
UBICACIÓN MINISTERIAL DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA: ANTECEDENTES, INICIATIVAS Y ACCIONES 1. NECESARIAS PARA SU POSIBLE CAMBIO

*Ministerial Location of the Colombian National Police:
background, initiatives, and actions needed for its possible change*

DOI <https://doi.org/10.22335/34183x76>

**Carlos Alberto Hurtado Martínez, Alba Luz Molina Garzón,
Karen Velásquez Bonilla, Oleskyenio Enrique Flórez Rincón**

Grupo de investigación El Saber Policial de la Seguridad Pública
DIEPO- ESPOL-COL0164769.

Área de investigación: Coordinación y Articulación del Servicio
Línea de investigación: Actividad de Policía

Cómo citar este capítulo:

Hurtado, C., Molina, A., Velásquez, K., & Flórez, O. (2024). Ubicación Ministerial de la Policía Nacional de Colombia: antecedentes, iniciativas y acciones necesarias para su posible cambio. En J. Lozano (ed.), *Reflexiones académicas sobre la Policía Nacional* (pp. 17-59). Editorial Dirección de Educación Policial. <https://doi.org/10.22335/34183x76>

Resumen

El posible cambio de ministerio en el que se ubica la Policía Nacional de Colombia constituye un elemento de debate entre sectores académicos y políticos. Se trataría de una transformación que impactaría profundamente en el imaginario de todos los colombianos, y que recientemente ha sido promovida desde el actual Gobierno, luego de las duras jornadas de movilización social que en años recientes se presentaron. Fue desde ellas que se fortaleció la necesidad de reforma policial, de allí que surja como tema de interés prioritario para la investigación institucional la pregunta problema: *¿cuáles son los antecedentes, iniciativas y acciones necesarias para el posible cambio de ubicación ministerial?*

El proceso investigativo elaborado empleó un enfoque cualitativo, enmarcado en el propósito de la investigación básica, con un alcance exploratorio descriptivo y bajo consideraciones del paradigma histórico-hermenéutico, lo que permitió alcanzar los objetivos planeados de establecer los antecedentes, indagar procesos y acciones e integrar los hallazgos en referencia al posible cambio de Ministerio. Este es el resultado del procesamiento de la información recopilada y construida con el acercamiento documental, la interpelación de los relatos de los entrevistados y el análisis de las construcciones de los participantes en los grupos focales.

Palabras clave: Estado, defensa, ministerio, Policía, civil.

Abstract

The possible change of Ministry in which the National Police of Colombia is located constitutes an element of debate between academic and political sectors, this being a transformation that deeply impacts the imagination of all Colombians and that has recently been promoted by the current Government after of the hard days of social mobilization that occurred in recent years and from which the need for police reform was strengthened, hence the problem question emerged as a topic of priority interest for institutional research: What are the background, initiatives and actions required for the possible change of ministerial location?

The investigative process developed used a qualitative approach, framed in the purpose of basic research, with a descriptive exploratory scope and under considerations of the historical hermeneutic paradigm, which made it possible to achieve the planned objectives of establishing the background, investigating processes and actions and integrating the findings in reference to the possible change of Ministry, the above as a result of the processing of the information collected and constructed with the documentary approach, the questioning of the stories of the interviewees and the analysis of the constructions of the participants in the focus groups.

Keywords: State, defense, ministry, Police, civil.

Introducción

La estrecha relación entre Policía y Estado se encuentra en permanente revisión desde diferentes posiciones y enfoques de análisis. Se trata de un proceso mediado por las coyunturas políticas y sociales que reclaman de las instituciones una respuesta a diversas demandas de garantía del cumplimiento de la función y la misión que constitucionalmente se ha otorgado a la Policía.

Son varias las experiencias que, derivadas de episodios de descontento social, han motivado el interés general hacia la búsqueda de una Policía renovada y alineada con su misión; sin embargo, los resultados obtenidos en este sentido se han leído como insuficientes, y la discusión se ha tornado controversial en diferentes momentos históricos.

Los episodios recientes de descontento ciudadano han potenciado de manera urgente la necesidad de cambios significativos en el modo de organización y el enfoque procesual que define a la Policía como institución. En este orden de ideas, ha tomado fuerza la idea del cambio de ministerio al que pertenece la Policía Nacional de Colombia, y el debate se ha dado entre sectores académicos y políticos. Es un debate que impacta profundamente en el imaginario de todos los colombianos y que ha sido promovido recientemente desde el actual Gobierno, de allí que surja como tema de interés prioritario para la investigación institucional la pregunta problema: *¿cuáles son los antecedentes, iniciativas y acciones necesarias para el posible cambio de ubicación ministerial?*

La Policía Nacional de Colombia, consciente de la misión fundamental que se le ha encomendado constitucionalmente, también ha establecido desde su interior los debates prioritarios que tocan e impactan cuestiones tan sensibles como el despliegue institucional y su lugar en el organigrama de la arquitectura del Estado colombiano.

Es así que esta investigación institucional cobra especial sentido y relevancia en virtud de construir productos analíticos que sitúen y orienten de manera sintetizada las discusiones y decisiones en referencia al tema; en esta oportunidad, y en consonancia con los objetivos formulados para el proceso de investigación, se logró establecer antecedentes documentales, institucionales y gubernamentales relacionados con la cuestión, se indagó por los procesos y acciones necesarias para el posible cambio y se sintetizaron los diferentes hallazgos para contribuir al debate informado sobre el posible cambio de ministerio de la Policía Nacional de Colombia, en garantía del cumplimiento de su misión constitucional.

Hoy, la sociedad colombiana requiere y reclama una Policía con alta capacidad de adaptación, que reconozca la necesaria transformación interna y que se proyecte para alcanzar con éxito los desafíos crecientes en materia de seguridad y convivencia. El desarrollo de este proyecto de investigación institucional nutre el debate; es esta la oportunidad para que se elabore una reflexión académica que sirva como insumo y herramienta para discernir, ilustrar o analizar los alcances sobre la transformación sugerida, y que contribuya a una discusión informada y argumentada.

Solo con análisis rigurosos de los antecedentes sobre el posible cambio y desde el reconocimiento de diferentes visiones y hallazgos, será posible contribuir

desde la academia al constante mejoramiento institucional y de allí a la construcción permanente de una sociedad segura y en paz.

Método

La ubicación ministerial de la Policía Nacional de Colombia constituye un tema de indagación que ya se ha tratado institucionalmente, lo que hace que el proceso de investigación elaborado asuma una posición reflexiva sobre lo construido y, desde el método de acercamiento a la situación, considere el ejercicio investigativo como una posibilidad expresiva al servicio de la Institución.

Participantes

Los participantes del proceso de investigación institucional se determinaron atendiendo a cuatro criterios de inclusión:

1. Personal activo o retirado en cualquiera de las tres categorías jerárquicas institucionales.
2. Analistas, investigadores o docentes sobre seguridad, servicio de policía o convivencia.
3. Servidores públicos cuya labor tuviera relación con el tema de investigación.
4. Manifestación voluntaria de participación.

Se determinó una muestra intencional y su respectiva segmentación para la realización de entrevistas semiestructuradas. La investigación se realizó con siete entrevistados que posibilitaron la obtención de información desde diferentes ópticas analíticas de la situación objeto de interés (tabla 1).

Tabla 1.

Muestra intencional y segmentación – entrevistas semiestructuradas

Entrevista	Entrevistado
1	Representante de la Academia Colombiana de Historia Policial
2	Representante del Colegio Profesional de Administradores Policiales
3	Representante del Colegio de Generales de la Policía Nacional
4	Representante de Unidad para la Edificación de la Paz (UNIEPEP)
5	Analista sobre el tema de investigación
6	Investigador sobre el tema de investigación
7	Docente de cátedra ligada al tema de investigación

Se realizaron además grupos focales con personal activo de la Policía Nacional. Los participantes de estos grupos se seleccionaron al azar entre los oficiales que estaban adelantando para ese momento estudios de capacitación y formación en la Escuela de Postgrados de Policía “Miguel Antonio Lleras Pizarro” durante el segundo semestre de 2023. Cada una de las tres sesiones de grupos focales contó con cinco participantes, y se procuró que cada participante procediera de unidades y direcciones de policía diferentes para enriquecer la discusión (tabla 2).

Tabla 2.

