46,5 por ciento de los ingresos corrientes de la nación en el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. Para ello, se propone un periodo de transición hasta el año 2034 por medio de un incremento anual de mínimo el 2,26 por ciento de los Ingresos Corrientes de la Nación las participaciones en favor de las entidades territoriales.

Esta iniciativa plantea excluir del artículo 357 los tres primeros párrafos transitorios que fueron incorporados por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007, teniendo en cuenta que en el año 2016 perdieron vigencia. A su vez, se mantiene el contenido del párrafo transitorio 4º creado por el Acto Legislativo 04 de 2007, el cual se ajusta a la numeración del proyecto.

Por último, se establece un nuevo párrafo transitorio 2º, con el fin de fijar un periodo de transición hasta el año 2034 para el cumplimiento de estas disposiciones. De esta forma, se fija un incremento anual de mínimo el 2,26 por ciento de los Ingresos Corrientes de la Nación las participaciones en favor de las entidades territoriales.

JUSTIFICACIÓN:

Con el propósito de fortalecer la autonomía territorial, el proyecto busca revertir la centralización generada por los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007. Esta iniciativa encuentra sustento en la pérdida de autonomía ocasionada a partir de la entrada en vigencia de aquellas reformas constitucionales y recupera el espíritu original del artículo 1º de la Constitución Política de 1991 que reconoce a Colombia como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de las entidades territoriales.

Uno de los muchos aspectos transformadores de la Carta Política de 1991 fue el fortalecimiento del proceso de descentralización, que en Colombia comenzó con una medida de descentralización política: la elección popular de alcaldes en 1986. Luego, la Constitución de 1991 amplió la descentralización política con la elección popular de gobernadores.

También, la Constitución Política de 1991 también fortaleció la descentralización con una medida de carácter fiscal: estableció un nuevo régimen de transferencias de los Ingresos Corrientes de la Nación a las entidades territoriales. La Constitución de 1991 previó que las transferencias de la Nación a las entidades territoriales, a través de los mecanismos del situado fiscal para los departamentos y de las participaciones municipales para los municipios, debían crecer hasta llegar a ser el 46,5 por ciento de los Ingresos Corrientes de la Nación.

Este proceso buscaba revertir los aspectos centralizadores más agobiantes de la Constitución de 1886, que definía a Colombia como una república unitaria con

“centralización política y descentralización administrativa”, pero que en realidad otorgaba a la rama ejecutiva central un enorme poder político, administrativo y fiscal.

La Constitución de 1991 estableció que el situado fiscal debía llegar a ser el 24,5 por ciento de los ICN, y que las participaciones municipales debían llegar a ser el 22%. Se establecieron unas destinaciones específicas por sectores, privilegiando la educación y la salud, donde el mecanismo de asignación era geográfico primero y luego sectorial. Posteriormente, el proceso se complementó con la descentralización administrativa, adoptada por medio de las leyes 60 de 1993 y 115 de 1994.

Sin embargo, el proceso de descentralización fiscal se reversionó con dos actos legislativos: el acto legislativo 01 de 2001 y el acto legislativo 04 de 2007.

El acto legislativo 01 de 2001, desarrollado por la ley 715 de ese mismo año, sustituyó los mecanismos del situado fiscal y las participaciones municipales por el denominado Sistema General de Participaciones (SGP). Este sistema hizo obsoleta la denominación de “transferencias” de la Nación a las entidades territoriales, y en cambio aclaró que las entidades territoriales simplemente “participan” en los ICN.

El SGP modificó el mecanismo de distribución para que se hiciera primero la asignación sectorial y luego la asignación geográfica. Se definieron como sectores prioritarios la educación, la salud y el propósito general.

De manera crucial, el acto legislativo 01 de 2001 también desvinculó temporalmente a las participaciones de los ICN: por unos años, ellas no estarían definidas como un porcentaje de los ICN, sino que crecerían de acuerdo con unas tasas de crecimiento nominal que reconocían la inflación más unos cuantos puntos porcentuales de crecimiento real, constitucionalmente definidos. Esta fórmula implicaba que, aunque las participaciones seguirían creciendo en términos tanto nominales como reales, se reducirían como proporción tanto del PIB como de los ICN.

Por su parte, el acto legislativo 04 de 2007, desarrollado por la ley 1176 de ese año, prolongó hasta 2016 la fórmula de hacer crecer el SGP a unas tasas nominales constitucionalmente definidas.

La consecuencia de estos actos legislativos fue que las participaciones de las entidades territoriales en los ICN, que, de acuerdo con la Constitución de 1991, debían crecer hasta llegar a ser el 46,5% de los ICN, se han venido reduciendo como porcentaje estos. Debido a los diferentes cambios en la fórmula utilizada, que desvincularon al SGP de los ICN, en 2022, estos ascendieron a \$238 billones de pesos, mientras que las participaciones del Sistema General (SGP) alcanzaron los \$48 billones de pesos; es decir, el SGP se sitúa en alrededor del 20% de los ingresos corrientes; una suma más de 26 puntos porcentuales menor que la buscada por la Constitución de 1991.

Los actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007 efectivamente reversaron el proceso de descentralización fiscal originalmente previsto en la Constitución de 1991. ¿Por qué lo hicieron? Esencialmente por razones fiscales, para proteger las finanzas de la Nación. El caso es que, para preservar las finanzas del Gobierno Central, se sacrificó la descentralización y la autonomía de los Departamentos, Distritos y Municipios.

La consecuencia de la reversión en el proceso de descentralización y autonomía territorial ha sido una gran desigualdad territorial, con muchas regiones de Colombia a las que se les han negado las posibilidades de desarrollo institucional y socioeconómico. Si Colombia quiere promover el desarrollo armónico de todas sus regiones, debe recobrar el rumbo de la autonomía territorial.

Esta legislatura 2023-2024 es una oportunidad para revivir el espíritu de descentralización fiscal de la Constitución de 1991, exigiendo que el SGP destinado a los departamentos y municipios vuelva a ser mínimo el 46,5 por ciento de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN).

Esto implica un impacto fiscal considerable para las finanzas de la Nación, que se cuantifica en cerca de los \$63 billones de pesos al año (a precios constantes de 2022). Por tal razón, la propuesta de reforma constitucional implica un periodo de transición que incluye un proceso gradual hasta el año 2034, por medio de un incremento anual de mínimo 2,65 por ciento de los Ingresos Corrientes de la Nación las participaciones en favor de las entidades territoriales, hasta llegar mínimo al 46,5 por ciento.

La siguiente tabla muestra la situación fiscal en algunos escenarios:

Transferencias del SGP como % de los ingresos corrientes de la nación.	Impacto fiscal anual en billones de pesos (a precios constante de 2022)
25%	\$ 11,67 billones
30%	\$ 23,59 billones
35%	\$ 35,50 billones
40%	\$ 47,41 billones

Es claro que volver a adoptar las metas de autonomía fiscal territorial de la Constitución de 1991 es una medida necesaria, pero no suficiente, para promover la autonomía territorial en el país. Es necesario, además, tomar medidas legislativas que precisen, con claridad, la distribución de competencias y recursos entre la Nación y los territorios. No es realista aumentar las participaciones de los territorios en los ICN sin que aquellos asuman un mayor número de competencias. Implementar las disposiciones originalmente previstas en la Constitución de 1991 implica una reorganización fundamental de las competencias y de la distribución de recursos fiscales entre el gobierno central y las entidades territoriales, reorganización por lo demás prevista en el artículo 288 de la Constitución Política y solo muy parcial e insatisfactoriamente satisfecha por la ley 1454 de 2011.

