



## COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS

Organización no gubernamental con estatus consultivo ante la ONU  
Filial de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra) y de la Comisión Andina de Juristas (Lima).  
PERSONERÍA JURÍDICA: RESOLUCIÓN 1060, AGOSTO DE 1988 DE LA ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.

### DOCUMENTO INFORMATIVO EXTRAORDINARIO

#### **Extremar los controles en materia de porte y tenencia de armas de fuego como garantía de no repetición de violaciones a derechos humanos y derecho internacional humanitario en Colombia**

*Llamado al Congreso colombiano a propósito de la semana de acción global contra la violencia armada*

La falta de controles reales a los permisos de porte y tenencia de armas de fuego, el otorgamiento de armas de uso privativo de la fuerza pública a particulares y la delegación a particulares de funciones de seguridad en defensa de colectividades, entre otros, han sido pan de cada día en la historia colombiana. Nuestro marco legal favoreció durante años la conformación de grupos paramilitares: primero, a través de normas de estados de excepción y luego, a través de las “Convivir”. Por esta razón las normas en materia de armas pequeñas y ligeras en Colombia deberían ser lo suficientemente estrictas como para evitar que la historia de violaciones a los derechos humanos en Colombia se repita. Sin embargo, leyes aprobadas recientemente no parecen orientarse a este propósito e iniciativas encaminadas a un mayor control al porte y tenencia de armas y municiones son tramitadas sin éxito en el Congreso de la República.

A continuación recordamos brevemente la historia que se desencadenó por causa de los permisivos controles a las armas de fuego en Colombia, posteriormente señalamos las falencias del marco normativo vigente, aprobado mediante ley 1119 de 2006 y finalmente concluimos con una recomendación al Congreso de Colombia sobre la necesidad de aprobar medidas legislativas estrictas en materia de armas y municiones.

#### **Civiles al mando de la seguridad: decreto 3398 de 1965 y ley 48 de 1968**

La Constitución Política de Colombia de 1886 autorizaba en su artículo 167 la conformación de milicias nacionales. En los años 60, mediante facultades de estado de sitio, se expidió el decreto 3398 de 1965, que después se convirtió en legislación permanente mediante la ley 48 de 1968. Dicha reglamentación disponía, en el parágrafo 3° de su artículo 33, que el Ministerio de Defensa podría otorgar “*como propiedad particular, armas que estén consideradas como de uso privativo de las Fuerzas Armadas*”. Por su parte, el artículo 25 establecía que “*todos los colombianos, hombres y mujeres, no comprendidos en el llamamiento al servicio obligatorio, podrán ser utilizados por el Gobierno en actividades y trabajos con los cuales contribuyan al restablecimiento de la normalidad*”.

De conformidad con lo anterior, ciudadanos y ciudadanas que no hacían parte de la Fuerza Pública podían usar armas de uso privativo, es decir, armas para operaciones de ataque y no solamente de defensa y cumplir con funciones de seguridad pública.

Debido a que dichas normas habían dado fundamento legal a los grupos paramilitares, en abril de 1989, por medio del decreto 0815 de estado de sitio, el Gobierno suspendió el artículo 25 y el parágrafo 3° del artículo 33 del decreto 3398 de 1965 (convertido en legislación permanente por la ley 48 de 1968). En los considerandos del decreto se reconoce:

*“Que bandas de sicarios, escuadrones de la muerte, grupos de autodefensa o de justicia privada, equivocadamente denominados paramilitares son responsables de actos perturbadores del orden público;*

*“Que mediante decreto Legislativo 3398 de 1965, adoptado como legislación permanente por el artículo 1 de la Ley 48 de 1968, se autorizó la utilización de personal civil en actividades y trabajos para el restablecimiento de la normalidad;*

*“Que la interpretación de estas normas por algunos sectores de la opinión pública ha causado confusión sobre su alcance y finalidades en el sentido de que se puedan llegar a tomar como una autorización legal para organizar grupos civiles armados que resulten actuando al margen de la Constitución y las leyes;*

*“Que los operativos para el restablecimiento del orden público son función exclusiva del Ejército, de la Policía Nacional y de los organismos de seguridad del Estado; (...)*

*“Que el Gobierno Nacional siembre ha combatido la existencia de grupos armados que operan al margen de la Constitución y la ley y que por ello considera necesario suspender las normas mencionadas, con el fin de que no exista ambigüedad alguna acerca de la voluntad del Gobierno y del Ejército, la Policía Nacional y organismos de seguridad, de enfrentar a quienes forman parte de dichos grupos, los organizan, financian, promueven o de cualquier manera les prestan colaboración”.*