Conformación de grupos focales

Grupo Focal	Grado	Cantidad de Participantes	Duración
1	Oficiales en el grado de mayor, Academia Superior de Policía 2023 – II	5	60 a 90 minutos
2	Oficiales en el grado de mayor, Academia Superior de Policía 2023 – II	5	60 a 90 minutos

Grupo Focal	Grado	Cantidad de Participantes	Duración
3	Oficiales en los grados subteniente, teniente y capitán	5	60 a 90 minutos

Tipo de estudio

El proceso de investigación para la determinación de las implicaciones que ocasionaría para la Policía Nacional de Colombia su posible cambio de Ministerio empleó un enfoque cualitativo, que no fue exclusivo del componente metodológico del proyecto, sino que es una forma de relacionar el contexto de la indagación y el equipo que realizó las actividades y procesos, una práctica multidireccional y reflexiva permanente que permitió la revisión constante de las formulaciones realizadas en todos los apartados del proyecto.

El proyecto se enmarcó en el propósito de la investigación básica, entendida como aquella que permite la indagación como proceso que sustenta el desarrollo de la ciencia y que es base argumentativa para otros procesos, desarrollos y productos. Es importante resaltar que en la investigación básica no se tiene en cuenta ni la rentabilidad ni la explotación comercial o económica como medida de aprobación o validez de lo construido, sino que se transversaliza por la necesidad de la investigación de una institución que requiere de procesos internos de revisión y reestructuración cimentados en ejercicios analíticos propios.

La investigación pura, básica o sustantiva, recibe el nombre de pura porque en efecto no está interesada por un objeto crematístico, su motivación es la simple curiosidad, el inmenso gozo de descubrir nuevos conocimientos, es como dicen otros el amor de la ciencia por la ciencia; se dice que es básica porque sirve de cimiento a la investigación aplicada o tecnológica; y fundamental porque es esencial para el desarrollo de la ciencia. (Ñaupás et al., 2018, p. 134)

La investigación tuvo un alcance exploratorio-interpretativo que se alinea con el enfoque cualitativo. Esta investigación se entiende como una oportunidad y una posibilidad de acercamiento a las diferentes elaboraciones que sobre la

ubicación de la institución en la arquitectura estatal fue posible realizar para su interpretación. Se decantó el proceso por este tipo de diseño pues permite aprovechar la flexibilidad y la amplitud como características necesarias para abordar una temática compleja con dimensiones analíticas diversas que van desde lo económico hasta lo simbólico, y que impactan no solo en los integrantes de la institución, sino también en la lógica de representación social de la Policía Nacional ante la comunidad.

Dadas las condiciones de la situación a ser analizada, se consideró que el paradigma histórico-hermenéutico permitiría el logro satisfactorio de los objetivos propuestos, ya que el establecer los antecedentes documentales, institucionales y gubernamentales y el indagar por los procesos y las acciones relacionados con el posible cambio de ministerio de la Policía Nacional de Colombia es un proceso que permite encontrar sentido y significado a los relatos y los discursos sobre ello construidos; es decir, el proceso hermenéutico. De acuerdo con Finol y Vera (2020, p. 19) es proceso es aquel en el cual “la experiencia humana depende de su contexto”, no es una construcción descontextualizada y por tanto tiene un método: “[...] se exploran, describen e interpretan los fenómenos desde la experiencia sentida y vivida por sus propios actores sociales”.

Ahora bien, se debe precisar la idea que, si bien toda indagación es posible de situarse en un tiempo y lugar, lo que pretendió este proceso de investigación fue reconocer la particularidad y la singularidad de las circunstancias de referencia al posible cambio ministerial de la institución, lo que permitió que el proceso interpretativo dotara de horizonte de sentido a la elaboración investigativa.

Instrumentos

El tipo de estudio determinado permitió la elaboración de un diseño que incluyó diferentes herramientas para el levantamiento, la obtención y el procesamiento de información. En un primer momento, se realizó una búsqueda amplia de fuentes documentales en diferentes repositorios y bases de datos, que se sintetizó mediante el uso de resúmenes analíticos de información (RAI) y matrices de análisis.

La información resultante del primer momento permitió el diseño de dos herramientas complementarias: grupos focales y entrevistas semiestructuradas, ambas acompañadas de sus respectivos protocolos de realización. Las dos herramientas emplearon categorías orientadoras y ejes de indagación compartidos, para con ello posteriormente posibilitar y facilitar los procesos de triangulación y análisis.

Es importante mencionar que el trabajo elaborado en los grupos focales y las entrevistas contó con la manifestación expresa de la voluntad de participación y la firma de consentimientos informados para responder al riesgo nivel I, tal como se describe en el Manual de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Policía Nacional de Colombia:

Son aquellas investigaciones en las cuales se usan métodos, técnicas y herramientas que no ponen en riesgo a ningún ser vivo ni a la naturaleza. Son, básicamente, las investigaciones bibliográficas, documentales, historiográficas y retrospectivas que emplean técnicas como encuestas, entrevistas, cuestionarios, dinámicas de grupos y otras similares y aplican herramientas como son software y otros instrumentos digitales. (Policía Nacional de Colombia, 2020, p. 26)

Procedimientos

El proceso de establecer los antecedentes documentales, institucionales y gubernamentales relacionados con el posible cambio de ministerio de la Policía Nacional de Colombia, así como la indagación por los procesos y las acciones necesarias para ello requirió un primer acercamiento documental que permitiera la creación de un contexto amplio de entendimiento sobre la cuestión.

Lo anterior posibilitó el levantamiento de información que, mediante el uso de matrices de análisis, comenzó a dar horizonte de elaboración y sentido para el proceso de investigación. Este proceso fue plasmado en la obtención de categorías orientadoras y ejes de indagación para todo el proceso (tabla 3).

Tabla 3.
Categorías orientadoras y ejes de indagación

Categoría orientadora	Eje de indagación
Antecedentes	Antecedentes documentales
	Antecedentes institucionales
	Antecedentes gubernamentales
Procesos y acciones	Procesos
	Acciones
Implicaciones	Arquitectura del Estado
	Gobernanza
	Ministerio de Defensa
	Policía Nacional

Se elaboró un plan de acercamiento y obtención de agenda con diferentes sectores de conocedores y expertos en búsqueda de espacios para la realización de entrevistas semiestructuradas. Se obtuvo de este proceso la manifestación voluntaria de siete representantes dispuestos a conversar sobre la situación objeto de indagación, representantes a los que previamente se remitieron los objetivos de la investigación, las categorías orientadoras y los ejes de discusión. Las entrevistas tuvieron una duración de entre 45 y 120 minutos; fueron grabadas y posteriormente transcritas y codificadas para mantener anónimos a los participantes. Estas entrevistas fueron tratadas en matrices de análisis por categoría orientadora.

Los grupos focales se programaron en el marco de las actividades académicas que adelantan los oficiales de la Escuela de Postgrados de Policía “Miguel Antonio Lleras Pizarro”. En consonancia con el protocolo para la realización de entrevistas, se trabajaron con el uso de mapas de implicaciones que posteriormente se analizaron según categoría orientadora y eje de indagación.

Finalmente, la información obtenida con todas las herramientas se sometió a triangulación y análisis en búsqueda de sintetizar los hallazgos en categorías comunes y derivar así la determinación de los antecedentes, las iniciativas y las acciones necesarias para el posible cambio de ubicación ministerial.

Análisis de resultados

El paradigma histórico-hermenéutico permite cierta flexibilidad que posibilita que el diseño de investigación sea una construcción única, a la medida, hecha al detalle de los hallazgos del proceso. La pretensión de validez y sentido se encuentra entonces en el rigor interno de los procesos de cohesión y coherencia entre la interpretación dada, la unidad de análisis y la destreza de los investigadores que intentan unificar una elaboración ordenada de nuevo sentido para socializarse a la Policía Nacional en particular, y la sociedad colombiana en general.

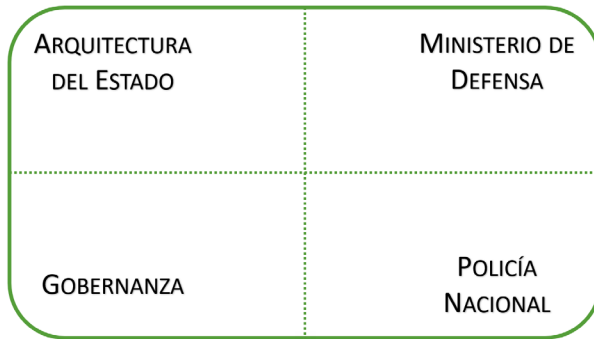
Dilthey (1990) —uno de los principales exponentes del método hermenéutico en las ciencias humanas— define la hermenéutica como “el proceso por medio del cual conocemos la vida psíquica con la ayuda de signos sensibles que son su manifestación”. Es decir que la hermenéutica tendría como misión descubrir los significados de las cosas, interpretar lo mejor posible las palabras, los escritos, los textos, los gestos y, en general, el comportamiento humano, así como cualquier acto u obra suya, pero conservando su singularidad en el contexto de que forma parte. (Martínez, 2002)

El sentido dado por el primer momento de indagación documental permitió construir de manera más que eficiente los ejes de indagación con el objetivo de preparar la realización de las entrevistas semiestructuradas: este trabajo permitió interpelar de manera comprensiva las creaciones personales de los entrevistados. En estos ejercicios se abordaron las tres categorías orientadoras y la totalidad de los ejes de indagación, lo que dio cierre al ejercicio interpretativo con análisis de contenido.

