

*Pa/Hon
2 Firmas
Articulado*



222/2-

Bogotá, D. C, octubre de 2022.

Señores

ROY BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente Senado de la República

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General Senado de la República

Ciudad

Referencia: Proyecto de Ley “Por medio del cual se dictan medidas para la prevención y sanción de los abusos en la actividad de policía; y el uso desproporcionado de la fuerza en contextos de manifestaciones públicas”

Ciudadanos funcionarios,

Radicamos ante ustedes el Proyecto de Ley “Por medio del cual se dictan medidas para la prevención y sanción de los abusos en la actividad de policía; y el uso desproporcionado de la fuerza en contextos de manifestaciones públicas”

En este sentido, se presenta a consideración el presente Proyecto de Ley para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

De la ciudadana Senadora y los ciudadanos Representante y Senador,

Inti Raúl Asprilla Reyes
Senador de la República
Partido Alianza Verde

David Ricardo Racero Mayorca
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico

María José Pizarro Rodríguez
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico



PROYECTO DE LEY No ____ DE 2022

“Por medio del cual se dictan medidas para la prevención y sanción de los abusos en la actividad de policía; y el uso desproporcionado de la fuerza en contextos de manifestaciones públicas”

El Congreso de Colombia Decreta

Capítulo I. Consideraciones Generales

Artículo 1: Objeto. La presente ley tiene por objeto dictar las medidas para prevenir y sancionar los abusos en la actividad de policía y el uso desproporcionado de la fuerza en contextos de manifestaciones públicas, garantizando los derechos establecidos por la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad, los tratados internacionales y las Resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas sobre el uso de la fuerza.

Artículo 2: Ámbito de aplicación. La presente ley es aplicable a la actividad de policía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la ley 1801 de 2016.

Artículo 3: Definiciones. Para los efectos de esta ley, se adoptarán las siguientes definiciones:

- a. **Abuso en la actividad de policía:** Es el acto arbitrario e injusto cometido por el personal uniformado escalafonado de la Policía Nacional y por los Auxiliares de Policía que estén prestando servicio militar en la Policía Nacional bajo su mando, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas.
- b. **Uso de la fuerza:** Es el medio material, legal, necesario, proporcional y racional empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas, incluidas la de ellos mismos, sin mandamiento previo, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad, de conformidad con la ley y los estándares internacionales sobre el uso de la fuerza.
- c. **Maniobra de estrangulamiento:** Es la acción de apretar el cuello para comprimir las arterias carótidas o la tráquea.
- d. **Bastón tipo tonfa:** Pieza cilíndrica con una empuñadura lateral que permite hacerla girar en forma circular como medida de defensa contra armas contundentes y cortopunzantes y permite cubrir diferentes ángulos de ataque de las agresiones.
- e. **Armas mecánicas cinéticas:** Son armas mecánicas cinéticas: Fusiles lanza gases y

lanzadores múltiples, escopeta calibre 12, lanzadores de red de nylon o materiales, lanzadores de red, lanzador de munición esférica, munición de goma, cartuchos de impacto dirigido, cartuchos impulsores, munición cinética.

- f. **Dispositivos de control eléctrico y auxiliares: de control eléctrico y auxiliares:** Son dispositivos de control eléctrico y auxiliares: Lanzadores múltiples eléctricos, Pistolas de disparo eléctrico o dispositivos de control eléctrico, Bastón Policial, Dispositivos de Shock eléctrico, Lanzadores Flash, Bengalas, Animales entrenados, Vehículos antimotines anti disturbios, Dispositivo lanza agua.
- g. **Manifestación pública:** Es una expresión de los derechos fundamentales de reunión y manifestación pública y pacífica, incluye la protesta y está cobijada por las prerrogativas del derecho a la libertad de expresión. Así mismo, excluye de su contorno material las manifestaciones violentas y los objetivos ilícitos. Estos derechos tienen una naturaleza disruptiva, un componente estático (reunión/pública) y otro dinámico (movilización pública).
- h. **Espacio Público:** Es el conjunto de muebles e inmuebles públicos, bienes de uso público, y de especial importancia ecológica y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, usos o afectación, a la satisfacción de necesidades colectivas que trascienden los límites de los intereses individuales de todas las personas en el territorio nacional. En una sociedad democrática el espacio público no es solo un ámbito de circulación, sino también de participación.
- i. **Orden Público:** Conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana.
- j. **Prevención policial:** Es el conjunto de medidas técnico operativas para incidir en forma temprana sobre los factores que favorecen la violencia y constituyen delitos que afectan el ejercicio de la manifestación pública, disminuyendo los riesgos y posibilidades de ocurrencia de los mismos.
- k. **Disuasión:** Es la acción policial que se ejerce cuando ya se ha instalado una situación que afecta la seguridad ciudadana que puede derivar en acciones ilícitas que generen daños mayores. Previo al uso de la fuerza legítima, la policía deberá agotar los medios disuasivos adecuados que estén a su alcance, como el diálogo y la negociación con las personas involucradas.
- l. **Intervención:** Es la acción policial que implica el uso de la fuerza física de forma necesaria, racional y proporcional, a los efectos de restablecer y garantizar el ejercicio de la manifestación pública que se haya visto alterado por una conducta ilícita.

Capítulo II. Prevención de los abusos en la actividad de policía



Artículo 4. Uso de la Fuerza. Las disposiciones del presente capítulo se aplican conforme a lo dispuesto en el artículo 166 de la ley 1801 de 2016.

Artículo 5. Principios del uso de la fuerza. El uso de la fuerza por parte del personal uniformado escalafonado de la Policía Nacional y de los Auxiliares de Policía que estén prestando servicio militar en la Policía Nacional bajo su mando, se desarrollará con arreglo a los principios de necesidad, legalidad, proporcionalidad y racionalidad, cuando sea estrictamente necesario y en la medida que se requiera por grave alteración del orden público.