Por esta razón se propone que, por medio de una revisión de la ley orgánica de ordenamiento territorial prevista en el artículo 288 de la Constitución Política, que deberá radicar o avalar el gobierno nacional en el primer mes de la legislatura siguiente a la entrada en vigencia de este acto legislativo, se cumplan los siguientes objetivos:

1. Redefinir la distribución de competencias y recursos entre el gobierno central y las entidades territoriales de modo tal que se satisfagan los objetivos de descentralización y autonomía territorial previstos en la Constitución de 1991, y se respeten los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad contemplados en el artículo 288 de la Constitución Política. La redistribución de recursos se deberá hacer teniendo en cuenta, no solo las participaciones que en virtud del SGP corresponderían a las entidades territoriales, sino los ingresos propios que la ley asigne a las entidades territoriales para que puedan cumplir con las obligaciones originadas en las nuevas competencias que asumen. Esto con el fin de combatir la denominada "pereza fiscal", que puede inducir a las entidades territoriales a no hacer esfuerzos fiscales adicionales a los ingresos que reciben por el SGP.
2. Redefinir la base del SGP en términos de los ingresos de la Nación que el Congreso considere pertinentes. En la actualidad el SGP está definido en términos de los denominados Ingresos Corrientes de la Nación, que no contemplan la totalidad de ingresos de la Nación. Esta definición, por tanto, afecta los intereses de la autonomía territorial.
3. Aumentar la autonomía de las entidades territoriales en la definición del gasto financiado con recursos del SGP, para que este no opere como una camisa de fuerza sobre las decisiones de gasto territoriales.
4. Definir los mecanismos de gradualidad, diferenciación territorial y acompañamiento que operarán en el régimen de transición hacia la nueva situación. En particular, la ley podrá aprobar un mecanismo de calificación de capacidad institucional y fiscal de las entidades territoriales, de modo que las mejor calificadas puedan asumir más rápidamente sus nuevas responsabilidades, mientras que las peor calificadas tengan un mayor tiempo de adaptación, desarrollo institucional y acompañamiento por parte del gobierno central. Este acompañamiento, en todo caso, no podrá menoscabar la autonomía que las entidades territoriales deben gozar desde la aprobación de este acto legislativo.
5. Establecer el modelo de Gobierno abierto de las entidades territoriales para asegurar la transparencia en el manejo y gestión de los recursos del SGP, el cual deberá garantizar la participación ciudadana, la innovación tecnológica y la rendición de cuentas.
6. Definir una estrategia de monitoreo y seguimiento integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del sistema general de participaciones para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá

fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.

7. Definir los mecanismos idóneos de control del gasto financiado con recursos del SGP. Este control tendrá que ser ejercido por organismos de control de nivel superior al de las entidades territoriales, por lo cual los organismos de control no podrán ser del mismo nivel de las entidades territoriales. La ley definirá la naturaleza de esos organismos de control, que podrán ser, si así lo define la ley, en desarrollo del artículo 269 de la Constitución, empresas privadas colombianas.

EL SITUADO FISCAL ANTERIOR AL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES:

Inicialmente, la Constitución Política de Colombia determinó en su artículo 356 que salvo a lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, así como también el situado fiscal; esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta y desde 1993 a Barranquilla, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignaran.

Los recursos del situado fiscal se destinaron a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, con especial atención a los niños. También, se incorporaron la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la Nación transfirió directamente para cubrir el gasto en los citados niveles de educación.

Por otra parte, se establecieron los siguientes criterios: Un quince por ciento del situado fiscal se distribuía por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta, asignados en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el refuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial. A su vez, se definió que cada cinco años la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, revisaría estos porcentajes de distribución.

Con las reformas de 2001 y 2007 al artículo 356 constitucional, se creó el Sistema General de Participaciones y se determinó que los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinaron a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.

Consecuentemente, la redacción inicial del artículo 357 de la Constitución Política de 1991 estableció los siguientes criterios: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del

respectivo municipio; el resto, en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 mil habitantes. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementaría año y por año, del catorce por ciento en 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002.

También, se definió un 15% de libre destinación para los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta. Así mismo, se fijó un periodo de transición para la inversión o para otros gastos, un porcentaje máximo de los recursos de la participación, de la siguiente forma:

- Categorías 2a. y 3a.: Hasta el 25% en 1995; hasta el 20% en 1996; hasta el 15% en 1997; hasta el 10% en 1998; y hasta el 5% en 1999.
- Categorías 4a., 5a. y 6a.: Hasta el 30% en 1995; hasta el 27% en 1996; hasta el 24% en 1997; hasta el 21% en 1998; y hasta el 18% en 1999.
- A partir de 1996 y hasta el año 1999, inclusive, un porcentaje creciente de la participación se distribuirá entre los municipios de acuerdo con los criterios establecidos en este artículo, de la siguiente manera: el 50% en 1996; el 60% en 1997; el 70% en 1998 y el 85% en 1999. El porcentaje restante de la participación en cada uno de los años del periodo de transición se distribuirá en proporción directa al valor que hayan recibido los municipios y distritos por concepto de la transferencia del IVA en 1992. A partir del año 2000 entrarán en plena vigencia los criterios establecidos en el presente artículo para distribuir la participación.

El Acto legislativo 04 de 2007 fijó que el monto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

En el caso de educación, la base inicial contempla los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa, docentes y otros gastos en educación financiados a nivel distrital y municipal con las participaciones en los ingresos corrientes de la nación, y los docentes, personal administrativo de los

<p>planteles educativos y directivos docentes departamentales y municipales pagados con recursos propios, todos ellos a 1º de noviembre del 2000. Esta incorporación fue automática a partir del 1º de enero de 2002.</p> <p>En adición, durante los años comprendidos entre 2002 y 2008 el monto del Sistema General de Participaciones se determinó en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada así: Para los años 2002, 2003, 2004 y 2005 el incremento será de 2%; para los años 2006, 2007 y 2008 el incremento será de 2.5%.</p> <p>Si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (producto interno bruto) certificado por el DANE en el mes de mayo del año siguiente es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente párrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir, cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años 2002, 2003, 2004 y 2005, y 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.</p> <p>Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. En todo caso, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y a iniciativa propia a través de ley, se puede incrementar el porcentaje.</p> <p>FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL:</p> <p>ARTICULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.</p> <p>ARTICULO 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.</p> <p>El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.</p> <p>ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes.</p> <p>ARTICULO 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas</p>	<p>requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.</p> <p>ARTICULO 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.</p> <p>No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.</p> <p>Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.</p> <p>Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.</p> <p>ARTICULO 288. La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.</p> <p>Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.</p> <p>ARTICULO 356. <Artículo modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo No. 1 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.</p> <p>Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.</p> <p>Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.</p> <p><Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y</p>
<p>media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.</p> <p>Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.</p> <p>La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:</p> <p>a) <Literal modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.</p> <p>b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.</p> <p>No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.</p> <p>Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.</p> <p>El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.</p> <p><Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecoturísticos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.</p> <p><Inciso adicionado por el artículo 3 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema</p>	<p>General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento del <sic> metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.</p> <p><Inciso adicionado por el artículo 3 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.</p> <p><Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.</p> <p><Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.</p> <p>PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes que fomenten y promuevan desarrollos en ciencia, tecnología e innovación.</p> <p>ARTICULO 357. <Artículo modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.</p> <p>Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de</p>

estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1o. del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 3o. El Sistema General de Participaciones, SGP, tendrá un crecimiento adicional a lo establecido en los parágrafos transitorios anteriores para el sector educación. La evolución de dicho crecimiento adicional será así: en los años 2008 y 2009 de

uno punto tres por ciento (1.3%), en el año 2010 de uno punto seis por ciento (1.6%), y durante los años 2011 a 2016 de uno punto ocho por ciento (1.8%). En cada uno de estos años, este aumento adicional del Sistema no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia. Estos recursos se destinarán para cobertura y calidad.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 4o. El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.

ARTICULO 374. La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

ARTICULO 375. Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

PLIEGO DE MODIFICACIONES:

Texto constitucional vigente	Modificación propuesta	Justificación
ARTICULO 356. <Artículo modificado por el artículo 2. del Acto Legislativo No. 1 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.	ARTICULO 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.	Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema

Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley.	General de Participaciones que establezca la ley.	
Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.	Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales, incluidas las indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena.	
<Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.	Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación, preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas con énfasis en la población pobre.	
Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.	Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios.	
La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones.	La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones.	

competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:	No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. <u>Una vez evaluadas y determinadas las funciones y competencias que hayan sido delegadas sin la asignación de recursos para asumirlas por parte de las entidades territoriales, deberán arbitrase los recursos que aquellas demandan.</u>	Se adiciona lo siguiente: <u>Una vez evaluadas y determinadas las funciones y competencias que hayan sido delegadas sin la asignación de recursos para asumirlas por parte de las entidades territoriales, deberán arbitrase los recursos que aquellas demandan.</u>
a) <Literal modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad. En la distribución por entidad territorial de cada uno de los componentes del Sistema General de Participaciones, se dará prioridad a factores que favorezcan a la población pobre, en los términos que establezca la ley.	Los recursos del Sistema General de Participaciones <u>se distribuirán a los Departamentos, Distritos y Municipios y posteriormente se distribuirán por sectores que defina la ley.</u>	Se establece que los recursos del Sistema General de Participaciones se distribuirán a los Departamentos, Distritos y Municipios y posteriormente se distribuirán por sectores que defina la ley.
b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.	Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.	
No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.		
Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley.		
El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.	PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, en el primer mes de	Se adiciona un parágrafo transitorio para que el gobierno nacional presente el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, en la legislatura

<p><Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecológicos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.</p> <p><Incisos 2, 3, 4 y 5 adicionados por el Acto Legislativo 2 de 2007, declarados INEXEQUIBLES></p> <p><Inciso adicionado por el artículo 3 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.</p> <p><Inciso adicionado por el artículo 3 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> Para dar aplicación y cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, el Gobierno Nacional, en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la expedición del presente acto legislativo, regulará, entre otros aspectos, lo pertinente para definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales, las</p>	<p>la <u>legislatura siguiente a la entrada en vigencia del presente acto legislativo.</u></p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO 2º. La ley cumplirá los siguientes objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definir la distribución de competencias y recursos entre el gobierno central y las entidades territoriales con observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La distribución de recursos se deberá hacer teniendo en cuenta las participaciones que en virtud del sistema general de participaciones corresponden a las entidades territoriales y los ingresos propios que la ley asigne a las entidades territoriales para cumplir las obligaciones originadas en las competencias que asumen en uso de su autonomía. 2. Aumentar la autonomía de los departamentos, distritos y municipios en la definición del gasto financiado con recursos del Sistema General de Participaciones. 3. Definir los mecanismos de gradualidad, diferenciación territorial y acompañamiento técnico que operarán en el régimen de transición. La ley podrá aprobar un mecanismo de calificación de 	<p>siguiente a la entrada en vigencia de este acto legislativo.</p> <p>Se <u>adiciona un párrafo transitorio 2º con los objetivos que debe cumplir la ley:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Definir la distribución de competencias y recursos entre el gobierno central y las entidades territoriales con observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. La distribución de recursos se deberá hacer teniendo en cuenta las participaciones que en virtud del sistema general de participaciones corresponden a las entidades territoriales y los ingresos propios que la ley asigne a las entidades territoriales para cumplir las obligaciones originadas en las competencias que asumen en uso de su autonomía. 2. Aumentar la autonomía de los departamentos, distritos y municipios en la definición del gasto financiado con recursos del Sistema General de Participaciones. 3. Definir los mecanismos de gradualidad, diferenciación territorial y acompañamiento técnico que operarán en el régimen de transición. La ley podrá aprobar un mecanismo de calificación de
--	--	--

<p>medidas que puede adoptar para evitar tal situación y la determinación efectiva de los correctivos necesarios a que haya lugar.</p> <p><Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.</p> <p><Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.</p> <p>PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo periodo legislativo.</p> <p>PARÁGRAFO. <Párrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes administrativos</p>	<p>capacidad institucional y fiscal de las entidades territoriales, de modo que las más calificadas puedan asumir nuevas responsabilidades, mientras que las menos calificadas tengan un mayor tiempo de adaptación, desarrollo institucional y acompañamiento por parte del gobierno nacional. En todo caso, este acompañamiento no podrá menoscabar la autonomía que las entidades territoriales deben gozar desde la entrada en vigencia de este acto legislativo y propenderá por el desarrollo de competencias y capacidades en las entidades territoriales.</p> <p>4. Establecer el modelo de Gobierno abierto de las entidades territoriales para asegurar la transparencia en el manejo y gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones, el cual deberá garantizar la participación ciudadana, la innovación tecnológica y la rendición de cuentas.</p> <p>5. Definir una estrategia de monitoreo y seguimiento integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del sistema general de participaciones, para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y</p>	<p>capacidad institucional y fiscal de las entidades territoriales, de modo que las más calificadas puedan asumir nuevas responsabilidades, mientras que las menos calificadas tengan un mayor tiempo de adaptación, desarrollo institucional y acompañamiento por parte del gobierno nacional. En todo caso, este acompañamiento no podrá menoscabar la autonomía que las entidades territoriales deben gozar desde la entrada en vigencia de este acto legislativo y propenderá por el desarrollo de competencias y capacidades en las entidades territoriales.</p> <p>4. Establecer el modelo de Gobierno abierto de las entidades territoriales para asegurar la transparencia en el manejo y gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones, el cual deberá garantizar la participación ciudadana, la innovación tecnológica y la rendición de cuentas.</p> <p>5. Definir una estrategia de monitoreo y seguimiento integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del sistema general de participaciones, para asegurar el cumplimiento de las metas de cobertura y</p>
--	---	---