Los grupos focales trabajaron la categoría *implicaciones* y sus cuatro ejes de indagación con el uso de mapas de implicaciones (figura 1). Estos ejes permiten graficar la discusión de cada sesión para exteriorizar, socializar y sintetizar las ideas e informaciones resultado de las sesiones.

Figura 1.

Esquema de mapa de implicaciones, grupos focales



Todo el levantamiento y la recopilación de información permitió acercarse a relatos y discursos para identificar ideas dentro de las categorías orientadoras, y así poder establecer similitudes y diferencias en referencia a la situación indagada. Además, la triangulación y el análisis permitieron identificar otro tipo de cargas que hacen única cada elaboración, lo que posibilitó enriquecer las categorías de análisis propuestas.

Resultados

Antecedentes de la ubicación ministerial de la Policía Nacional de Colombia

Un breve repaso por los 132 años de historia de la Policía Nacional de Colombia permite establecer los antecedentes relacionados con su ubicación ministerial. Esta historia nos muestra que la institución pasó por no pocos traslados ministeriales hasta su ubicación en el Ministerio de Defensa. Este último paso forjó su posición estable desde mediados del siglo XX para consolidarse y adaptarse a las crecientes demandas de seguridad.

El primer antecedente para la ubicación ministerial está en la Ley 23 de 1890 cuando el Congreso autorizó “el establecimiento, organización y sostenimiento de un Cuerpo de Policía”, y posibilitó “contratar en los Estados Unidos de

América, o en Europa, por conducto de un Empleado Diplomático o Consular de la República, una o más personas competentes que bajo su dirección organicen el referido cuerpo de Policía y acciones convenientemente a sus miembros” (Congreso de la República de Colombia, 1890).

En cumplimiento de lo anterior, se creó y organizó un cuerpo de policía nacional mediante el Decreto 1000 del 5 de noviembre de 1891, a cargo del presidente Carlos Holguín. En ese texto se expresa la dependencia de ese organismo al Ministerio de Gobierno y se eliminan las policías locales (departamentales y municipales):

Art. 7º. El Cuerpo de Policía creado por el presente decreto dependerá del Ministerio de Gobierno, y de él recibirá directamente ordenes o instrucciones. Sin embargo, el Gobierno delegará estas funciones, cuando lo crea conveniente, al Gobernador del Departamento de Cundinamarca, o al Alcalde de Bogotá; y en este caso el Director del Cuerpo cumplirá las órdenes que se le comuniquen por las autoridades mencionadas, siempre que no estén en contradicción con el reglamento. (Presidencia de la República de Colombia, 1891)

Ciertamente, resulta esencial resaltar el rol ejercido en la génesis de la organización y la formación policial en Colombia del Comisario francés Juan María Marcelino Gilibert Laforgue, primer director de la Policía Nacional:

Tales fueron los esfuerzos, entusiasmo, celo y voluntad desarrollados por Gilibert que, en increíbles 80 días, desde su llegada, pudo presentar al Gobierno en pleno y a la ciudadanía bogotana, el primer cuerpo de Policía Nacional, con clara identidad civil, en grandioso y memorable desfile de 450 hombres disciplinados e instruidos, en uniforme de gala, al estilo de la Policía francesa. (Guerrero, 2000, p. 25)

Es procedente mencionar que, desde su creación y organización, fue posible evidenciar una estrecha relación entre los procesos de descontento social y el reclamo de transformación policial, pues el naciente ejercicio de la institución en el panorama de la República de Colombia se vio modificado en febrero de 1893 cuando los artesanos de la capital organizaron una movilización social que sobrepasó el control policial y ante la cual se dispuso la dependencia temporal del Ejército para el logro del restablecimiento del orden público, situación

superada que permitiría que para septiembre del mismo año retornara su dependencia al Ministerio de Gobierno.

Ahora bien, existe una variable que ha impactado de manera directa la ubicación de la Policía Nacional en la arquitectura del Estado colombiano: el poder político. Se trata de una variable importante en el proceso histórico y que tiene su evidencia en la cuestionada posibilidad de politización institucional. De allí que en el horizonte interpretativo de la investigación institucional elaborada se comprende al Estado como un conjunto de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), soberano y garante de los intereses públicos, que ejerce su poder mediante las instituciones que lo componen, es decir, de su arquitectura.

En otros términos, para el estudio jurídico del Estado, el poder lo detenta un soberano que no lo puede ejercer directamente de forma tal que lo entrega (como una cosa) a las instituciones estatales para que lo use (el poder) en su nombre. En últimas, el poder es una capacidad detentada por el pueblo o la nación en algunos casos, pero usada por las autoridades. (Burgos, 2018)

Para muchos autores, es Max Weber quien da inicio al debate central sobre la definición del concepto de Estado moderno, y de sus análisis también se nutre el proceso investigativo elaborado, en especial a causa del impacto que hasta hoy tiene el postulado que afirma que el monopolio legítimo de la violencia física es del Estado. Se han identificado en la obra de Weber por lo menos tres definiciones sobre el concepto de Estado que, de acuerdo con Trovero (2021), se pueden sintetizar de la siguiente forma: el Estado como comunidad humana cuyo elemento distintivo es el territorio y que reclama exitosamente el monopolio de la violencia física legítima; el Estado como instituto político cuya administración mantiene con éxito el monopolio legítimo de la coacción física para mantener el orden vigente; y el Estado como asociación que reclama el monopolio del uso de la violencia legítima.

Puede decirse también que la necesidad de transformación de la arquitectura del Estado, y específicamente el reclamo político de la ubicación ministerial de la Policía Nacional, no son discusiones netamente teóricas, sino que, como la historia muestra, tienen implicaciones prácticas para la sociedad colombiana, haciendo evidente que el cambio se nutre del tipo de vinculación —cooperativa o no— que se da entre la ciudadanía y las instituciones del Estado.

Ante los hechos políticos que motivaron el conflicto interno de enero de 1895, y ante la declaratoria de “turbado el orden público y en estado de sitio de todo el territorio de la República” (Vicepresidente de la República de Colombia encargado del Poder Ejecutivo, 1895), la Policía Nacional pasó a depender del Ministerio de Guerra durante un año, y para enero de 1896 retorna al Ministerio de Gobierno.

Llegada la Guerra de los Mil Días, en 1899, el presidente Manuel Antonio Sanclemente decretaría que “durante el tiempo que el orden público permanezca turbado en la Nación, adscribese al Ministerio de Guerra la Policía Nacional” (Presidencia de la República de Colombia, 1899), así sería hasta 1901 cuando regresa al Ministerio de Gobierno.

En 1902, la Policía Nacional cambió su dependencia a la Jefatura Civil y Militar de Cundinamarca por orden del entonces presidente José Manuel Marroquín, pero para 1903, durante el reintegro a la presidencia de Manuel Antonio Sanclemente, la institución retornó al Ministerio de Gobierno, y allí permanecería hasta que el presidente General Rafael Reyes en 1904 decretara su ubicación en el Ministerio de Guerra.

Vale la pena mencionar que, en 1906, durante la presidencia del General Reyes, se ordenó la creación de un cuerpo denominado Gendarmería Nacional, dependiente del Ministerio de Guerra; se trata de un cuerpo de corto aliento y suprimido en 1909 que abrió la puerta a la organización jurisdiccional de la Policía, a cargo de los gobernadores. Con el nombramiento como presidente del General Ramón González Valencia, se dispuso en 1910 el retorno de la Policía al Ministerio de Gobierno.

Con la llegada a la presidencia de Alfonso López Pumarejo, en 1936, se decretó el sometimiento de la Policía a un régimen y disciplina militar —cuestión ampliamente criticada en la actualidad—:

Art. 1º. La Policía Nacional es una Institución de carácter civil, con régimen y disciplina militares que se rige por legislación especial y a falta de ella por el derecho común. El objeto de la Policía Nacional es conservar la tranquilidad pública en cualquier lugar donde ejerza sus funciones; proteja las personas y las propiedades; presta el auxilio que reclamen la ejecución de las leyes y las disposiciones del poder judicial, y, en general mantener el orden y velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones nacionales.