Para entonces, las normas suspendidas habían sido también demandadas ante la Corte Suprema de Justicia por su inconstitucionalidad. La Corte, en sentencia del 25 de mayo de 1989, declaró inconstitucional el parágrafo 3° del artículo 33 del decreto 3398 de 1965 considerando que el otorgamiento de armas de uso privativo de la Fuerza Pública a personas particulares vulneraba el artículo 48 de la Constitución de 1886 que establecía que sólo el Gobierno puede introducir, fabricar y poseer armas y municiones de guerra. En cuanto al artículo 25, la Corte Suprema lo declaró constitucional, pero reconoció que:

*“La interpretación de estas normas ha llevado a confusión a algunos sectores de la opinión pública que pretenden que ellas pueden ser aprovechadas como una autorización legal para organizar grupos civiles armados. La actividad de estos grupos se ubica al margen de la Constitución y de las leyes, pues se convierten en grupos criminales que contribuyen con su presencia a agravar la situación de*

*orden público, por su carácter retaliatorio y agresivo y su pretensión de sustituir la acción legítima del ejército, la policía nacional y los organismos de seguridad del Estado, que son las autoridades a cuyo cargo se encuentra la función exclusiva del restablecimiento del orden público, bajo la dirección y mando del Presidente de la República, según las voces insoslayables de la Constitución Nacional”.*

En conclusión, a través de las mencionadas normas, que estuvieron vigentes durante más de 20 años, el Estado propició la creación de grupos de autodefensa con un velo de legalidad. Estos grupos, desde su inicio, se constituyeron en grupos paramilitares, perpetradores de graves violaciones a los derechos humanos, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad en Colombia.

### **Las “Convivir” y la disponibilidad de armas de guerra para personas civiles (decreto ley 2535 de 1993 y decreto ley 356 de 1994)**

En los años 90, tras la expedición de la nueva Constitución y la pérdida de vigencia de las normas de estado de sitio antes mencionadas, la discusión sobre la disponibilidad de armas de guerra para personas civiles no se acabó. En efecto, fueron dos las estrategias para revivir dicha disponibilidad: i) La disponibilidad de armas de uso privativo de la fuerza pública en manos de personas civiles (artículo 9º del decreto ley 2535 de 1993), y ii) los “servicios especiales de vigilancia y seguridad privada”, creados por el decreto ley 356 de 1994 y denominados “Convivir” por la resolución 368 de 1995 de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada.

El decreto ley 2535 de 1993 “*por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos*” utilizó la categoría de “armas de uso restringido”, que se definieron allí, al igual que como se había hecho en el pasado, como “*armas de guerra o de uso privativo de la fuerza pública, que de manera excepcional pueden ser autorizadas con base en la facultad discrecional de la autoridad competente para defensa personal especial*” (artículo 9º). Es decir, a través de esa disposición, las armas de uso privativo de la fuerza pública podían ser usadas por personas civiles. En el mismo artículo, se decía que en tal categoría se incluían armas “*tales como: a) Los revólveres y pistolas de calibre 9.652 m.m. (.38 pulgadas) que no reúnan las características establecidas en el artículo 11 de este decreto<sup>1</sup>, y b) Las pistolas de funcionamiento automático y subametralladoras*”. Así, tanto las pistolas y revólveres de calibre 9.652 m.m., como las pistolas automáticas y las subametralladoras, que eran de uso privativo de la fuerza pública, podían ser usadas por civiles.

Por otra parte, el decreto ley 356 de 1994 creó los “servicios especiales de vigilancia y seguridad privada” o “Convivir” que “*en forma expresa, taxativa y transitoria puede*

---

<sup>1</sup> El artículo 11 del decreto definía las armas de defensa personal y lo hacía caracterizándolas como armas “*diseñadas para defensa individual a corta distancia*”.

*autorizar la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, a personas jurídicas de derecho público o privado, con el objeto exclusivo de proveer su propia seguridad para desarrollar actividades en áreas de alto riesgo o de interés público que requieren un nivel de seguridad de alta capacidad*” (negritas fuera de texto). El mismo decreto establecía que las “Convivir” deberían emplear armas de uso restringido, es decir, de acuerdo con el decreto ley 2535 de 1993, armas de guerra, además de actuar con “técnicas y procedimientos distintos a los establecidos para otros servicios de vigilancia y seguridad privada”. Como si fuera poco, el control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, de acuerdo al decreto ley 356 era facultativo y no obligatorio y se surtía a costa de la entidad vigilada (artículo 39 del decreto ley 356 de 1994).