<p>que aumenten sus costos. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes que fomenten y promuevan desarrollos en ciencia, tecnología e innovación.</p> <p>6. Definir los mecanismos idóneos de control del gasto financiado con recursos del sistema general de participaciones, los cuales no podrán ser del mismo nivel de los departamentos, distritos y municipios. La ley definirá la naturaleza de estos mecanismos de control. De igual manera, definirá el régimen sancionatorio adecuado.</p> <p><Inciso modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2018. El nuevo texto es el siguiente:> Las ciudades de Buenaventura y Tumaco se organizan como Distritos Especiales, Industriales, Portuarios, Biodiversos y Ecológicos. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales, que para el efecto se dicten, y en lo no dispuesto en ellas, las normas vigentes para los municipios.</p> <p><Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> La ciudad de Barrancabermeja se organiza como Distrito Especial Portuario, Biodiverso, Industrial y Turístico. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten, y en lo no</p>	<p>calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.</p> <p>6. Definir los mecanismos idóneos de control del gasto financiado con recursos del sistema general de participaciones, los cuales no podrán ser del mismo nivel de los departamentos, distritos y municipios. La ley definirá la naturaleza de estos mecanismos de control. De igual manera, definirá el régimen sancionatorio adecuado.</p>	<p>calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas.</p> <p>6. Definir los mecanismos idóneos de control del gasto financiado con recursos del sistema general de participaciones, los cuales no podrán ser del mismo nivel de los departamentos, distritos y municipios. La ley definirá la naturaleza de estos mecanismos de control. De igual manera, definirá el régimen sancionatorio adecuado.</p>
---	--	--

<p>dispuesto en ellas las normas vigentes para los municipios.</p> <p><Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La ciudad de Medellín se organiza como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación. Su régimen político y fiscal será el previsto en la Constitución y las leyes especiales que para el efecto se dicten.</p> <p>PARÁGRAFO. <Párrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes que fomenten y promuevan desarrollos en ciencia, tecnología e innovación.</p> <p>ARTICULO 357. <Artículo modificado por el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.</p> <p>Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán</p>	<p>PARÁGRAFO. <Párrafo adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La ciudad de Medellín como Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación y las demás ciudades que se organicen como distritos especiales no estarán obligados a efectuar ajustes administrativos que aumenten sus costos. La ley podrá crear mecanismos adicionales a los existentes que fomenten y promuevan desarrollos en ciencia, tecnología e innovación.</p> <p>ARTICULO 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios crecerá como porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación hasta llegar a ser como mínimo el 46,5 por ciento de estos a partir del año 2034.</p> <p>Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.</p>	<p>Se modifica el primer inciso del artículo 357 de la Constitución Política, estableciendo que el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios será como mínimo el 46,5 por ciento de los ingresos corrientes de la Nación a partir del año 2034.</p>
--	---	---

excluidos los tributos que se arbitren por medidas de estado de excepción salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue el carácter permanente.

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El

El diecisiete por ciento (17%) de los recursos de Propósito General del Sistema General de Participaciones, será distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarán exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la Participación de Propósito General.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos (42%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de Propósito General, exceptuando los recursos que se distribuyan de acuerdo con el inciso anterior.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El

Se derogan los parágrafos transitorios 1, 2 y 3, considerando que el periodo de transición contemplado en el artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007 cumplió su vigencia en el año 2016.

Se mantiene el parágrafo transitorio 4 del artículo 4 del Acto Legislativo 04 de 2007, cambiando su numeración para

Gobierno Nacional reglamentará la materia.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 1o. El monto del Sistema General de Participaciones, SGP, de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior. Durante los años 2008 y 2009 el SGP se incrementará en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 4%. Durante el año 2010 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3.5%. Entre el año 2011 y el año 2016 el incremento será igual a la tasa de inflación causada, más una tasa de crecimiento real de 3%.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. Si la tasa de crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificada por el DANE para el año respectivo es superior al 4%, el incremento del SGP será igual a la tasa de inflación causada, más la tasa de crecimiento real señalada en el parágrafo transitorio 1o. del presente artículo, más los puntos porcentuales de diferencia resultantes de comparar la tasa de crecimiento real de la economía certificada por el DANE y el 4%. Estos recursos adicionales se destinarán a la atención integral de la primera infancia. El aumento del SGP por mayor crecimiento económico, de que trata el presente parágrafo, no generará base para la liquidación del SGP en años posteriores.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 3o. El Sistema General de Participaciones, SGP, tendrá un crecimiento adicional a lo

último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.

PARÁGRAFO TRANSITORIO 2o. Para efectos del cumplimiento de este artículo, se establece un periodo de transición hasta el año 2034, durante el cual el Sistema General de Participaciones, como mínimo, será el 23,86% de los ingresos corrientes de la nación en 2024; el 26,13% en 2025; el 28,39% en 2026; 30,65% en 2027; 32,92% en 2028; 35,18% en 2029; el 37,45% en 2030; el 39,71% en 2031; el 41,97% en 2032; el 44,24% en 2033; y el 46,5% en 2034.

Se adiciona un parágrafo transitorio a este proyecto de acto legislativo en el siguiente sentido:

Para efectos del cumplimiento de este artículo, se establece un periodo de transición hasta el año 2034, durante el cual el Sistema General de Participaciones, como mínimo, será el 23,86% de los ingresos corrientes de la nación en 2024; el 26,13% en 2025; el 28,39% en 2026; 30,65% en 2027; 32,92% en 2028; 35,18% en 2029; el 37,45% en 2030; el 39,71% en 2031; el 41,97% en 2032; el 44,24% en 2033; y el 46,5% en 2034.

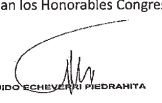
establecido en los parágrafos transitorios anteriores para el sector educación. La evolución de dicho crecimiento adicional será así: en los años 2008 y 2009 de uno punto tres por ciento (1.3%), en el año 2010 de uno punto seis por ciento (1.6%), y durante los años 2011 a 2016 de uno punto ocho por ciento (1.8%). En cada uno de estos años, este aumento adicional del Sistema no generará base para la liquidación del monto del SGP de la siguiente vigencia. Estos recursos se destinarán para cobertura y calidad.


PARÁGRAFO TRANSITORIO 4o. El Gobierno Nacional definirá unos criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones. El Sistema orientará los recursos necesarios para que de ninguna manera, se disminuyan, por razón de la población, los recursos que reciben las entidades territoriales actualmente.


CONCLUSIÓN:





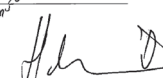
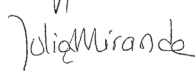
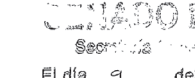
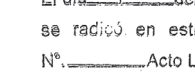
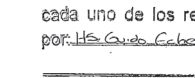


Por las consideraciones presentadas, se pone en consideración del Senado de la República el proyecto de Acto Legislativo 'Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones', para su trámite en la legislatura 2023-2024.