Art. 2º. La Policía Nacional depende directamente del Ministerio de Gobierno, sin perjuicio de que cuando el Presidente de la República lo estime conveniente, la ponga temporalmente a disposición del Ministro de Guerra. (Presidencia de la República de Colombia, 1936)

Mediante la Ley 5 de 1943, expedida durante el segundo periodo presidencial de Alfonso López Pumarejo, se dotó al presidente con facultades extraordinarias para organizar la Policía y se dispuso su dependencia nuevamente del Ministerio de Gobierno (Congreso de la República de Colombia, 1943). En el mismo año, ante los hechos desencadenados por el asesinato de Francisco Anastasio Pérez, conocido como “Mamatoco”, y en los que se vio comprometida la institución por la actuación de algunos de sus integrantes, se gestó un proceso de reforma institucional que buscaba el mejoramiento del servicio de policía y la ruptura con vicios políticos estructurales. El Acto Legislativo 1 de febrero de 1945, en el artículo 75, modificó el artículo 171 de la Constitución Política de 1886 y ordenó lo siguiente: “La Ley podrá establecer una milicia nacional y organizará el Cuerpo de Policía Nacional” (Congreso de la República de Colombia, 1945).

Con el asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán Ayala, el 9 de abril de 1948, se produjeron brutales jornadas de descontento social por cuenta de la violencia bipartidista. Este fenómeno puso en evidencia que la Policía Nacional estaba influenciada por grupos políticos, lo que afectaba gravemente la prestación del servicio y el ejercicio del mando, y que llevó a que el presidente Mariano Ospina Pérez decretara el 30 de abril del mismo año la reorganización de la Policía Nacional. Adicionalmente, se dio de baja a la totalidad del personal que integraba la institución:

Art. 1º. Decrétese la reorganización de la Policía Nacional como una institución eminentemente técnica; ajena por entero a toda actividad de carácter político; compuesta por cuerpos especializados en los distintos servicios; con personal dotado de especiales condiciones de moralidad, cultura y preparación, a fin de que quede eficazmente capacitada para conservar el orden público en sus manifestaciones esenciales de seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, y restablecerlo cuando fuere turbado; para proteger a todos los habitantes del territorio nacional en su vida, honra y bienes y, en general, para custodiar y hacer respetar los derechos de los asociados.

La Policía es una profesión. Por consiguiente, para ejercerla se requerirán condiciones personales de orden moral, cultural y físico. Así, se exigirá una instrucción especial y el aspirante a Oficial, Suboficial o Agente, deberá acreditar un pasado honesto y un temperamento equilibrado y sereno. La carrera de la Policía dará seguridad a sus profesionales, de manera que los funcionarios de la Institución gozarán de estabilidad mientras su conducta sea correcta y se ajuste planamente a los deberes profesionales. (Presidencia de la República de Colombia, 1948)

El normal reclamo social con respecto al cuerpo de policía fue la causa de la baja de la totalidad de policías, y de que entonces se empleara personal militar, cuestión que se matizó con el reintegro de parte del personal policial. Tal estado de cosas generó una creciente improvisación para la atención de las demandas ciudadanas en materia de seguridad que pondría en evidencia la escasa formación y doctrina de aquellos que materializaban la función de policía.

El recrudecimiento de la violencia y la participación de miembros de la Policía en hechos altamente cuestionables marcan un periodo histórico de crisis en el que la inestabilidad política y el marcado descontento social condujo al desprestigio institucional y al declive de su ejercicio profesional.

Para diciembre de 1948, mediante la Ley 93 se revistió al presidente la República con facultades extraordinarias para reorganizar la Policía Nacional como “una institución eminentemente técnica, ajena por entero a toda actividad política” (Congreso de la República de Colombia, 1948) para, entre otras cosas, establecer y reglamentar la carrera policial.

Con la llegada a la presidencia del General Gustavo Rojas Pinilla, y ante la permanente crisis de orden público, mediante el Decreto 1814 de 1953 se determina la incorporación a las Fuerzas Armadas del Cuerpo de Policía Nacional, y con ello su paso del Ministerio de Gobierno al Ministerio de Guerra:

Art. 3º. La Policía Nacional pasará desde la fecha de expedición de este Decreto, a formar parte activa del Ministerio de Guerra, como el cuarto componente del Comando General de las Fuerzas Armadas, con presupuesto y organización propios, y prestará los servicios que por ley le corresponden. (Presidencia de la República de Colombia, 1953)

El Ministerio de Guerra cambió su nombre a Ministerio de Defensa Nacional en enero de 1966, atendiendo a lo ordenado en el Decreto 3398 de 1965, y este

cambio se dio durante la presidencia de Guillermo León Valencia, luego de la declaración de estado de sitio mediante Decreto 1288 de 1965:

Art. 11º. A partir de la vigencia del presente Decreto, el Ministerio de Guerra se denominará Ministerio de Defensa Nacional.

Art. 12º. Las disposiciones legales que regulan la estructura y el funcionamiento del Ministerio de Guerra seguirán rigiendo la marcha del Ministerio de Defensa Nacional.

Art. 13º. El Ministro de Defensa Nacional tiene a su cargo la Dirección de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en su aspecto técnico militar y en su parte administrativa, con el objeto de hacer efectivo el servicio público de defensa nacional. (Presidencia de la República de Colombia, 1965)

El reclamo ciudadano por una organización política legítima, viable para afrontar y atacar la convulsa situación social de Colombia en la naciente década de 1990, fue materializado en las elecciones del 11 de marzo de 1990, cuando desde la academia, el estudiantado y las organizaciones sindicales se promovió la inclusión de la llamada “Séptima Papeleta”, que permitió la renovación de la Constitución Política de 1886. Así las cosas, en un contexto marcado por el proceso de paz adelantado con el movimiento guerrillero M-19, y la idea de crear espacios democráticos, se conforma la Asamblea Nacional Constituyente, cuyo legado es la actual Constitución Política.

La Constitución Política de 1991, en su capítulo 7, artículo 216 expresa que “La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional” y en el artículo 218 define:

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. (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)

De esta manera se habló en uno de los grupos focales acerca de este tema:

Creo que la ubicación ministerial no ha impedido el cumplimiento de la misión constitucional, al contrario, somos un modelo exitoso y de referencia para otros países. Además, en muchos territorios apartados somos el

único representante del Estado, aunque no es mentira que hoy la población ve la Policía con desdén y poco respeto en algunas ocasiones. (Grupo Focal 2, comunicación personal, noviembre de 2023)

En expresión clara del precepto constitucional surge la Ley 62 de 1993, que en el capítulo II, artículo 9, ordena que la Policía Nacional de Colombia esté subordinada al presidente de la República como suprema autoridad administrativa, y que este puede ejercer por conducto del ministro de Defensa Nacional y el director general de la Policía. Además, en el artículo 10 reitera que la subordinación es del ministro de Defensa: “Para los efectos de dirección y mando la Policía Nacional depende del ministro de Defensa”, que el director General de la Policía “es de libre nombramiento y remoción del presidente de la República” y que para ocupar tal cargo se requiere ser oficial general en servicio activo (Congreso de la República de Colombia, 1993).

Actualmente, la Policía conserva su carácter nacional y permanece en el organigrama del Ministerio de Defensa, subordinada al ministro de Defensa. Uno de los expertos entrevistados comenta así este hecho:

Básicamente lo que hay es una necesidad de mayor coordinación entre la Policía Nacional y otras organizaciones del Estado como es el Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior. Para 2022 el presidente Petro anunció la posibilidad de un cambio de Ministerio de la Policía Nacional y, sobre eso, hasta el momento no se ha tomado una decisión definitiva. (Experto siete, comunicación personal, noviembre de 2023)

No pocas alteraciones del orden público, desafíos de seguridad y reclamos de la ciudadanía han logrado consolidar a la institución. Si bien son innegables los procesos de mengua en la credibilidad institucional, también lo son los logros alcanzados en el mantenimiento del orden y la convivencia. La Policía Nacional de Colombia se ha convertido en un referente para muchos otros cuerpos de policía del mundo, que han reconocido y exaltado el profesionalismo de sus integrantes y la adaptabilidad de sus respuestas a los multivariados fenómenos delictivos que convergen en el contexto de la sociedad colombiana.