Así, las “Convivir” fueron autorizadas para actuar como organismos de seguridad –y no solamente en interés de una propiedad, o de una persona o grupo determinado de personas– pues usaban armas de uso privativo de la fuerza pública, proveían seguridad “de alta capacidad” y usaban técnicas y procedimientos especializados. En consecuencia, las “Convivir” más que estar autorizadas para desarrollar actividades meramente defensivas en interés particular, podían extender sus actividades a acciones ofensivas y de interés público.

Pero el problema no era únicamente normativo. También resultaba claro que el control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada no era el adecuado, pues, antes bien, se le estaba saliendo de las manos. En 1996, la Superintendencia no tenía claridad sobre cuántas “Convivir” existían en el país con su autorización. Según la Superintendencia, el problema se podía deber al hecho de que muchas entidades empezaron a funcionar con la solicitud del permiso, antes de que la Superintendencia lo hubiera concedido efectivamente. La Superintendencia reconoció en ese momento que no sabía cuántas personas hacían parte de las “Convivir” a pesar de que era su función expedir sus carnés<sup>2</sup>.

Como en el caso de las normas de 1965, las regulaciones de los años 90 terminaron en control de constitucionalidad, esta vez por parte de la Corte Constitucional, que encontró inconstitucionales las más destacadas atribuciones y características de las “Convivir”. En sentencia C-296 de 1995, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte declaró inconstitucional el aparte del artículo 9º del decreto ley 2535 de 1993 que definía las armas de uso restringido como “armas de guerra o uso privativo de la fuerza pública”, pues encontró que tal disposición vulneraba el artículo 216 de la Constitución porque implicaba que se autorizara a que se conformaran grupos de fuerza pública distintos a las Fuerzas Militares y la Policía<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> “En cuanto al número de Convivir que operan en el país, las cifras son contradictorias. El 19 de septiembre de 1996, el Superintendente de Vigilancia y Seguridad, Herman Arias, reveló que “actualmente operan en Colombia 376 asociaciones Convivir”. El 24 de noviembre, se afirmó que eran ya 480 las organizaciones Convivir. A la CCJ, el doctor Herman Arias y sus asesores entregaron como información oficial que hasta el 30 de octubre de 1996 sólo se había autorizado el funcionamiento de 267 Convivir”. Comisión Colombiana de Juristas, *Colombia, derechos humanos y derecho humanitario: 1996*, Bogotá, julio de 1997, Pág. 104 – 105.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-296 de 1995, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

En cuanto a los “Servicios especiales de vigilancia y seguridad privada” o “Convivir”, la Corte Constitucional estudió las normas referidas y encontró que, en primer lugar, tales entidades no podían usar armas de uso restringido; en segundo lugar, que el control de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada debería ser obligatorio y no facultativo; y, en tercer lugar, que no podían acudir a “técnicas y procedimientos distintos a los establecidos para otros servicios de vigilancia y seguridad privada”<sup>4</sup>.

### **Marco jurídico vigente: flexibilización de controles**

Pese a las enseñanzas que deja la historia, el 27 de diciembre de 2006 fue sancionada la ley 1119 “por la cual se actualizan los registros y permisos vencidos para el control al porte y tenencia de las armas de fuego y se dictan otras disposiciones”, una norma que contiene disposiciones permisivas en materia de porte y tenencia de armas de fuego. Esta ley demuestra, entre otras cosas, las inconsistencias de la política gubernamental en el tema, pues a pesar de que el Gobierno colombiano ha liderado en Naciones Unidas algunos espacios muy convenientes para avanzar en medidas para el control de armas pequeñas y ligeras<sup>5</sup>, tales propuestas no se han visto reflejadas en políticas públicas nacionales que permitan que dichos compromisos internacionales se conviertan en avances en el ámbito doméstico. La ley 1119, por ejemplo, contiene disposiciones que permiten: i) la posibilidad de heredar o ceder tanto el arma como el permiso sobre la misma<sup>6</sup>; ii) el establecimiento de una amnistía sobre las armas ilegales y los permisos vencidos<sup>7</sup>; iii) privilegios injustificados

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencia C-572 de 1997, M.P.: Jorge Arango Mejía y Alejandro Martínez Caballero.