Firman los Honorables Congresistas,


GUIDO ECHEVERRI PIEDRAHÍTA




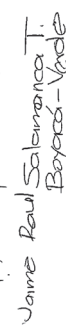




El día 9 del mes Agosto del año 2023 se radió en este despacho el proyecto de Ley N°. Acto Legislativo N°. 10, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Heberto Ceballos, Patrón, Juan Pablo Vargas


SECRETARIO GENERAL


Jaime Raúl Salazar
Bolívar - Verde

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 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.

Bogotá, D. C., agosto de 2023

Senador
IVÁN NAME VÁSQUEZ
Presidente
Senado de la República
Ciudad

Asunto: Radicación del Proyecto de Acto Legislativo __ 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"

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

Cordialmente,

Handwritten signatures of senators: CARVALLO, Juan Carlos Linares, MORALES, Diogenes Quintana, Juan Wilfrido Ovaltier-Valle.

Handwritten signatures: Josep Rueda, Juan Manuel Torres, Alvaro Vera, Angelica MxwC.

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

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

DECRETA:

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

"ARTÍCULO 216. La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva en el orden nacional por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, y en el orden territorial, adicionalmente, por la Policía Local.

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

El Congreso de la República expedirá la ley para la organización y el establecimiento del régimen especial de carrera, prestacional y disciplinario de la Policía Local, las

cuales tendrán una estructura de cuerpo público, estatal y civil, ordenada por rangos basados en jerarquías funcionales e ingreso y ascenso por mérito y resultados, también determinará la articulación con la Policía Nacional en el marco de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. En ningún caso el gobierno nacional podrá reducir el pie de fuerza de policía nacional en las ciudades que creen la policía local y deberán aumentarlo progresivamente.

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

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

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

De los honorables Congresistas,

Handwritten signatures: CARVALLO, Juan Carlos Linares, MORALES, Diogenes Quintana, Juan Wilfrido Ovaltier-Valle.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Competencia para presentar la iniciativa legislativa

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

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

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

Objetivo del Proyecto del Acto Legislativo

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

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

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

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

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

1 Tomado del Concepto 450171 de 2020 del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Handwritten signatures and names: Daniel Camacho, Juan María Cely, Alejandra Vega, and others.

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 09 del mes Agosto del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°... Acto Legislativo N° 11 con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: DR Daniel Camacho, Juan Camilo Cardona, James Florencia Torres, Alvaro Flórez, Duobene Quintana Amaya, Juan Willy Duvalier Sanchez, Gilberto Belencourt, Juan Carlos Dufera, y Alejandro Vega y otra firma.

SECRETARIO GENERAL

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

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

Marco normativo sobre la policía.

1. Normas de contenido internacional

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

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

El objetivo 11 "Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles", y para cuyo cumplimiento se propone el aumento de la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, el acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros e inclusivos con énfasis en poblaciones como las mujeres, los niños y niñas, las personas de edad y las personas con discapacidad; la reducción de las muertes causadas por los desastres y de las personas afectadas por estos.

El objetivo 16 es "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas", y para cuyo cumplimiento se propone la reducción de todas las formas de violencia; el fin al maltrato, la explotación y formas de violencia contra los niños; garantizar el acceso a la justicia para todos; luchar contra todas las formas de delincuencia organizada; el fortalecimiento de las instituciones y sus capacidades para prevenir la violencia y el combate al terrorismo y la delincuencia, entre otras.

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

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

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

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

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

2. Constitución Política:

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

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

3. Leyes de orden nacional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

nacional. Su ejercicio compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

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

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

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

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

IV. Referentes internacionales: Madrid y Buenos Aires

Las policías locales tienen cada vez mayor fuerza en el ámbito internacional, como bien se referenciaba en las reflexiones conceptuales. El modelo que se está proponiendo en este acto legislativo es un modelo híbrido, en el cual, se mantiene que haya una policía generalista, pero con presencia de policía local con ciertas excepciones. Traemos como ejemplos similares dos casos: el de Madrid, España, y el de Buenos Aires, Argentina.

1. Madrid

Un referente en la constitución de policías autónomas se encuentra en España, y particularmente en la existencia de los cuerpos de Policía creados por las Comunidades Autónomas y los Cuerpos de Policía Local, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2 Orgánica/1986, según la cual la seguridad pública es una competencia

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

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

4. Normas Distritales

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

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

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

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

5. Jurisprudencia

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

-Sentencia C-386 de 1996 (Corte Constitucional): La corte distinguió dos conceptos relacionados, pero diversos, el poder y la función de policía administrativa: "En líneas muy generales, según la doctrina nacional, el poder de policía es una de las manifestaciones asociadas al vocablo policía, que se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen.

"(...) Esta facultad que permite limitar en general el ámbito de las libertades públicas en su relación con estos términos, generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, obviamente ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, también en los términos de la Carta Política está radicado en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario o residual como en el caso de la competencia de las asambleas departamentales para expedir disposiciones complementarias a las previstas en la ley. De otra parte, la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario y mediante el ejercicio del poder de policía a las autoridades administrativas de policía; en últimas, esta es la gestión administrativa en la que se concreta el poder de policía y debe ser ejercida dentro de los marcos generales impuestos por la ley en el orden

exclusiva del Estado, pero señalando que su mantenimiento corresponde al gobierno de la Nación y demás administraciones públicas y comunidades autónomas.

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

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

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

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

- 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.
- 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.
- Instruir atestados por accidentes de circulación y delitos contra la seguridad vial dentro del casco urbano y en las vías de titularidad municipal.
- 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.
- Proteger a las autoridades de las corporaciones locales y la vigilancia o custodia de los edificios e instalaciones de titularidad municipal.
- Participar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ejercicio de funciones de policía judicial, en el marco determinado en la normativa vigente y los protocolos de actuación y los acuerdos de colaboración suscritos con el Estado.

- g. Prestar auxilio en los casos de accidentes, catástrofes o calamidad pública participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de protección civil.
- h. Instruir los atestados policiales en caso de siniestros laborales, cualquiera que sea su resultado y de la investigación de los delitos de riesgo en materia de seguridad e higiene en el trabajo, dentro del término municipal, dando traslado de los mismos a la autoridad competente, sea judicial o laboral, colaborando con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado mediante los oportunos protocolos de actuación y acuerdos de colaboración suscritos al efecto.
- i. Actuar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el cumplimiento de las resoluciones judiciales dictadas en materia de violencia de género, protección del menor, delitos de odio y otras de carácter social.
- j. Además de las funciones establecidas en los puntos anteriores, en virtud de convenio entre la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos, los Cuerpos de policía local podrán ejercer en su término municipal las siguientes funciones:
 - 1.º Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos administrativos de la Comunidad de Madrid.
 - 2.º Inspeccionar las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad de Madrid, denunciando toda actividad ilícita.
 - 3.º Adóptar las medidas necesarias en orden a garantizar la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la Comunidad de Madrid.
 - 4.º Ejercer en su término municipal la vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales.
- k. Efectuar las diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos o su comprobación.
- l. Vigilar los espacios públicos, ejercer las funciones de policía de proximidad y proteger los entornos socio escolares y a los colectivos vulnerables.
- m. Participar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la protección de las víctimas de la violencia de género, y cooperar con los servicios y otros agentes sociales en el desarrollo de sus funciones.
- n. Colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.
- o. Cooperar en la resolución de los conflictos privados, cuando sean requeridos para ello.