Iniciativas para el cambio de ubicación ministerial de la Policía Nacional de Colombia

Como ya se ha mencionado, el descontento social expresado generalmente en jornadas de movilización y crisis de legitimidad institucional ha sido el motor de algunos de los procesos de reflexión, revisión y transformación de la Policía Nacional de Colombia.

Es sin lugar a duda una expresión válida de la ciudadanía en el marco del Estado Social de Derecho requerir de las instituciones garantías para el disfrute y el respeto de los derechos, pero también es menester de la ciudadanía cumplir con sus deberes constitucionales para el ejercicio democrático. De allí que, fruto de la iniciativa personal ciudadana, de la representación parlamentaria y de la revisión interna institucional, se han diseñado diferentes iniciativas para el cambio de ubicación ministerial, bajo argumentos y motivos de diversa índole y procedencia.

La discusión sobre la adecuada ubicación de la Policía Nacional en la arquitectura del Estado colombiano tiene larga data, y siempre ha estado motivada por procesos de revisión interna y externa ante coyunturas no siempre favorables para la legitimidad institucional, así “sacar a la Policía del Ministerio de Defensa no es una idea nueva. Ha sido planteada por gobiernos anteriores y sectores diversos sin llegar realmente a consolidarse y sin contar con un modelo conceptual y operativo al respecto” (Fundación Ideas para la Paz, 2022). De esta misma manera quedó expresado en el recuento de uno de los miembros de la comisión consultiva externa, una comisión conformada para la reforma de la institución en 1993: el profesor Álvaro Camacho Guizado quien manifestaba la ausencia de consenso sobre la cuestión, y reconocía la distinción que los miembros de la comisión realizaban sobre la naturaleza civil de la Policía y el ordenamiento y fundamentación propias de lo militar (Camacho, 1993).

Jiménez y Turizo (2011) presentan un elemento clave en la comprensión del posible cambio de ubicación ministerial de la Policía Nacional: la militarización de la Policía y la “policización” de las Fuerzas Militares.

[...] el proceso según el cual el cuerpo de policía ha venido adquiriendo ciertos rasgos que lo alejan de su naturaleza civil para aproximarlos a una institución de carácter militar; de otro lado, el proceso por el cual las Fuerzas Militares y en especial el Ejército, aun manteniendo su naturaleza

militar, se aproximan al cumplimiento de funciones y tareas propias de la Policía. (Jiménez y Turizo, 2011)

Ese elemento se convierte en sustento argumental para muchas de las iniciativas de cambio institucional, en razón no solo de la forma de operación y la manera de prestar el servicio de policía, sino también en virtud del común entendimiento de la subordinación al Ministerio de Defensa y no al ministro como autoridad civil. Por otro lado, este argumento tiene que ver con las sospechas en torno a las labores que en ocasiones ha realizado el Ejército para el restablecimiento del orden público, y que han generado confusiones sobre la poca capacidad de diferenciación funcional entre instituciones.

Es verdad que esa convivencia con los militares puede haber influido históricamente en una cierta adopción de patrones de comportamiento propio de las Fuerzas Militares a una institución que se supone debería tener un contenido mucho más civil, pero claramente no se puede perder de vista que se trata de una Policía en un país donde la violencia ha sido un factor de recurrencia muy grande a lo largo del tiempo y donde ese ideal de Policía de convivencia ciudadana no siempre es el que puede estar funcionando en todos los espacios, en la medida en que hay una gran cantidad de factores de violencia que inciden en la seguridad ciudadana y aún en temas que tocan con la seguridad nacional; entonces digamos que una cosa es el deber ser y otra es cómo acercarse progresivamente a ese deber ser. (Experto cinco, comunicación personal, noviembre de 2023)

Derivada de una demanda de inconstitucionalidad surge una importante iniciativa para el cambio de ubicación ministerial que, si bien no logró el objetivo de quien interpuso la acción, sí constituye tal vez una significativa referencia para la comprensión de las posibles implicaciones del cambio de Ministerio de la Policía Nacional, así como sus procesos argumentales y sustentos legales.

La Corte Constitucional, en la Sentencia C-453 del 20 de octubre 1994, resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9 y 10 de la Ley 62 de 1993 interpuesta por Luis Ramón Duarte bajo los supuestos de encontrar contradictorios los mencionados artículos con lo dispuesto por la Constitución Política de 1991 en referencia a la naturaleza civil de la Policía Nacional. Allí se menciona que la ubicación en el Ministerio de Defensa propició que se adoptaran conductas militares y que las competencias de los mandatarios locales (alcaldes y gobernadores) exigían una dirección civil de la Institución.

El reclamo de inconstitucionalidad fue apoyado por la Comisión Andina de Juristas–Seccional Colombiana, cuyos representantes expresaron la necesidad de superar el “carácter represivo” de la Policía Nacional, clarificar las funciones de los policías, diferenciar la adscripción orgánica de la subordinación funcional y precisar que los policías son funcionarios civiles, mientras que los integrantes de las Fuerzas Militares tienen “estatus militar” (Corte Constitucional, 1994).

El ministro de Defensa de la época defendió la exequibilidad de lo impugnado, y esgrimió que, si bien constitucionalmente no se definió el lugar que debe ocupar la Policía Nacional en la arquitectura estatal, su ubicación responde a “razones propias de la conveniencia y no de la constitucionalidad” (Corte Constitucional, 1994) debido a la necesidad de interoperabilidad con las Fuerzas Militares, y recordó que del Ministerio de Gobierno pasó al de Defensa por razones políticas. Además, reiteró que las características y funciones de la Policía están diferenciadas, pero deben ser armonizadas para el mantenimiento de la seguridad; por último, mencionó que el rol de los mandatarios locales se ejerce en el nivel de relacionamiento con los comandantes de su jurisdicción.

La intervención del procurador quería mostrar que la demanda de inconstitucionalidad partía de un supuesto errado: interpretar que el Ministerio de Defensa no es una autoridad civil, cuando en realidad el ministro de esta cartera es un “subordinado del Ejecutivo” y, por tanto, la subordinación de la Policía es al poder civil. Amplió la disertación para mostrar que son las condiciones de “violencia endémica-multiforme” (Corte Constitucional, 1994) las que han hecho que se permeen los conceptos de seguridad y defensa, sin decir que ellos no estén diferenciados; por último, se apuntó lo siguiente:

La unidad de mando en cabeza del Presidente de la República garantiza la subordinación de la guerra a la política, lo cual es perfectamente compatible con la adscripción de la policía al Ministerio de Defensa, como conducto del Presidente de la República. (Corte Constitucional, 1994)

La Corte Constitucional presentó el problema jurídico al formular el siguiente interrogante: “¿Atenta contra el carácter civil de la Policía Nacional el hecho de que la ley ordene que la policía dependa del Ministerio de Defensa Nacional?” (Corte Constitucional, 1994) y declaró exequibles los artículos cuestionados en el entendido de varios puntos: si bien la voluntad de la Asamblea Nacional

Constituyente reafirma el necesario carácter civil de la Policía, dejó la cuestión de la ubicación al proceso legislativo. La turbulenta historia de Colombia ha hecho que la ubicación de la Policía Nacional responda a la fuerza de las circunstancias, sin que ello directamente implique la no diferenciación funcional; se precisó entonces que, frente a las funciones de defensa y seguridad, existe unidad de mando en cabeza del presidente de la República (Corte Constitucional, 1994).

En 2013, durante la presidencia de Juan Manuel Santos, se sumó a la discusión sobre la ubicación de la Policía Nacional la posible creación de un Ministerio de Seguridad Ciudadana, idea que originalmente fue presentada por el Representante a la Cámara Augusto Posada. Sin embargo, esta idea estaba relacionada con algunos supuestos derivados del acuerdo de paz que se adelantaba entonces con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); es decir, en el marco de modificación del tradicional contexto de violencia hacia el tránsito del posconflicto que permitiría desligar a la Policía Nacional de la lucha contra los grupos armados ilegales.

Noviembre de 2019 se convirtió en la génesis más reciente de hechos de movilización social con fuerte impacto político: jornadas cargadas de violencia, actos vandálicos y cuestionamientos al actuar institucional matizaron la coyuntura, siendo el reclamo por el cumplimiento del acuerdo de paz adelantado con las FARC y la protesta contra las reformas pensional, laboral y educativa el sustento aparente. Sin embargo, en un país como Colombia, con una creciente desigualdad y sometido a los rigores de la violencia endémica, es posible decir que lo surgido en el 2019 no es más que el resultado de décadas de una crisis social y económica latente.