1. En virtud del principio de necesidad, el personal uniformado de la Policía Nacional, en el ejercicio de sus funciones, utilizará medios preventivos y disuasivos antes de recurrir al uso de la fuerza, al bastón tipo tonfa, al uso de armas mecánicas cinéticas y al uso de armas de fuego, que será siempre el último recurso.
2. En virtud del principio de proporcionalidad, el personal uniformado de la Policía Nacional, en el ejercicio de sus funciones, al hacer uso de la fuerza, armas, municiones, elementos, dispositivos menos letales y armas de fuego, debe hacerlo procurando causar el menor daño posible y actuar en proporción a la gravedad de la amenaza y el objetivo que se quiere lograr, escogiendo entre los medios eficaces, aquellos que causen menor daño a la integridad de las personas y sus bienes.

Artículo 6. Seguimiento y evaluación a los protocolos del uso de la fuerza. El Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior y la Defensoría del Pueblo adelantarán, por medio de una mesa interdisciplinaria que cuente con la participación de la sociedad civil, una evaluación y seguimiento de los protocolos del uso de la fuerza implementados por la Policía Nacional.

El Ministerio del Interior reglamentará la materia en un término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 7. Cuotas de comparendos. Con el propósito de prevenir comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y la autoridad, se prohíbe la exigencia a los miembros de la policía de cuotas de comparendos y resultados operativos como criterio para determinar su evaluación de desempeño y continuidad en el cargo.

Artículo 8. Sistema de video vigilancia de los Comandos de Atención Inmediata. Las unidades policiales con jurisdicción menor, estratégicamente ubicadas en los perímetros urbanos de los municipios, localidades, comunas o barrios de las principales ciudades que posean estadios territoriales, denominadas Comandos de Atención Inmediata (CAI), contarán con un sistema de video vigilancia que dé cuenta de las acciones emprendidas por los uniformados en el lugar.

Artículo 9. Sistema de cámaras en los Centros de Traslado por Protección. Los Centros de Traslado por Protección establecidos por los entes territoriales contarán con un sistema de videocámaras que dé cuenta de las acciones emprendidas en dichos lugares.

Artículo 10. Identificación plena de los uniformados. Adiciónese un inciso al parágrafo 4° del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

El mecanismo implementado debe contemplar la obligatoriedad del porte visible del número de placa policial. A su vez, la Policía Nacional llevará un registro de los números de placas y los nombres completos de los uniformados que porten la misma.

Artículo 11. Protección contra el abuso sexual. Con el fin de prevenir el abuso sexual por parte de miembros de la fuerza pública y garantizar la protección a la mujer, se debe garantizar en caso de privación de la libertad o traslado a dependencias oficiales, el acompañamiento de personal femenino de la Policía Nacional, en el vehículo destinado para tal efecto.

Capítulo III. Fases de la Actuación y agentes encargados de intervenir en manifestaciones públicas.

Artículo 12: Fases de la actuación policial en manifestaciones públicas. La actuación de la Policía Nacional debe estar dirigida a garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas tanto de manifestantes como de aquellos que no participan de ella. Las fases del accionar de la Policía Nacional son la prevención, la disuasión y, excepcionalmente, la intervención, cuando sea necesaria para garantizar los derechos de los manifestantes y de quienes no participan en ella.

Consumada la fase de intervención, la cual debe ir dirigida a restablecer el orden público y a garantizar el derecho a la movilización pública, el uso de la fuerza debe cesar de inmediato. En caso de que se haga uso de la fuerza que cause daños a la vida, libertad o integridad personal a algún ciudadano, se tendrá que remitir informe escrito al superior jerárquico y al Ministerio Público.

Artículo 13: Calidad de los integrantes de la Unidad Antidisturbios. Ningún integrante de la Fuerza Disponible y el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) de la Policía Nacional, o quienes hagan sus veces, podrá participar en operativos de acompañamiento e intervención en manifestaciones públicas, si está vinculada a investigaciones penales o disciplinarias.

Artículo 14: Identificación de integrantes de la Fuerza Pública. Todos los miembros de la Fuerza Pública, sin excepción, deben portar su uniforme e identificación visible en todo tiempo, modo y lugar.

Parágrafo 1. Los integrantes de la Fuerza Disponible y el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD) de la Policía Nacional, o quienes hagan sus veces, deberán estar identificados de forma clara y visible con su nombre, apellido y jerarquía, la cual no será removible.

Toda prenda de vestir que sea utilizada por los miembros de la Fuerza Pública, en el ejercicio de sus funciones, deberá llevar la identificación de su portador.

Parágrafo 2. En ningún caso se permitirá la utilización de vehículos automotores sin los emblemas correspondientes a la institución a la que pertenecen.



Artículo 15. Uso de cámaras corporales para miembros de la Fuerza Pública en manifestaciones.

Las autoridades deberán implementar el uso de cámaras corporales de grabación permanente para los miembros de la Policía Nacional destinados a acompañar e intervenir en manifestaciones públicas.

Así mismo, los vehículos automotores en los cuales se transporten detenidos o conducidos deberán tener una cámara que registre su interior.