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

- Unidades Integrales de Servicio
- Unidad Emisora Central y Videoanálisis

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

2. Buenos Aires

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

En ese sentido, conviene hacer una diferencia entre la Policía Metropolitana de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Policía de la Ciudad de Buenos Aires. La primera fue creada mediante la Ley 2894 de 2008, como parte del Sistema de Seguridad Pública de la Ciudad de Buenos Aires que, en el artículo 7° de la ley, tenía como finalidad "la formulación, implementación y control de las políticas de seguridad pública desarrolladas en el ámbito local, aquellas referidas a las estrategias sociales de prevención de la violencia y el delito, así como a las estrategias institucionales de persecución penal, de seguridad preventiva comunitaria y de seguridad compleja". En ese sentido, el artículo 19 de la Ley 2894/08 definió a la Policía Metropolitana como "una institución civil armada, jerarquizada profesionalmente, depositaria de la fuerza pública del Estado en el ámbito de la Ciudad, dentro de los límites territoriales determinados por el Art. 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 fue creada mediante la ley 5688 de 2016, reemplazando a la Policía Metropolitana, aunque no hubo un cambio sustancial en su definición – **Art. 69: La Policía de la Ciudad es una institución civil armada, jerarquizada profesionalmente, depositaria de la fuerza pública del Estado en el ámbito de la Ciudad, con excepción de los lugares sujetos a jurisdicción federal** – como tampoco en sus funciones generales – **Art. 68: Créase la Policía de la Ciudad de Buenos Aires, que cumple con las funciones de seguridad general, prevención, conjunción, investigación de los delitos, protección y resguardo de personas y bienes, y de auxiliar de la Justicia.** Adicionalmente, es importante anotar que de acuerdo con el artículo 70 de la ley 5688/18, la Policía de la Ciudad depende jerárquica y funcionalmente del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y que el Gobierno de la misma será considerando como el empleador del personal de la fuerza, aun cuando el Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad de Buenos Aires tendrá la potestad de designar y remover al personal.

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

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

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

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

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

V. Autonomía Territorial, descentralización y gobernanza local.

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

1. Autonomía territorial y descentralización.

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

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

(...) Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Const. P., art. 1, 1991) (Resaltado no perteneciente al texto original).

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

A su vez, el artículo 288 de la Carta Política estipula que mediante ley orgánica debe establecerse esa distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. En efecto, las competencias que se

² Revista Jurídica del DNP, Alcance de la autonomía territorial en la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación, enlace de consulta: <https://laboracion.dnp.gov.co/CDT/Normalidad/Revista%20OAJI/recepcn%20de%20dic%20C%3B%20n/Art%3C%ADoulo%20Daniela%20Apo ne%20y%20Valeria%20Cely%20%20.pdf>

atribuyan a dichas entidades deberán ser ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

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

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

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

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

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

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

1.1. Clases de descentralización:

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

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

Descentralización especializada, funcional o por servicios. La descentralización especializada, funcional o por servicios es la transferencia de facultades, competencias y funciones a organismos y entidades que ejercen

una actividad especializada, o con funciones especiales o que presten servicios de cualquier tipo, las cuales deban estar supervisadas, orientadas y encontrarse en armonía con las decisiones que se tomen por los órganos de las entidades descentralizadas (CC. C-727/00, 2000).

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

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

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

El reconocimiento de la autonomía territorial no se opone a la existencia de legislación uniforme en lo que tiene que ver con asuntos que son de interés general para la nación, pues la naturaleza del Estado Unitario presume la centralización política, que exige unidad en todos los ramos de la legislación y en las decisiones de política que tengan vigencia para todo el territorio⁴ (CC. C-246/19, 2019).⁴

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

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

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

³ Consultado en el artículo: "Los principios de descentralización y autonomía administrativa en las entidades territoriales en Colombia. Sobre el equilibrio de poder entre entidades territoriales como Bogotá y el Estado Colombiano". Link de consulta: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/20-Texto%20de%20políticas%20de%20descentralización%20y%20autonomía%20administrativa%20en%20Colombia.pdf>

⁴ Consultado en el artículo: "Los principios de descentralización y autonomía administrativa en las entidades territoriales en Colombia. Sobre el equilibrio de poder entre entidades territoriales como Bogotá y el Estado Colombiano". Link de consulta: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/20-Texto%20de%20políticas%20de%20descentralización%20y%20autonomía%20administrativa%20en%20Colombia.pdf>

⁵ Información consultada a través del enlace: <https://www.infobase.com/colombia/2023/04/03/crecimiento-percepcion-de-inseguridad-en-colombia-estas-son-las-ciudades-donde-la-gente-se-siente-mas-insegura/#:~:text=el%20nivel%20de%20inseguridad%20de%20la%20ciudad%20de%20Bogotá%20y%20de%20Cali%20siguen%20siendo%20las%20ciudades%20con%20mayor%20percepci%C3%B3n%20de%20inseguridad%20en%20el%20pa%C3%ADs%20de%20Colombia> Y en el sistema de encuestas desarrollado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/convivencia/2021/Bol_ECSC_2021.pdf

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

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

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

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

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 (calle)	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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

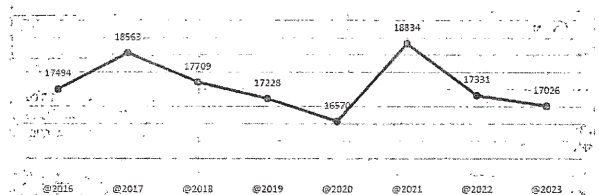
Para ahondar en lo anterior, queremos mostrar cómo hay un déficit de cuerpos policiales en las ciudades con mayor población del país, trayendo el caso concreto de la ciudad de Bogotá D.C.

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

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

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

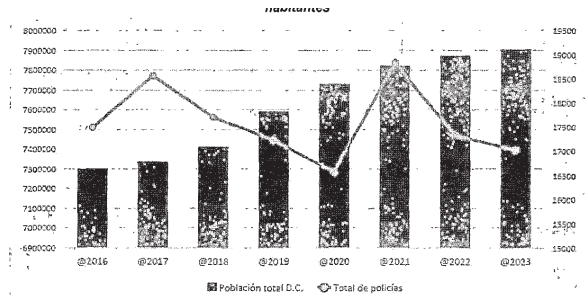
Gráfica. Total de policías adscritos a la MEBOG (2016 – 2023)



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

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

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



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

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

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

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

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

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

Como se observa en la tabla 1, a excepción del aumento en el año 2021, la tasa de policías muestra una tendencia a la baja desde el año 2018. En 2020, el primer año de gobierno de la alcaldesa Claudia López, la tasa de policías fue la más baja en el periodo analizado (2,14 por 1.000 habitantes y 214,30 por 100.000 habitantes), y en 2022 y 2023 se ha mantenido una disminución en estos registros. En ese sentido, se reafirma que el valor es indicativo a propósito de las tasas señaladas por Naciones Unidas que no sirven como estándar o número óptimo.