Esas movilizaciones configuraron el escenario que catapultó el proceso denominado “estallido social” y que perduraría hasta el 2021. Aún en medio de la pandemia producida por el COVID-19, se produjo uno de los levantamientos ciudadanos más grandes y prolongados de los años recientes. Entre los resultados de las protestas se cuentan fallecidos, heridos, detenidos, infraestructura pública y privada destruida y, sin duda, una creciente percepción de pérdida de la legitimidad de las instituciones al no garantizar los reclamos ciudadanos.

En el proceso de estallido social fue fuertemente cuestionado el actuar de la Policía Nacional; es cierto que se dieron hechos profundamente dolorosos que

involucraron uniformados en el control de la manifestación y que se transformaron en ejemplos de abuso de autoridad que hasta hoy son recordados y que han sido objeto de escrutinio y análisis.

La Institución tiene que evolucionar y cambiar en la medida en que la sociedad colombiana lo hace, así que tiene todo el sentido que la Policía tenga cambios y reformas ya que responde a un sentido lógico de evolución de las instituciones, pero eso sí siempre garantizando el respeto a sus funciones y misión constitucional. (Experto tres, comunicación personal, noviembre de 2023)

Organismos internacionales han participado del debate. Es así cómo, en el marco de las mencionadas movilizaciones sociales del año 2021, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realizó una visita de trabajo a Colombia, que dio como resultado un informe en la recomendación 62, la reforma institucional, para reforzar la naturaleza civil del cuerpo policial y su finalidad de proteger a todas las personas residentes en Colombia, garantizar el ejercicio de las libertades públicas, y la convivencia ciudadana con un enfoque de derechos humanos (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2021, p. 14).

Sería bueno migrar a un nuevo Ministerio donde la única prioridad sea la convivencia ciudadana, lo que permitiría que la ciudadanía encontrara más ese sentido civil y cercano, desligando la Institución de lo represivo y militar. Entiendo que desde el enfoque de seguridad humana se requiere de un tipo de policía diferente, más activo en el proceso de construcción social de la paz. (Grupo Focal 1, comunicación personal, noviembre de 2023)

Por otro lado, la Fundación Ideas para la Paz ha consolidado un proceso analítico e investigativo sobre los asuntos relacionados con la seguridad y la convivencia. Desde esa fundación, en no pocas oportunidades, se han presentado ideas de discusión sobre la necesidad de transformación estratégica de la Policía Nacional. Se trata de reflexiones, desde el ejercicio efectivo del liderazgo institucional, en torno a la seguridad desde lo civil, herramientas para la recuperación de la confianza y la legitimidad de la Fuerza Pública (Grupo FIP-FESCOL, 2022).

Diversas organizaciones sociales han consolidado sus pronunciamientos y análisis sobre el tema, ejemplo de ello es el trabajo adelantado por la ONG

Temblores, que en su informe *Bolillo, Dios y Patria* sintetiza su postura crítica sobre el necesario proceso de transformación policial y expone un relato de la violencia policial para finalmente presentar un pliego conformado por siete peticiones para la reforma a la Policía Nacional en el que se incluye la siguiente propuesta: “Que la Policía, como cuerpo de control civil, pase de ser parte del Ministerios [sic] de Defensa al Ministerio de Interior” (Temblores, 2021, p. 73). En búsqueda de salidas concertadas, y con el proceso de apertura y llamado a un “Gran Diálogo Nacional”, comenzaron a tratarse las denominadas exigencias del Comité Nacional de Paro, y se incluye allí la idea de una reforma policial y la urgente disolución del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD).

En esencia, los llamados que cuestionan y piden una reforma de la Policía Nacional han permitido el surgimiento de una serie de iniciativas legislativas que incluyen llamados a un cambio de la ubicación ministerial de la Institución, manteniendo la idea de que su subordinación al ministro de Defensa constituye un obstáculo para el respeto a la naturaleza civil que se definió constitucionalmente y que se expresó en el articulado de la Ley 62 de 1993.

Se ha especulado que la posibilidad sería que la Policía pase al Ministerio del Interior, eso se ha criticado muy fuerte diciendo “no porque ese es el Ministerio de la política, eso sería volver a politizar”; otra cosa que se dice es que vaya al Ministerio de Justicia, yo diría que me parecería la mejor opción, pero tampoco es un tema sencillo porque una institución tan grande como la Policía no es tan sencillo que se ubique en un Ministerio que no tiene ni la experiencia, ni la capacidad administrativa para orientarla realmente. Algunos otros hablan de crear el Ministerio de la Seguridad Ciudadana, incluso se habla de un departamento administrativo. Sí, todo eso son posibilidades, pero son más posibilidades en el ámbito especulativo de qué se podría hacer, pero en la realidad me parece que, por el momento, más allá de que el actual presidente en campaña habló de sacar la Policía del Ministerio de Defensa, lo deseable no sería eso, que ese es un elemento para tener en consideración, pero quizás como una decisión para un poco más adelante, es si funciona la política de paz total. (Experto cinco, comunicación personal, noviembre de 2023)

El Proyecto de Ley S319 de 2020 tenía como objetivo la reforma de la Ley 62 de 1993 y la Ley 1801 de 2016 para fortalecer el carácter civil de la Policía Nacional. Dentro de las iniciativas presentadas en el texto del proyecto se

encuentra la propuesta de cambio en el Título II artículo 9 para modificar la instancia de ejercicio del presidente de la República como suprema autoridad administrativa y pasarla del ministro de Defensa Nacional al ministro del Interior. Se añade también en el artículo 10 que la Policía Nacional se subordinaría al ministro del Interior “para efectos de dirección y mando”. Bajo las consideraciones del proyecto de Ley, se señalaron, entre otros motivos, el hecho que estudios académicos muestran la diferenciación entre cuerpos policiales de naturaleza civil y ejércitos, bajo el argumento que un tratamiento militar de los problemas de seguridad pública genera mayores brechas entre la Policía y la ciudadanía (Congreso de la República de Colombia, 2020). Este proyecto fue archivado por Tránsito de Legislatura atendiendo a lo dispuesto por el Artículo 162 de la Constitución Política de 1991, y se realizó exposición de motivos el 19 de octubre de 2020.

En la Comisión II Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes se radicó el 9 de septiembre de 2021 el proyecto de Ley C316 que buscaba la reforma a la Policía Nacional y la presentación de lineamientos de política pública de seguridad ciudadana para la construcción de paz. Este proyecto se archivó en su primer debate atendiendo a lo dispuesto por el Artículo 190 de la Ley 5 de 1992, y con ponencia negativa del representante Germán Alcides Blanco Álvarez el 26 de noviembre de 2021. En esa ponencia se argumentaba la existencia de otras iniciativas de proyectos de Ley que involucraban a la Institución y que por simultaneidad conllevarían a la reducción de capacidades de la Policía Nacional:

[...] es importante establecer que la Policía Nacional por ser parte del Ministerio de Defensa Nacional no pierde su característica de cuerpo civil y su función de asegurar la convivencia pacífica en el territorio nacional. Su necesidad de hacer parte del Ministerio de Defensa nace a raíz de una articulación conjunta con las fuerzas armadas [*sic*] en aras de garantizar la seguridad nacional en todos los niveles. Para tal fin, se reconoce su estructura civil, pero, la misma debe involucrarse en conjunto con el accionar estatal para seguridad integral a los ciudadanos. Por lo que, al trasladarse al Ministerio del Interior, se pierde la interconexión afectando su actuar. (Blanco, 2021)

Mediante el proyecto de Ley C228 de 2021 se presentó en la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes una iniciativa para la modificación de la Ley 62 de 1993, iniciativa aprobada en primer debate el

24 de noviembre de 2021, y archivada en segundo debate el 10 octubre de 2022 atendiendo a lo dispuesto por el Artículo 190 de la Ley 5 de 1992. Esta iniciativa tuvo como particularidad el haberse construido a partir de los resultados del proyecto Los Jóvenes Tienen la Palabra, que surgió del interés de varios congresistas de distintos partidos políticos y que, con el acompañamiento de la Fundación Ideas para la Paz, tiene su génesis en los hechos presentados en el marco del Paro Nacional de 2021. Se buscaba entonces, mediante un recorrido por la geografía nacional, crear espacios de escucha de las demandas de los jóvenes, los sectores vulnerables y las poblaciones más afectadas.