Capítulo IV. Control al Abuso Policial

Artículo 16: Sistema único para el mejoramiento y prevención de los abusos en la actividad de policía. Adiciónese un párrafo al artículo 235 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:

Parágrafo: El sistema único para el mejoramiento y prevención de los abusos en la actividad de policía garantizará que las personas que pongan sus quejas puedan conocer el estado de las mismas, a través de un seguimiento a sus radicados. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones reglamentará lo pertinente en un término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Artículo 17. Minutas de actuación de los cuerpos de policía encargadas de la intervención en manifestaciones públicas. Los documentos que registren la actuación de los cuerpos de policía que intervienen en manifestaciones públicas, tales como bitácoras, minutas, libros de registro de operaciones y cualquier otro mecanismo de registro, serán llevados por la Oficina de Control Interno de la Policía Nacional y la autoridad civil local de la jurisdicción de actuación. La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo tendrán acceso a estos documentos.

Artículo 18. Mecanismo de interlocución, comunicación y coordinación entre las autoridades civiles y de policía con las organizaciones de la sociedad civil. Los alcaldes y gobernadores generarán espacios de dialogo e interlocución entre los cuerpos policiales, autoridades civiles y organizaciones de la sociedad civil para dar seguimiento a las disposiciones señaladas en la presente ley.

Artículo 19. De la defensa de los derechos humanos durante manifestaciones públicas. Las autoridades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, atendiendo a lo previsto en el artículo 38 de la Constitución Política, reconocen y protegen el derecho de la sociedad civil a organizarse, pacíficamente, por medio de Comisiones de Verificación e Intervención en contextos de manifestaciones públicas. Estas comisiones, se entenderán como órganos independientes que realizan observación y verificación de las condiciones de garantía y de protección de los derechos humanos en el marco de la movilización pública.

Artículo 20. Reestructuración de la intervención policial. El Ministerio de Defensa y el Ministerio de Interior, con el apoyo de la Defensoría del Pueblo y representantes de organizaciones sociales y de Derechos Humanos, deberán en un plazo de seis (6) meses reformar, concertar y aprobar los instrumentos normativos existentes que regulan la intervención policial en manifestaciones públicas, para que estén acordes a lo dispuesto en la presente ley.

Capítulo V. Sanción al Uso desproporcionado de la Fuerza:

Artículo 21: Prohibición de maniobra de estrangulamiento. Adiciónese un numeral 1.1 al artículo 45 de la ley 2196 de 2022, el cual quedará así:

Artículo 45:

- 1.1. Realizar maniobra de estrangulamiento a los ciudadanos a los que pretenda controlar por medio del uso de la fuerza.

Artículo 22: Regulación uso del bastón tipo tonfa.

Adiciónese un numeral 1.2 y un Parágrafo al artículo 45 de la ley 2196 de 2022, el cual quedará así:

Artículo 45:

- 1.2. Usar el bastón tipo tonfa para golpear en la cabeza a los ciudadanos a los que pretenda controlar por medio del uso de la fuerza.

Parágrafo: El Ministerio de Defensa dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley se encargará de reglamentar el uso del bastón tipo tonfa por medio de un manual claro que tenga la prohibición mencionada.

Artículo 23: Uso de armas cinéticas en manifestaciones pacíficas: Adiciónese un numeral 1.3 al artículo 45 de la ley 2196 de 2022, el cual quedará así:

Artículo 45:

- 1.3. Usar armas cinéticas en manifestaciones pacíficas.

Artículo 24: Uso de escopeta calibre 12 en manifestaciones pacíficas. Adiciónese un numeral 1.4 al artículo 45 de la ley 2196 de 2022, el cual quedará así:

Artículo 45:

- 1.4. Usar escopetas calibre 12 y similares para dispersar manifestaciones públicas.

Artículo 25: Uso de lanzamiento directo a manifestantes pacíficos. Adiciónese un numeral 1.4 al artículo 45 de la ley 2196 de 2022, el cual quedará así:

Artículo 45:

- 1.5. Lanzar directamente armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, agentes químicos, acústicas y lumínicas, directamente contra multitudes o de forma indiscriminada para dispersar manifestaciones pacíficas.



Artículo 26: Uso de la fuerza contra menores y adultos mayores. Adiciónese un numeral 1.6 al artículo 45 de la ley 2196 de 2022, el cual quedará así:

Artículo 45:

1.6. Usar la fuerza contra niños, niñas y adolescentes, personas mayores o personas en situación de discapacidad, en manifestaciones pacíficas.

Artículo 27: Uso del porte de armas de fuego en manifestaciones pacíficas. Adiciónese un numeral 1.7 al artículo 45 de la ley 2196 de 2022, el cual quedará así:

Artículo 45:

1.7. Portar armas, municiones de fuego o de poder letal en cualquier fase de la actuación policial en manifestaciones pacíficas.

Artículo 28: Uso de la fuerza letal en manifestaciones pacíficas. Adiciónese un numeral 1.8 al artículo 45 de la ley 2196 de 2022, el cual quedará así:

Artículo 45:

1.8. Usar fuerza letal en desarrollo de manifestaciones ciudadanas.

Artículo 29: Uso de los dispositivos de control eléctrico en manifestaciones pacíficas. Adiciónese un numeral 1.9 y un párrafo al artículo 45 de la ley 2196 de 2022, el cual quedará así:

Artículo 45:

1.9. Usar dispositivos de control eléctrico en manifestaciones pacíficas.

Parágrafo. El Ministerio de Defensa dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de esta ley se encargará de reglamentar el uso de los dispositivos de control eléctrico.

Artículo 30: Utilización de medios y vehículos no oficiales: Adiciónese un numeral 2.2 al artículo 45 de la ley 2196 de 2022, el cual quedará así:

Artículo 45:

1.2. Retener o trasladar personas en vehículos no oficiales o que no tengan la identificación visible de la Policía Nacional.

CAPÍTULO VI. Del Comisionado Nacional de Policía.