2. Gobernanza Local

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

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

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

Adicional a ello, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito se ha referido a la importancia de una adecuada gobernanza local en materia de seguridad (...) Mientras que los gobiernos locales están en la primera línea al momento de gestionar la seguridad y de dar respuestas a los habitantes de una ciudad, los retos de seguridad de las ciudades individuales son cada vez más el resultado de la intersección entre las vulnerabilidades locales y los flujos ilícitos procedentes del otro lado de las fronteras nacionales.

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

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

⁸ Documento "Gobernanza Efectiva: De Nivel Nacional al Local" año 2022, enlace de consulta: https://www.unodc.org/sites/default/files/asset_upload/file/2022-09/Technical_Note_Table-3-Effective-Governance_ES_FINAL.pdf

⁹ ONU, Resolución de la Asamblea General 71/256, 'Nueva Agenda Urbana', anexo, y el plan de implementación de quito para la Nueva Agenda Urbana, A/CONF.226/41 del 29 de septiembre de 2016, pág. 103.

ese orden de ideas, la Declaración establece como uno de sus principios básicos la descentralización de la seguridad, definiendo el respecto:

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

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

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

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

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

- 1) Identificación de los desafíos locales y las áreas prioritarias de intervención
- 2) Desarrollo integrado de estrategias y políticas
- 3) Aumento de la capacidad de los funcionarios e instituciones a nivel local y nacional
- 4) Mayor coordinación y asociación entre todos los actores.¹⁰

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

- Que los alcaldes municipales o territoriales puedan, en el marco de sus competencias y con apoyo de las entidades correspondientes en su ciudad, identificar cuáles son las áreas prioritarias de intervención en materia de seguridad ciudadana y convivencia, con el fin de analizar medidas diferentes a las convencionales y optar, por ejemplo, por apoyar con miembros de la Policía Local propios de su territorio, que no sean trasladados a otras ciudades, sino que, tengan carácter de permanencia y sentido de pertenencia local y que pueda trabajar de la mano con las autoridades de policía y la comunidad.

¹⁰ Documento de enfoque de Gobernanza de la Seguridad Urbana, páginas 6 y 7.

- Que, atendiendo a las particularidades, factores de diversidad y necesidades tanto del servicio y de la población, les permita a los alcaldes tomar medidas no solo legales, sino técnicas, presupuestales y operativas para mitigar e incluso prevenir problemas de diferentes ámbitos a través del despliegue de los de convivencia y seguridad civil.
- Propende el aumento de personal a nivel local, con un enfoque más comunitario y social, que trabaje de la mano con todos los sectores.
- Procura trabajar de la mano con la policía nacional, la comunidad y demás autoridades de policía.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El artículo 35 del Decreto Ley 1421 de 1993¹¹, 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, expediendo los decretos, órdenes y resoluciones necesarios para asegurar la debida ejecución de los acuerdos. (...) 16. Velar porque se respete el espacio público y su destinación al uso común. (...)".

El Acuerdo Distrital 761 de 2020 "Por Medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la

¹¹ "Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá"

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

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

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

Adicionalmente, el artículo 4° 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 citado Decreto Distrital establece que son funciones de la SDSCJ:

- b. Definir los lineamientos estratégicos para la seguridad ciudadana y el orden público con las instituciones, entidades y organismos de seguridad del nivel territorial y Nacional.

c. Liderar, orientar y coordinar con las entidades distritales competentes, el diseño, la formulación, la adopción y la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de prevención y cultura ciudadana que promuevan la convivencia, la resolución pacífica de conflictos y el cumplimiento de la ley.

d. Participar con la Policía Metropolitana de Bogotá, D.C., en la identificación de líneas generales de diseño, formulación, adopción, seguimiento y evaluación de planes, proyectos y programas en seguridad ciudadana, que deben ser ejecutados por dicha institución, siguiendo las directrices, instrucciones y órdenes de la primera autoridad de Policía del Distrito Capital.

e. Liderar, orientar y coordinar la formulación, la adopción y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a garantizar la convivencia y la seguridad ciudadana y la preservación del orden público en la ciudad.

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

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

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

Literatura sobre la policía colombiana da cuenta de su carácter contraguerrilla, producto de la Guerra Fría¹², la lucha contra el comunismo internacional y la lucha contra las drogas. Es decir, en Colombia hemos contado con una Policía altamente militarizada. Por ejemplo, Valencia y Moreno aseguran que:

En Colombia, a diferencia de otros países de Latinoamérica, se han otorgado amplias facultades tanto a la policía como a las fuerzas armadas (Verdes-Montenegro, 2019), produciéndose una militarización de la función policial y un desdoblamiento de las fronteras entre la seguridad ciudadana y la seguridad nacional¹³.

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

¹² Verdes-Montenegro Escámez, Francisco. La (re)militarización de la policía latinoamericana. Fundación Carolina. Documentos de Trabajo. 2019. Se encuentra en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/09/DT_FC_14.pdf

¹³ Valencia P., Inge Helena y Moreno, Laura Marcela. Militarización civil: el caso de Colombia. Análisis Carolina. Serie Paz. 2022. Se encuentra en: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2022/04/AC-8-2022.pdf

Según el informe Bolillo, Dios y Patria:

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

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

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

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

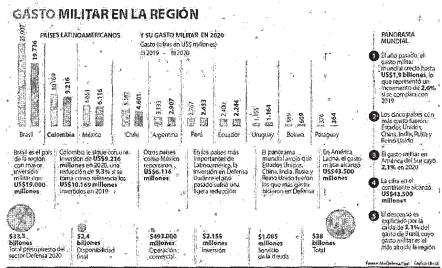
Estos autores afirman que, "en Colombia el fenómeno de la militarización de la Policía Nacional se refleja en el desarrollo de funciones en el área rural, en el armamento que emplea, en la estructura piramidal y en la jerarquía caracterizada en los grados, semejante a la de los militares"¹⁶.

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

"Desde una perspectiva conceptual no existe duda alguna en la doctrina nacional e internacional sobre la necesidad de mantener la naturaleza civil de la policía. Sin embargo, en la práctica esta división conceptual encuentra limitaciones derivadas del aumento de la violencia social, entre otros factores perturbadores del desarrollo institucional. (...) Estas circunstancias han determinado la existencia de una especie de "zona gris" o "fronteriza" en la cual se superponen los criterios de seguridad y defensa. Una parte de la doctrina sostiene que la ambigüedad propia de esta zona límite, es el resultado de la realidad social impuesta por los grupos armados que operan contra el Estado. El fenómeno de la militarización de la policía - esto es, la adopción de armas y actitudes propias de la táctica bélica - según este punto de vista, corresponde a la adaptación que dicho cuerpo debe sufrir para cumplir sus objetivos en condiciones de perturbación del orden público. Es la gravedad de los delitos y de las amenazas lo que determina el papel defensivo y no meramente preventivo de la policía."