El proyecto de Ley C228 en primer debate sostenía como argumento para el cambio de Ministerio —entre otras cosas—, que una de las solicitudes reiteradas de la ciudadanía es la desmilitarización de la Policía Nacional, lo que implicaría —según el texto de ponencia— su tránsito hacia el Ministerio de Justicia y del Derecho de manera esencial para lograr articulación con el sistema de justicia y penitenciario, además de posibilitar la creación de una política integral de lucha contra las drogas (Congreso de la República de Colombia, 2021a). En el texto de las ponencias en primer y segundo debate también se mencionó lo siguiente:

El desarrollo y mando de la institución policial a cargo de un órgano de la administración nacional cuyo enfoque sea la justicia y el cumplimiento de los derechos, como lo es el Ministerio de Justicia y del Derecho, es una asignación concordante con la estipulación constitucional, pues se protege la naturaleza civil y la finalidad de la institución desde su estructura de mando. (Congreso de la República de Colombia, 2022a)

Se presentaron a la ponencia de primer debate del proyecto observaciones de la Administración Distrital, del Ministerio de Defensa Nacional, del Ministerio de Justicia y del Derecho y, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Solo la Administración Distrital consideró viable y oportuna la iniciativa de cambio al Ministerio de Justicia dadas las funciones y los objetivos de esa cartera en la arquitectura del Estado (Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, 2021). Los tres ministerios resaltaron el vicio de procedimiento con que se creó el proyecto de ley, pues este no era una iniciativa del Gobierno Nacional, tal como lo indica la norma constitucional, siendo esta la respuesta común para emitir concepto desfavorable.

Ahora bien, el Ministerio de Defensa Nacional aunó a su concepto desfavorable que la modificación de la ubicación ministerial de la Policía Nacional afectaría la cohesión de la fuerza pública y, por consiguiente, la defensa y la seguridad ciudadana (Ministerio de Defensa Nacional, 2021). El Ministerio de Justicia y del Derecho recibió con sorpresa la ausencia de estudios y la exposición de motivos para el cambio propuesto hacia su cartera, y finalmente no encontró inconveniente jurídico para que la Policía Nacional permaneciera en el Ministerio de Defensa Nacional (Ministerio de Justicia y el Derecho, 2021). El Ministerio de Hacienda y Crédito Público aclaró que la iniciativa no generaría impacto fiscal alguno ya que el proceso solo implicaría procedimientos técnicos como la modificación del código presupuestal, la posición en el catálogo, así como la clave funcional y económica. Además, ese ministerio especificó que actualmente la sección presupuestal 1601–Policía Nacional, tiene dos unidades ejecutoras: 160101–Gestión General y 160102–Salud, que serían entonces las que pasarían al Ministerio de Justicia y del Derecho (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021).

La Corte Constitucional dice que es absolutamente compatible que en el Ministerio de Defensa se ubiquen la función de seguridad nacional y la función de seguridad ciudadana, ya que lejos de interferirse se complementan, aunque el límite entre una y otra a veces parezca imperceptible. La Policía no puede substraerse de ciertos problemas de la seguridad nacional, por ejemplo, el problema de las drogas ilícitas. (Experto uno, comunicación personal, noviembre de 2023)

Recientemente, y como respuesta a las recomendaciones formuladas para la reestructuración institucional, en el marco del proceso de Transformación Integral de la Policía Nacional, se promovió la creación de dos leyes fundamentales para el mejoramiento del servicio de policía: la Ley 2179 de 30 de diciembre de 2021, que permitió la creación de la nueva categoría institucional de patrullero de policía y su régimen especial de carrera, que incluye además diferentes estímulos y beneficios para el ejercicio de la labor de los policías y su profesionalización (Congreso de la República de Colombia, 2021b); y la Ley 2196 de 2022, por medio de la cual se expidió el Estatuto Disciplinario Policial, y que reconoce la necesidad de afianzar la legitimidad y la confianza en la Institución desde un enfoque basado en derechos humanos y en concordancia con los fines del Estado (Congreso de la República de Colombia, 2022b).

Hay que reconocer que los procesos de reforma han estado acompañados por el nombramiento de comisiones externas, lo que es bastante favorable porque no han sido reformas de línea autoritaria, sino que han considerado ese escenario incluyente y participativo. (Experto tres, comunicación personal, noviembre de 2023)

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), desde julio de 2022, iniciaron un proyecto para apoyar técnicamente la reforma a la Policía Nacional desde el enfoque de Derechos Humanos; a partir de su formulación se reconoce lo siguiente:

La PONAL, será un aliado estratégico, toda vez que, al encontrarse adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, favorece que existan permanentes puntos de trabajo colaborativos armónicos, lo cual es clave para el avance institucional frente a los retos en materia de convivencia y la seguridad ciudadana. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022, p. 9)

Los objetivos de este proyecto, próximo a su finalización a diciembre de 2023, incluyen la mejora del diálogo entre la Policía Nacional y la sociedad civil, el apoyo en el diseño curricular y la metodología de despliegue para el curso obligatorio sobre Derechos Humanos, así como el fortalecimiento de la justicia disciplinaria mediante la incorporación de estándares internacionales (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022, p. 1).

En el programa de gobierno 2022-2026 *Colombia potencia mundial de la vida* de los entonces candidatos Gustavo Petro y Francia Márquez, en el capítulo 4 “Democratización del Estado, libertades fundamentales y agenda internacional para la vida”, en el numeral 4.2, “Por una seguridad humana que se mida en vidas” se incluye una propuesta para la reubicación de la Policía Nacional en el Ministerio de Interior o en el de Justicia; según el programa, esto permitiría consolidar la seguridad humana. Se advierte allí también que el proceso de transformación de la Policía Nacional tendría que contar con la participación ciudadana, incluir un componente de veeduría y desligar su actividad de las funciones exclusivas de las Fuerzas Militares (Petro & Márquez, 2022).

El Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, *Colombia potencia mundial de la vida*, del entonces electo presidente Petro, incluyó en el texto para primer debate de Proyecto de Ley C338 de 2023 el artículo 50, en el que se vuelve a encontrar

la propuesta de campaña de iniciativa para la seguridad humana y la justicia social:

El Gobierno Nacional, a través de los ministerios de Defensa Nacional, del Interior y de Justicia y la Policía Nacional, en el marco del proceso de transformación policial, promoverá una nueva arquitectura institucional de la Policía Nacional, que incluirá la revisión de su traslado a un ministerio que garantice el fortalecimiento de su carácter civil. (Congreso de la República de Colombia, 2023b)

Sin embargo, la revisión del Proyecto de Ley antes de la radicación de ponencia permitió la participación de la ciudadanía y de diferentes sectores del gobierno nacional. Este proceso dio lugar a observaciones y ajustes al texto de ponencia, entre los cuales se eliminó el artículo 50:

Se elimina por decisión de los H. Congresistas en tanto se considera que el redimensionamiento de la Policía Nacional debe pasar por un amplio debate respecto de su adscripción y carácter de fuerza civil, sin que ello signifique dejar de lado el fortalecimiento de ésta. (Congreso de la República de Colombia, 2023a)

En respuesta a un reciente debate de control político al actual ministro de Defensa Nacional Iván Velásquez Gómez sobre los cambios institucionales, el manejo de la cartera ministerial y otros aspectos en el marco del actual Gobierno, una de las preguntas de la representante que citó al debate, Juana Carolina Londoño, tiene que ver con la preparación que el Ministerio de Defensa está realizando para afrontar el ajuste institucional con la salida de la Policía Nacional de su estructura. La respuesta del Ministerio de Defensa fue puntual:

Se señala que no hay una decisión del traslado de la Policía Nacional. Se ha conformado una mesa técnica para revisar la arquitectura institucional que permita fortalecer el carácter civil de la Policía Nacional y el desarrollo de su mandato constitucional. (Ministerio de Defensa Nacional, 2023)

Por otro lado, hay observaciones a estos procesos que son fundamentales:

Existe mucho interés en sacar a la Policía del Ministerio de Defensa, por lo cual han planteado varios escenarios futuros: que dependa del Ministerio del Interior, ir al Ministerio de Justicia o crear un Ministerio de la Seguri-

dad. En mi opinión personal yo pienso que sí, la Policía debería salir de Defensa hacia un ministerio propio que permita darle un carácter muy representativo desde el punto de vista de la actividad, con una objeción y esa objeción es que el momento que estamos pasando no es el mejor para producir este movimiento, aún no está el país preparado para esa situación, de tal manera que lo mejor es que la Policía permanezca dependiendo del ministro de Defensa para que se siga consolidando y fortaleciendo como una institución sólida, profesional y ejemplo para muchos países. (Experto dos, comunicación personal, noviembre de 2023)

Realizadas las verificaciones correspondientes, se puede afirmar que no hay registro en el Congreso de la República de Colombia de la presentación de un proyecto de Ley relacionado con el posible cambio de Ministerio de la Policía Nacional en el cuatrienio 2022-2026; el primero llegaría hasta noviembre de 2023. Una revisión a lo reportado en las agendas legislativas del actual Congreso permite afirmar que, para la actual vigencia, en relación con seguridad, defensa y fuerza pública, se encuentran en discusión cuestiones como la creación de policía local en municipios de más de dos millones de habitantes (Proyecto en Senado No. 011 de 2023 pendiente por discusión de ponencia para primer debate), y la modificación del artículo 132 de la Ley 2179 de 2022 (Proyecto en Senado No. 068 de 2022 pendiente por discusión para segundo debate), entre otras, pero no hay iniciativa alguna en relación con el cambio ministerial o la modificación de la Ley 62 de 1993.