Artículo 31: Comisionado Nacional de Policía. Adiciónese el artículo 235A a la Ley 1801 de 2016 en cual quedará así:

Artículo 235A. Comisionado Nacional de la Policía. En el marco del sistema único para el mejoramiento y prevención de los abusos en la actividad de policía créase el cargo de Comisionado Nacional para la Policía, el cual tendrá por objeto ejercer la vigilancia del régimen disciplinario de la Policía Nacional, sin perjuicio de la vigilancia que les corresponde a los organismos de control.

El Comisionado Nacional para la Policía ejercerá las funciones de veeduría ciudadana y vigilancia del régimen disciplinario y operaciones policiales, verificando el estricto cumplimiento de leyes, decretos, reglamentos, resoluciones, directivas, disposiciones, órdenes y demás normas expedidas por el Director General para el correcto funcionamiento de las unidades orgánicas estructurales de la Institución y de ésta en conjunto.

El Comisionado Nacional para la Policía será un funcionario no uniformado, que cumpla con los siguientes requisitos:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.
2. Ser abogado.
3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.
4. Haber desempeñado, durante diez años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

El Comisionado Nacional para la Policía será elegido por concurso de méritos adelantado por la Comisión Nacional del Servicio Civil que se encargará de reglamentar y aplicar el concurso dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 32. Adiciónese el artículo 235B a la Ley 1801 de 2016 en cual quedará así

Artículo 235B Funciones del Comisionado Nacional de la Policía. Son funciones del Comisionado Nacional de la Policía.

1. Analizar el universo de quejas que la ciudadanía formule en torno al funcionamiento de la Policía y proponer políticas y procedimientos para darles un curso apropiado.
2. Supervisar las investigaciones penales contra miembros de la Policía Nacional por hechos cometidos en actos o con ocasión del servicio, con el fin de asegurar una pronta y cumplida justicia.
3. Solicitar la suspensión provisional en los casos donde sumariamente se advierta un abuso policial.
4. Solicitar el ejercicio del poder preferente de la Procuraduría General de la Nación, en los casos en los que sumariamente se evidencie un abuso policial.
5. Velar porque las actividades operativas se desarrollen dentro del marco de la legalidad, de



conformidad con los planes establecidos, procurando resultados eficaces en la prestación de servicios a la comunidad, y verificando el estricto cumplimiento de la Constitución, las leyes, los decretos, reglamentos, resoluciones, directivas, disposiciones, órdenes y normas para el correcto funcionamiento de las unidades de policía a nivel nacional.

6. Presentar un informe anual al Congreso.
7. Evaluar y hacer diagnósticos sobre los problemas de la Institución y proponer medidas urgentes y eficaces para su solución.
8. Vigilar los procesos por abuso policial adelantados contra los uniformados y llevar la estadística de los casos de abusos que se presenten anualmente.

Capítulo VII. Disposiciones finales.

Artículo 33: Régimen disciplinario. Las conductas prohibidas establecidas en la presente ley serán objeto de graduación de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 48 de la ley 2196 de 2022.

Artículo 34: Vigencia. La presente ley rige a partir de su sanción y publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De la ciudadana Senadora y los ciudadanos Representante y Senador,

Inti Raúl Asprilla Reyes
Senador de la República
Partido Alianza Verde

David Ricardo Racero Mayorca
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico


María José Pizarro Rodríguez
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

Exposición de motivos al Proyecto de Ley por medio del cual se dictan medidas para la prevención y sanción de los abusos en la actividad de policía; y el uso desproporcionado de la fuerza en contextos de manifestaciones públicas

1. Objeto de la iniciativa legislativa

El proyecto de ley se orienta a prevenir y sancionar conductas de abuso policial, tanto en la cotidianidad de la actividad de policía, como en contextos de manifestaciones públicas; que vulneran derechos fundamentales reconocidos por nuestra constitución política y los tratados internacionales sobre derechos humanos.

La iniciativa busca la erradicación de situaciones que además de vulnerar derechos de rango constitucional, han generado un impacto negativo en la imagen y legitimidad de la Policía Nacional; conductas que generan rechazo social y que hasta el momento no son objeto de regulación específica, no obstante la necesidad de intervenir desde el legislativo con el propósito de entregarle a la ciudadanía y a los miembros de la fuerza pública, una directriz clara que proscriba hechos que están ocasionando el deterioro de las bases de la convivencia y las relaciones entre las autoridades y la ciudadanía. Parte de lo acá expuesto recoge propuestas planteadas en Mesas de Trabajo conformadas por diversas organizaciones sociales y de derechos humanos, que buscan garantizar los derechos fundamentales que se ejercen en contextos de movilizaciones públicas y pacíficas.

2. Actividad de Policía.

El proyecto busca regular aspectos propios de la actividad de policía, definida en el artículo 20 de la Ley 1801 de 2016 y en múltiples pronunciamientos de la Corte Constitucional, así como delimitar los alcances de su accionar en contextos de manifestaciones públicas y pacíficas.

El contexto es la particular actuación que desempeñan los agentes de policía en su misión de preservar cotidianamente el orden público y de restablecerlo cuando el mismo resulte turbado; así como garantizar los múltiples derechos fundamentales que se ejercen en las manifestaciones públicas y pacíficas.

2.1 Actividad de Policía en la Ley y la Jurisprudencia

Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto por la dignidad humana, la supremacía de la Constitución y otra serie de principios y valores que dan sentido a esta connotación, sin embargo, esta referencia contenida en normas y tratados internacionales encuentra en la cotidianidad dificultades para su concreción, evidenciadas en innumerables testimonios vertidos en denuncias que se publican a diario en los principales medios de comunicación y en las redes sociales, en donde aparecen miembros de la fuerza pública ejecutando procedimientos que atentan contra



los derechos humanos de los ciudadanos que lucen impotentes frente a un ejercicio de poder que les cercena derechos y libertades en virtud de la preservación de un orden público cuyo mantenimiento debe ceñirse a ciertos parámetros que a pesar de la existencia de este caudal de normas, no han tenido el suficiente calado e introyección en los miembros de la fuerza pública a quienes se dirige la presente reglamentación.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger los derechos y libertades de todas las personas residentes en Colombia, labor fundamental para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. Aunque dicha labor implica el ejercicio de medios de coerción, tales medios no pueden desconocer ni limitar de manera absoluta el alcance, sentido y la protección de que gozan los derechos humanos.