¹⁴ Fombello, O. N. G. "Bolillo, Dios y Patria" (pg 6) Recuperado de: <https://issuu.com/tamblores/docs/bolillo-dios-patria-digital> (2021).
¹⁵ Acuña Ariza, R. A., & Contreras Preciado, J. G. (2021). Desarrollo del pensamiento crítico reflexivo, en el proceso de formación de funcionarios de policía, una revisión documental desde el contexto de la Doctrina y Cultura Institucional de la Policía Nacional de Colombia. *Pg* 84-85.
¹⁶ Jiménez, William Guillermo, Turizo Juan Pablo. Militarización de la Policía y Policialización de las Fuerzas Militares. Revisión del fenómeno a nivel internacional y nacional. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología* [en línea]. 2011, 3(1), 112-126 [fecha de Consulta 15 de Julio de 2023]. ISSN: 2145-549X. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=517751801010>

La fuerte militarización en Colombia también se refleja en aspectos como la inversión económica que se ha hecho en materia militar. Así, un estudio demostró que Colombia es el segundo país de toda Latinoamérica que más gasto tiene en temas militares, como se demuestra en una gráfica extraída del artículo citado¹⁷:



Esa mirada militar ha terminado en sesgos de selectividad que terminan discriminando a poblaciones históricamente marginadas. Un ejemplo de esto es lo que sucede con la llamada "guerra contra las drogas". La organización WOLA (Washington Office on Latin America) señala que la guerra contra las drogas golpea de peor manera a las comunidades más vulnerables, ya sea en forma de represión brutal, abandono cruel o ambos. No es de sorprenderse, entonces, que esta lucha incansable se ensañe contra comunidades racializadas, especialmente, negras.

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

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

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

¹⁷ ACOSTA, Cristian. (2021). "Colombia es el segundo país en América Latina con la inversión más alta en gasto militar", Asuntos Legales (5 de abril). Disponible en: <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/colombia-es-el-segundo-pais-la-nivel-latinoamerica-con-mas-inversion-en-gasto-militar-3160701>
¹⁸ Organización WOLA, julio de 2021. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/universitario-guerra-contra-las-drogas-catastrofe/>

convivencia, por lo cual, además, cuentan con un carácter civil, no tienen rangos militares y su accionar se enfoca a temas cívicos.

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

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

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

De este modo, la propuesta establecida en el proyecto de acto legislativo busca ser acorde con las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y con lo que ha desarrollado la doctrina, para pasar de un escenario de una policía altamente militarizada a una policía cívica, civil, allegada a la ciudadanía y con un enfoque en temas de seguridad y convivencia. Trascendiendo la mirada de la seguridad nacional.

VII. Elementos conceptuales

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

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

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

confianza en la Policía que se materializarán en relaciones de cooperación e intercambio de información para la consecución de los objetivos citados" (Vela – Fernández, 2019).

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

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

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

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

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

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

Por otra parte, Policía Local para las ciudades con más de dos millones de habitantes, permitiría que estas ciudades cuenten con capacidades instaladas para la gestión directa de la seguridad y convivencia ciudadana, así como en la descentralización de acuerdo a las necesidades de atención

¹⁹ Sibabato Ortiz, Juan Felipe. Doctrina Policial: un reto más para la consolidación del proceso de paz. Trabajo de grado. Universidad Nacional de Colombia 2018. Se encuentra en: https://www.humans.unal.edu.co/2017/unidades-academicas/departamentos/sociologia/application/files/94/15/36/15/5584/Julian_Felipe_Sibabato_Ortiz.pdf
²⁰ Ibid.
²¹ Valencia P., Inge Helena y Moreno, Laura Marcela. Militarización civil: el caso de Colombia. Análisis Carolina. Serie Paz. 2022. Se encuentra en: <https://www.fundacioncarolina.org/wp-content/uploads/2022/04/AC-8-2022.pdf>

en materia de prevención de las violencias, control del delito y economías criminales, así como en la atención a los comportamientos contrarios a la convivencia.

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

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

IX. Costos estimados de la iniciativa

La creación de la Policía Local requerirá, en primer lugar, de una ley general establezca el régimen jurídico aplicable a esta y a su creación. En segundo lugar, de la decisión del gobierno de cada ciudad de crearla o no. A continuación, se presentan unas estimaciones preliminares del costo de formación, salario y dotación de los Policía Local.

1. Formación

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

Table with 3 columns: CONCEPTO, COSTO MENSUAL X ALUMNO, COSTO ANUAL X ALUMNO. Rows include: 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) 11,286,801; Bonificación 248,189; Bonificación seguro de vida 17,311; Alimentación mensual 404,829; Dotación 1,618,078; Hora catedra policial 402,491; Munición para formación 310,660; Servicios públicos 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.

2. Rango salarial

Table with 5 columns: CONCEPTO, COSTO UNITARIO MENSUAL (PUP), COSTO TOTAL ANUAL (PUP), COSTOS ADICIONALES PERIÓDICOS (PUP), OBSERVACIONES. Rows include: SERVICIOS PERSONALES ASOCIADOS A NÓMINA 46,825,348; Asignación básica (20% asignación básica) 2,102,339; Prima de antigüedad (10% asignación básica) 315,024; Prima de vacaciones (2% asignación básica) 105,169; Prima de servicio anual (50% asignación básica) 1,051,680; Prima de navidad 2,102,339; Prima de categoría de patrullero de policía (20% asignación básica) 420,612; Prima de retiro a la experiencia 105,168; Prima de vacaciones 1,051,680; Subsidio de alimentación 78,885; Remuneración especial de duración (10% asignación básica) 210,356; Bonificación de seguro de vida 19,842; Bonificación para la asistencia familiar 420,612

NOTA: Antes de la vigencia 2022 el nivel ejecutivo correspondía el grado de patrullero. A partir de la creación en vigencia del decreto 666/2022 el grado de patrullero está separado del nivel ejecutivo.

3. Proyección de costos

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

Table with 3 columns: Concepto, Valor unitario, X1000. Rows include: Salarios y prestaciones \$48,826.344; Dotación \$2.549.000; Total \$51.375.344.000

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

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

De los Honorables Congressistas,

Handwritten signatures and names of congress members: CAVALLO, Juan Carlos Torres, James Mosquera, Diogenes Quintana, Juan Carlos Torres, DSA, Duvallier -valle.

Handwritten signatures and names: Daniel González, Juan Carlos Torres, James Mosquera, Alvaro Honedero, Diogenes Quintana, Juan Carlos Torres, Duvallier, Sanchez, Guillermo Benfante, Juan Carlos Torres, Duvallier, Sanchez, Duvallier, Sanchez.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 09 del mes Agosto del año 2023

se radicó en este despacho el proyecto de ley N°... Acto Legislativo N° 11, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales por: Daniel González, Juan Carlos Torres, James Mosquera, Alvaro Honedero, Diogenes Quintana, Juan Carlos Torres, Duvallier, Sanchez, Guillermo Benfante, Juan Carlos Torres, Duvallier, Sanchez.

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1069 - Lunes, 14 de agosto de 2023

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

	Págs.
Proyecto de acto legislativo número 10 de 2023 Senado, por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de acto legislativo número 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.	9