<sup>5</sup> El vice-ministro Relaciones Exteriores de Colombia, Camilo Reyes, presidió la Conferencia de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras realizada en 2001. De acuerdo con Reyes: “el Tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras tiene una significativa trascendencia para Colombia, **por lo cual hemos ejercido un liderazgo global y regional**, el cual se ha ido consolidando desde nuestra Presidencia en la Conferencia de Naciones Unidas de 2001. Con la Conferencia se obtuvo un marco normativo, que dio lugar al Programa de Acción, a través del cual se fijaron los lineamientos para el diseño de respuestas correctas y efectivas a este flagelo y se avanzó en el establecimiento de mecanismos de seguimiento, que permitieron la existencia de un instrumento de marcaje y rastreo (...). Para Colombia es imprescindible toda iniciativa que esté encaminada a armonizar las legislaciones de los países productores, consumidores y de tránsito, de manera que se adopten normas que permitan un mayor control y responsabilidad en la venta, transporte y compra de las armas y municiones” (negrilla fuera de texto). Artículo del vice-ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, Camilo Reyes, consultado en web: <http://www.comunidadessegura.org/?q=es/node/33011>

<sup>6</sup> Ley 1119, **Artículo Transitorio**. Cuando el tenedor del arma no sea el poseedor registrado, deberá además de cumplir con los requisitos que se exigen para la cesión por fallecimiento, demostrar el legítimo derecho al uso del arma con copia de la partida de defunción del anterior titular del permiso registrado y la calidad de heredero; en caso de no ser heredero, deberá aportar los documentos notariales en los cuales conste que el usuario registrado hizo cesión del arma a quien solicita acogerse a la presente ley.

<sup>7</sup> La ley otorga una amnistía velada. La falta de sanción para quienes tienen armas cuyo origen lícito no se ha podido probar se justifica en lograr a mediano plazo que los particulares no tengan ilegalmente armas en su poder. Sin embargo, el objeto de la ley no era otorgar una amnistía, su propósito era que los permisos de armas vencidos en cabeza de particulares, fueran actualizados.

a miembros de la fuerza pública para obtener armas para defensa personal<sup>8</sup>; en suma, un conjunto de disposiciones que tiende a hacer mayor el recurso a la violencia. Teniendo en cuenta el contexto histórico anterior, es de notar que esta ley permite potencializar la violencia en Colombia, pues se hacen más flexibles los requisitos para que los particulares puedan acceder a las armas de fuego, circunstancia que en el pasado fue el sustento jurídico para la conformación de grupos paramilitares.

A diferencia de la aprobación de la ley 1119 de 2006, proyectos de ley encaminados a restringir el uso y porte de armas han sido radicados sin éxito en el Congreso de la República. Así, el proyecto de ley número 133 de 2007-Senado, “por el cual se expiden normas sobre permisos de uso y tenencia de armas y se dictan otras disposiciones” fue archivado por falta de trámite, y el proyecto de ley número 198 de 2007-Cámara, “por medio del cual se modifica el decreto ley 2535 de 1993, facultando a los alcaldes municipales y distritales para restringir de manera temporal el porte de armas de fuego y se dictan otras disposiciones” está pendiente de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes desde el 20 de diciembre de 2007.

### **Conclusión**

Las políticas públicas del Gobierno, antes que extremar controles en materia de armas y seguridad privada, han promovido y facilitado la disponibilidad de armas en manos de personas civiles, disminuyendo los controles a su porte y tenencia.

Este tipo de políticas, en el pasado reciente, han agravado el conflicto armado, incrementado las violaciones de derechos humanos y fomentado la conformación de grupos paramilitares.

Es responsabilidad del Congreso dar trámite a normas que realmente restrinjan el porte y la tenencia de las armas de fuego en Colombia, así como establecer programas encaminados a un verdadero desarme, como mecanismos para reducir el impacto de la violencia armada en el país. De asumir esta responsabilidad y dictar un marco normativo en el que se regule el tema de armas, desde una perspectiva de protección a los derechos humanos, el Congreso estaría dando un paso importante en el camino de ofrecer a la sociedad colombiana en general, y a las víctimas en particular, garantías efectivas de no repetición.

*Comisión Colombiana de Juristas  
Bogotá, 5 de junio de 2008*

---

<sup>8</sup> **Artículo 5°.** *Fuerzas Militares y Policía Nacional.* La cédula militar y el carné policial habilita a los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en servicio activo, a portar hasta dos (2) armas para su defensa personal, las cuales obligatoriamente deben estar debidamente registradas en el Archivo Nacional Sistematizado de Armas del Departamento Control y Comercio de Armas, Municiones y Explosivos-Comando General de las Fuerzas Militares. Para ellos no aplica la multa por vencimiento establecida en la presente ley.