La actividad de policía sirve para el mantenimiento del orden público y es un medio para lograrlo, no obstante, el fin perseguido, no justifica la creación de un escenario con potencialidad para desvirtuar todo el catálogo de principios, derechos y libertades cuya protección y efectividad pregonan nuestra Carta Política.

La actividad de policía, tal y como está definida, con todo y que persiga el mantenimiento del orden público, no es más que un instrumento para concretar dicho fin. No podemos caer en el error de valorar la tranquilidad, seguridad, salubridad y el ambiente por encima de los medios que empleamos para conseguirlos. Desde los primeros años de vigencia de nuestra Carta Política, la Corte Constitucional profirió la Sentencia C-024 de 1994, en la que analizó de manera profunda el papel que cumple la Policía dentro de nuestro régimen constitucional, precisando los siguientes conceptos:

“La policía, en sus diversos aspectos, busca entonces preservar el orden público. Pero el orden público no debe ser entendido como un valor en sí mismo sino como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos. El orden público, en el Estado social de derecho, es entonces un valor subordinado al respeto a la dignidad humana, por lo cual el fin último de la Policía, en sus diversas formas y aspectos, es la protección de los derechos humanos. Estos constituyen entonces el fundamento y el límite del poder de policía. La preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático, puesto que el sentido que subyace a las autoridades de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público.

Conforme a lo anterior, en un Estado social de derecho, el uso del poder de policía -tanto administrativa como judicial-, se encuentra limitado por los principios contenidos en la Constitución Política y por aquellos que derivan de la finalidad específica de la policía de mantener el orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas. De ello se desprenden unos criterios que sirven de medida al uso de los poderes de policía y que la Corte Constitucional entra a precisar:

- 1- *Siendo autoridad administrativa (policía administrativa) o que actúa bajo la dirección funcional de las autoridades judiciales (policía judicial), la Policía está sometida al principio de legalidad puesto que afecta libertades y derechos.*
- 2- *Toda medida de policía debe tender a asegurar el orden público; por tanto, encuentra su limitación allí donde comienzan las relaciones estrictamente privadas. De aquí que la policía tampoco pueda actuar a requerimiento de un particular para proteger sus intereses meramente privados; para esto está la Justicia ordinaria.*
- 3- *La policía sólo debe adoptar las medidas necesarias y eficaces para la conservación y restablecimiento del orden público. La adopción del remedio más enérgico -de entre los varios posibles-, ha de ser siempre la ultima ratio de la policía, lo cual muestra que la actividad policial en general está regida por el principio de necesidad, expresamente consagrado en el artículo 3º del "Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley", aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 169/34 del 17 de diciembre de 1979, que establece que las autoridades sólo utilizarán la fuerza en los casos estrictamente necesarios.*
- 4- *Igualmente, las medidas de policía deben ser proporcionales y razonables en atención a las circunstancias y al fin perseguido: debe entonces evitarse todo exceso innecesario. Así pues, los principios de proporcionalidad y razonabilidad que rigen todas las actuaciones de la administración pública adquieren particular trascendencia en materia de policía.*
- 5- *Directamente ligado a lo anterior, la extensión del poder de policía está en proporción inversa al valor constitucional de las libertades afectadas. Eso explica que en ciertas materias -como la regulación de los sitios públicos- el poder policial sea mucho más importante que en otros ámbitos de la vida social, como el derecho a la intimidad y a la inviolabilidad del domicilio.*
- 6- *El poder de la policía se ejerce para preservar el orden público pero en beneficio del libre ejercicio de las libertades y derechos ciudadanos. No puede entonces traducirse en una supresión absoluta de las libertades.*
- 7- *Así mismo debe recordarse especialmente en esta materia la regla, por otra parte general a toda actividad administrativa, de la igualdad de los ciudadanos ante la ley. El ejercicio del poder de policía no puede traducirse en discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la población, puesto que todas las personas "recibirán la misma protección y trato de las autoridades". (CP 13)*
- 8- *Igualmente opera la máxima de que la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos.*

Por todo lo anterior, el ejercicio de la coacción de policía para fines distintos de los queridos por el ordenamiento jurídico puede constituir no sólo un problema de desviación de poder sino incluso el delito de abuso de autoridad por parte del funcionario o la autoridad administrativa."¹
(Subrayado fuera de texto)

Hoy por hoy, el agente de policía que emite una orden, cuenta con un elemento que respalda su solicitud: la posibilidad de extender un comparendo por su desobediencia, y adicionalmente con

¹ Corte Constitucional. Sentencia C 024 de 1994. MP Alejandro Martínez Caballero. Páginas 30 y 31.



otros recursos que obliguen a cumplirla, valiéndose si es el caso, de los medios, medidas y procedimientos establecidos en el Código Nacional de Policía, entre ellos el uso de la fuerza.

Con apoyo en dichos medios, el policial puede señalarle al ciudadano una serie de variables sobre su comportamiento que impliquen el hacer, no hacer o dejar de hacer algo que a juicio del uniformado afecte cualquiera de las categorías de convivencia y sin embargo, los medios para lograr la coerción o el sometimiento del ciudadano pueden, en muchos casos, estar errado o desviado de los fines y criterios que se invocan como justificación o incluso puede que a pesar de ser congruente con dichos fines, la orden termine sacrificando derechos y libertades ciudadanas.

Ahora bien, para el legislador es imposible prever todas las variables a las que puede conducir en la práctica el uso de este medio, sin embargo, si es su deber dotarlo de mayores requisitos para evitar que su ejercicio termine por desnaturalizar el propósito de su creación.

La necesidad de dotar a los policiales y a la ciudadanía de un instrumento eficaz para prevenir, identificar, denunciar y sancionar situaciones que desnaturalizan la actividad de policía, amparada por la Ley 1801 de 2016, justifica el presente proyecto de ley en la medida que representa un contrapeso para proteger y advertir al ciudadano y al funcionario policial de la existencia de límites en su ejercicio, limitando al máximo cualquier germen de autoritarismo, con el fin de evitar que el uniformado incurra en un ejercicio despótico del poder y de brindar una protección a la primacía de los derechos inalienables de la persona, tal y como lo pregona el artículo 5° de la norma superior.

Todo lo anterior, enmarcado en el contexto del artículo 6° superior que establece la responsabilidad de los particulares y de los servidores públicos, resaltando que los primeros sólo son responsables por el incumplimiento de la Constitución y la ley, de ahí que la actividad de policía debe en primer término basarse en la ley, y por supuesto en principios como la dignidad humana, proporcionalidad y razonabilidad.

En el mismo orden de ideas, el cumplimiento de los deberes por parte del funcionario público, en este caso del agente de policía, no puede justificar la consagración de métodos violentos. La actividad de policía constituye una de las formas más palpables del ejercicio cotidiano del poder del Estado frente al ciudadano, y una manera de modelar su conducta, lo cual, siendo necesario y pertinente para garantizar la convivencia, debe en extremo rodearse de garantías en favor del ciudadano y de los propios fines a los que se orienta la actuación de la autoridad. Esta protección ha de ser reforzada en tratándose de contextos de manifestaciones públicas y pacíficas.

2.2. Garantía del cumplimiento de la ley y actividad de policía.

Es cierto es que la autoridad constituida requiere de unos medios que le permitan eficazmente garantizar el cumplimiento de las leyes y para ello debe el ordenamiento jurídico establecer instrumentos jurídicos coercitivos que permitan exigir los deberes, mandatos y prohibiciones contenidos en la ley. Uno de tales instrumentos son las órdenes de policía, cuyo propósito es prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla.

El mismo artículo 150 de la ley 1801 de 2016, es prolijo en definir la orden de Policía como un: *“mandato claro, preciso y conciso dirigido en forma individual o de carácter general, escrito o verbal, emanado de la autoridad de Policía, para prevenir o superar comportamientos o hechos contrarios a la convivencia, o para restablecerla.”*

Igualmente determina que: *“Las órdenes de Policía son de obligatorio cumplimiento. Las personas que las desobedezcan serán obligadas a cumplirlas a través, si es necesario, de los medios, medidas y procedimientos establecidos en este Código”.*

Sin duda, las normas citadas persiguen un fin legítimo, en la medida que establecen las bases legales para que la autoridad pueda desempeñar eficazmente su labor de hacer cumplir las normas que posibilitan la convivencia en sociedad.

En el contexto de la discusión que dio lugar a la expedición de la Ley 1801 de 2016, se consideró importante superar algunas deficiencias del estatuto anterior considerado por muchos como una norma que no dotaba a las autoridades policiales de las herramientas necesarias para cumplir eficazmente su función. En los debates previos a su aprobación no fueron pocas las voces que dejaron constancia de algunos temores respecto del espíritu de la Ley 1801 de 2016, apreciaciones que gravitaron en torno al carácter abiertamente represivo de la norma y al amplio y discrecional poder otorgado al personal uniformado de la policía, a la sazón, los competentes para dictar las órdenes en virtud de la actividad de policía.

2.3. Limitaciones a la actividad de policía

En un escenario ideal tal vez pudiéramos asumir el riesgo que implica otorgar al cuerpo policial la facultad de ejercer su actividad tal y como está actualmente concebida, bajo el entendido que jamás abusarían de dicho poder y que procurarían defender los derechos y libertades ciudadanas, pero es la realidad la que prende las alarmas al revelar que en los años que lleva de vigencia la Ley 1801 de 2016, su aplicación ha conducido a serios conflictos con los ciudadanos cuya reacción natural ante procedimientos arbitrarios e injustos, es oponerse y reclamar el respeto de sus derechos y el ejercicio de sus libertades.

En la sentencia C-435 de 2013, se define el orden público como *“el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos”*².

La preservación del orden público tiene dos connotaciones en un Estado social de derecho; es fundamento y límite de las competencias de policía. Así las cosas, el poder, la función, la actividad, los medios y las medidas de Policía deben subordinarse a los principios constitucionales y las

² Definición usada también entre otras en las Sentencias C-179 de 2007, C-024 de 1994, C-251 de 2002 y C- 825 de 2004.



libertades públicas, que solo pueden restringirse, limitarse y en algunos casos suspenderse temporal y transitoriamente, cuando exista una finalidad constitucionalmente legítima orientada a lograr la convivencia pacífica y asegurar los derechos de los ciudadanos³.

La preservación del orden público como bien jurídico y como expresión de unas condiciones que se consideran necesarias para convivir en sociedad, no puede abstraerse al reconocimiento de los derechos fundamentales, pues el respeto de tales derechos está inescindiblemente ligado al núcleo esencial de la noción de orden público.

En palabras de la Corte:

*"4.2.2. En este orden de ideas, se han planteado condiciones que debe cumplir el poder de Policía: (i) estar sometido al principio de legalidad; (ii) dirigirse a garantizar el orden público; (iii) adoptar medidas proporcionales y razonables al fin perseguido, sin suprimir desproporcionada o absolutamente las libertades y teniendo en cuenta que en algunos ámbitos estas regulaciones pueden resultar más importantes que en otras; (iv) no imponer discriminaciones injustificadas a ciertos sectores de la población; (5) recaer contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejerce legalmente sus libertades, y (6) someter las medidas policivas a los correspondientes controles judiciales"*⁴.

Centrando la atención nuevamente en el aspecto que suscita mayor interés en el presente proyecto de ley, la Corte ha sostenido que la actividad de policía consagrada en el artículo 218 superior, es la que ejecuta el personal uniformado de la Policía Nacional, al cual le corresponde mantener las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, mediante la utilización de medios legítimos para prevenir y conjurar las alteraciones del orden público.

La Corte Constitucional ha sido enfática al determinar que las medidas preventivas que adopta la Policía se justifican en la prevalencia del interés general y de la protección de los derechos de los ciudadanos como fin esencial del Estado, y en el principio de acuerdo con el cual, los derechos no son absolutos, por lo cual se admite que las personas pueden gozar libremente de sus derechos siempre que no afecten a los de los demás y obren conforme con la solidaridad¹².

Es cierto que aún con las garantías del Estado Social de Derecho, los derechos de los administrados no son absolutos, pero entonces podríamos preguntarnos en dicho contexto: ¿el poder de las autoridades si lo es?

Vale, igualmente, resaltar como lo ha dicho la jurisprudencia constitucional en esta materia, que *"la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces incompatible con el ideal democrático, puesto que el sentido que subyace a las autoridades*

³ Sentencia C-825 de 2004.

⁴ Sentencia C-435 de 2013, página 11.

de policía no es el de mantener el orden a toda costa sino el de determinar cómo permitir el más amplio ejercicio de las libertades ciudadanas sin que ello afecte el orden público"⁵.

Es así como desde sus primeras sentencias la Corte ha señalado que los límites de la actividad de policía consisten en: (1) respetar el principio de legalidad; (2) asegurar el orden público sin interferir con el ámbito privado de los ciudadanos; (3) tomar las medidas necesarias y eficaces para cumplir con su tarea y utilizar la fuerza únicamente cuando sea indispensable, de acuerdo con el artículo 3º del "Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley", aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por resolución 169/34 del 17 de diciembre de 1979; (4) adoptar medidas proporcionales y razonables en relación con las circunstancias y el fin perseguido; (5) el poder de policía es inversamente proporcional con el valor constitucional de las libertades afectadas; (6) debe ejercerse para preservar el orden público en beneficio de las libertades y derechos ciudadanos y no puede traducirse en una limitación absoluta de los mismos; (7) no puede llevar a discriminaciones injustificadas de ciertos sectores de la sociedad; (8) la policía debe obrar contra el perturbador del orden público, pero no contra quien ejercite legalmente sus derechos.

Al respecto existe suficiente evidencia a pesar del poco tiempo de vigencia de la norma, sobre los problemas de convivencia y abusos que ha propiciado el ejercicio de la actividad de policía, que se concreta en el poder de dictar toda clase de órdenes, que aunque formalmente están destinadas a proteger y recuperar las diferentes categorías de convivencia, en la práctica se utiliza en no pocas ocasiones como una herramienta para eliminar cualquier posibilidad de crítica, disenso, oposición pacífica y justificada.

Consideramos con arreglo a las normas constitucionales que, en el Estado Social y Democrático, no tiene cabida un poder de tal naturaleza y por ello, procede introducir un elemento de contrapeso que erradique de la actividad de policía cualquier posibilidad de abuso, estableciendo sanciones y controles adicionales que desde tiempo atrás se han reclamado por parte de todos los estamentos de la sociedad.

Si bien en una democracia, no solo se deben priorizar los derechos haciendo abstracción de los deberes a cargo de los administrados, es deber de las autoridades y puntualmente de las que ejercen el poder de policía (Congreso), el propender por el fomento de instituciones justas porque de ello depende en parte el deber general de los ciudadanos de obedecerlas y atacarlas en búsqueda del bien común.

3. Uso de la fuerza

El uso de la fuerza se encuentra definido por el artículo 166 de la Ley 1801 de 2016 como:
"(...) el medio material, necesario, proporcional y racional, empleado por el personal uniformado de la Policía Nacional, como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas

⁵ Sentencia C- 492 de 1992 .



incluida la de ellos mismos, sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública, de conformidad con la ley”

Además de definir el uso de la fuerza en el marco de la aplicación de las normas determinadas para el personal uniformado, se encarga de especificar en qué situaciones se podrá hacer uso de la misma, es así como de acuerdo con la ley solo podrá usarse la fuerza:

- 1. Para prevenir la inminente o actual comisión de comportamientos contrarios a la convivencia, de conformidad con lo dispuesto en el régimen de policía y en otras normas.*
- 2. Para hacer cumplir las medidas correctivas contempladas en este Código, las decisiones judiciales y obligaciones de ley, cuando exista oposición o resistencia.*
- 3. Para defenderse o defender a otra persona de una violencia actual o inminente contra su integridad y la de sus bienes, o protegerla de peligro inminente y grave.*
- 4. Para prevenir una emergencia o calamidad pública o evitar mayores peligros, daños o perjuicios, en caso de haber ocurrido la emergencia o calamidad pública.*
- 5. Para hacer cumplir los medios inmateriales y materiales, cuando se presente oposición o resistencia, se apele a la amenaza, o a medios violentos.*

De acuerdo con esta definición y los casos determinados, el proyecto de ley busca limitar el uso de la fuerza a partir de la elevación a rango de ley de resoluciones que han pretendido regular el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, entre otras actividades, por la Policía Nacional.

3.1. Estándares internacionales del uso de la fuerza

El derecho internacional de los derechos humanos cuenta con unos estándares aplicables al uso de la fuerza. Colombia ha suscrito muchos de los convenios internacionales que regulan la materia, dentro de los mismos se encuentran: i) el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 34/169 de 17 de diciembre de 1979 y ii) Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

Estos instrumentos han sido adoptados por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha sido enfática en determinar que a pesar de que los Estados tienen la capacidad de usar la fuerza, el mismo uso se encuentra limitado, así lo expone:

Si bien los Estados gozan de un cierto grado de discreción al evaluar el riesgo al orden público, a efectos de disponer el uso de la fuerza, esa discrecionalidad no es ilimitada ni carece de condiciones, particularmente cuando se trata de reuniones, protestas o manifestaciones protegidas por el artículo 15 de la Convención. Corresponde al Estado demostrar que adoptó las medidas estrictamente necesarias y proporcionales para controlar el riesgo percibido al orden público o a los derechos de las

personas, sin restringir o violentar innecesariamente el derecho a la reunión pacífica de las demás personas. Al respecto, esta Corte ya ha señalado que la seguridad ciudadana no puede basarse en un paradigma de uso de la fuerza que apunte a tratar a la población civil como el enemigo, sino que debe consistir en la protección y control de los civiles⁶

De acuerdo con la Corte Interamericana los Estados cuentan con límites al uso de la fuerza, en este caso, dichos límites se establecen para el derecho de reunión. A su vez establece la proporcionalidad que debe acompañar a las acciones que se emplean para mantener el orden público, lo que define que el orden público no es un bien que se encuentre por encima de los derechos y la vida de las personas que participen y ejerzan el derecho de reunión.

Asimismo, la Corte Interamericana se ha encargado de dejar claros en su jurisprudencia los principios que se elevan a ley en el presente proyecto, la Corte ha afirmado sobre los mismos:

Legalidad: el uso de la fuerza debe estar dirigido a lograr un objetivo legítimo, debiendo existir un marco regulatorio que contemple la forma de actuación en dicha situación.

Absoluta necesidad: el uso de la fuerza debe limitarse a la inexistencia o falta de disponibilidad de otros medios para tutelar la vida e integridad de la persona o situación que pretende proteger, de conformidad con las circunstancias del caso.

Proporcionalidad: los medios y el método empleados deben ser acorde con la resistencia ofrecida y el peligro existente. Así, los agentes deben aplicar un criterio de uso diferenciado y progresivo de la fuerza, determinando el grado de cooperación, resistencia o agresión de parte del sujeto al cual se pretende intervenir y con ello, emplear tácticas de negociación, control o uso de fuerza, según corresponda⁷

De otro lado en el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se determina la facultad del uso de la fuerza, de la siguiente forma:

Artículo 3 Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas.

En esta medida internacional se dejan claros los principios que rodean al adecuado uso de la fuerza en el accionar de los policías que para efectos de dicho Código se denominan “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”. El uso de la fuerza requiere de una reglamentación clara que permita a los uniformados encontrar seguridad en su accionar y proteja a los ciudadanos de actos arbitrarios. Evitar el abuso policial implica conocer y aplicar los principios del uso de la fuerza, esta razón impulsa a elevar a ley los mismos, y con carácter reforzado en contextos de movilizaciones públicas y pacíficas.

⁶Corte IDH. Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 371

⁷Corte IDH. Ibidem.



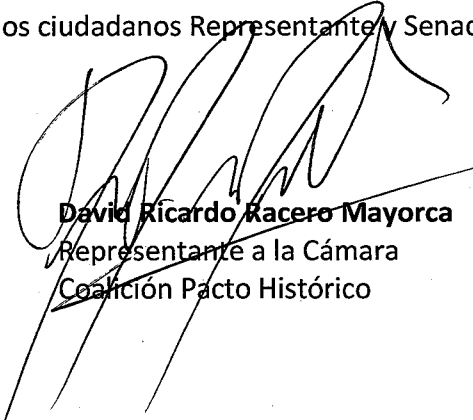
Conflicto de Intereses

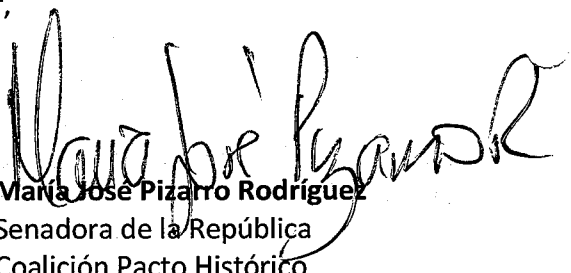
En atención a la Ley 2003 de 2019, consideramos que ningún congresista se vería inmerso en un Conflicto de Interés del que pudiera derivarse algún beneficio particular, actual y directo en su favor.

Sin embargo, al tenor del Parágrafo 1 del artículo 1 de la norma en cita, que reza: *entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto*, podrían verse inmersos aquellos congresistas que tengan familiares que pertenezcan a la Policía Nacional.

De la ciudadana Senadora y los ciudadanos Representante y Senador,


Inti Raúl Asprilla Reyes
Senador de la República
Partido Alianza Verde


David Ricardo Racero Mayorca
Representante a la Cámara
Coalición Pacto Histórico


María José Pizarro Rodríguez
Senadora de la República
Coalición Pacto Histórico

SENADO DE LA REPÚBLICA

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

El día 12 del mes Octubre del año 2022.

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 221 Acto Legislativo Nº. _____, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: HS: Inti Raúl Asprilla R. y María José

Pizarro y el HR: David Ricardo Racero


SECRETARIO GENERAL