Procesos y acciones necesarias para el posible cambio de ministerio de la Policía Nacional de Colombia

La arquitectura del Estado colombiano solo puede modificarse con la expedición de una ley, y las leyes en Colombia se construyen de conformidad con lo que estipula el Capítulo 3 de la Constitución Política de 1991. Es posible entonces afirmar que cambiar la subordinación de la Policía Nacional de Colombia del Ministerio de Defensa a cualquier otra cartera ministerial requiere de unos procesos jurídicos específicos. En ese sentido, para algunos de los entrevistados, dependiendo del alcance de la transformación, ese proceso requeriría hasta de una reforma constitucional. En ese orden de ideas, es procedente revisar los artículos 150 y 154, en los que se hacen las consideraciones específicas para la situación analizada.

El artículo 150, en el numeral 7, define dentro de las funciones del Congreso de la República de Colombia lo siguiente: “Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

El artículo 154 establece el origen de las Leyes, y precisa que aquellas referidas en numerales puntuales del artículo 150 deben ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno: “[...] 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” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

La Corte Constitucional ya ha fijado su posición de manera reiterada sobre la iniciativa privativa del Gobierno para la expedición de una ley en sentencias: la C-121 de 2003 conceptúa como iniciativa exclusiva del Ejecutivo lo referente a las leyes relacionadas con la estructura de la administración nacional (Corte Constitucional, 2003); la C-031 de 2017 enfatiza que “es necesario contar con participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la administración nacional, en razón a que la iniciativa para su adopción pertenece de forma exclusiva o privativa al Gobierno Nacional” (Corte Constitucional, 2017); la T-324 de 2019 expone la doble naturaleza de la competencia legislativa del Gobierno —exclusiva y privativa (Corte Constitucional, 2019a)—; y la C-510 de 2019 señala que “cualquier modificación sustancial que el Legislativo realice sobre un proyecto de ley cuya iniciativa le esté reservada al Ejecutivo depende de la aprobación o aval de este último” (Corte Constitucional, 2019b).

Es necesario tener presente, entonces, que cualquier modificación a la arquitectura del Estado colombiano —en este caso el cambio de ubicación de la Policía Nacional— requiere de un proceso de carácter legislativo que debe promoverse como una iniciativa primordial de Gobierno; de esta forma no se caería en vicios de trámite. Dada la naturaleza jurídica del hecho mismo, iniciativas de este tipo demandan varias acciones y procesos que superan los cuatrienios de una administración, requieren la deliberación y la revisión amplia de los textos de ponencia que la soporten y argumenten, así como las intervenciones y observaciones de los convocados por relación con el tema:

El cambio de Ministerio conllevaría una serie de traumatismos en todo aspecto, sin embargo, para mi opinión la parte de organización estructural en lo referente al componente presupuestal y el aspecto jurídico, puesto que se tendrían que modificar muchos procedimientos policiales. (Grupo Focal 3, comunicación personal, noviembre de 2023)

Ahora bien, un proceso de transición y cambio ministerial requiere de todos los ajustes administrativos, jurídicos y operativos que garanticen las mejores condiciones para el talento humano de la Institución, el mantenimiento y garantía de la seguridad, y la convivencia ciudadana, ya que “el Estado debe establecer mecanismos de balances y controles mutuos para limitar el uso de la fuerza, la violación de derechos humanos, la ineficiencia e, incluso, la ineficacia del accionar policial” (Dammert, 2005, p. 54).

Las fuentes consultadas manifiestan la necesidad central de acompañar ese posible traspaso de la Policía Nacional a otro ministerio con procesos informativos, formativos y pedagógicos que minimicen la incertidumbre de los integrantes y permitan una comunicación horizontal sobre las transformaciones institucionales. Se entiende de estas sugerencias que el proceso de transición requiere del compromiso del talento humano y de la constante adaptación técnica y mental de una subordinación ministerial diferente.

La Policía Nacional está muy arraigada al Ministerio en este momento, derivado seguramente de la evolución del conflicto armado, de la necesidad de que la Policía trabaje articuladamente con las Fuerzas Militares, de las amenazas que se enfrentan; claro, la Policía podría estar orientada en un mundo ideal, a temas más relacionados con crimen organizado, con delitos de alto impacto, con temas mucho más cercanos a la convivencia ciudadana, es decir, estaría en el estricto sentido más orientado a temas de seguridad y convivencia ciudadana, en la práctica, más allá de eso están también encargados o asumiendo roles asociados a la defensa y seguridad nacional y eso hace que debido a ese relacionamiento, sea muy difícil cambiar de un momento a otro porque eso conlleva un tema doctrinario, un tema de capacitación que lleva a que tengamos la Policía que tenemos hoy en día.

Esa doctrina, esa forma de pensar, esa forma de capacitar debe ser diferente, porque de lo contrario estaríamos simplemente pasando un cuerpo administrativamente de un sector a otro sector, pero seguiríamos siendo

el mismo cuerpo, entonces vamos a tener a la misma institución con las mismas características solo que en una nueva ubicación. (Experto seis, comunicación personal, noviembre de 2023)

Los analistas y los representantes consultados también coinciden en que no sería bajo el actual Gobierno que se dé el cambio a otro ministerio, pero que, sin lugar a duda, este gobierno debe propender por la existencia y la promoción de espacios de discusión para proyectar desde ya la posible transición. También fue posible identificar en la información recopilada que existen por lo menos tres requisitos esenciales para intentar determinar el momento más adecuado para la posible modificación de la subordinación ministerial:

- Un control territorial efectivo que garantice la presencia del Estado en todo el territorio nacional.
- La disminución real de las violencias para consolidar el proyecto de la paz, lo que permitiría a la sociedad reconocer de manera más diferenciada las funciones de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional.
- Alcanzar un grado significativo de capacidad de autorregulación y autocontrol social del orden público y la convivencia pacífica que permita que la Policía Nacional se ajuste a otros estándares más tradicionales de los cuerpos de policía.

Es evidente cómo las diferentes formas de violencia hacen de la adaptabilidad una de las competencias más importantes de la Policía Nacional de Colombia. En consecuencia, su misión se ha ligado a la realización de acciones que tradicionalmente no se leen en otros contextos como de resorte de un cuerpo de policía. Así lo afirman Arias et al. (2022, p. 80): “La relación causal entre la violencia tradicional y la Nueva Violencia colombiana desplegada por actores grises y contrarrestada por la fuerza pública, se adapta misionalmente al recorrido histórico, constitucional y a las nuevas amenazas”.

En relación con los procesos de diálogo que se adelantan con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las disidencias de las FARC, también se hace necesario proyectar esos procesos sobre labores que ha desarrollado la Policía Nacional en la lucha contra las acciones violentas: “Si bien la policía, sin duda, necesitará adaptarse a un panorama de seguridad diferente en caso de que se alcance un acuerdo de paz, la era posconflicto sigue siendo una situación hipotética” (Gurney, 2014).

La Comisión de Derechos Humanos y Audiencias del Senado de la República realizó el 30 de noviembre de 2023 una audiencia pública sobre la reforma policial y la transformación de la Fuerza Pública que contó con la presencia de los senadores Ariel Ávila y María José Pizarro. En el evento se escucharon las perspectivas de ciudadanos en general; representantes de los ministerios del Interior, Justicia y Cultura; la Policía Nacional; la Secretaría de Gobierno de Bogotá; y miembros de organizaciones sociales como el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, la ONG Temblores, Colombia Diversa y la Liga Internacional de Mujeres por la Paz y la Libertad, entre otros. Teniendo como marco para la puesta en común los hechos de protesta ocurridos en años recientes y la manifestación por parte de las organizaciones sociales de las necesidades de reforma policial, es posible evidenciar cómo “los problemas de la policía interpelan a la sociedad como un todo y a la calidad del Estado democrático en su conjunto” (Dammert, 2005, p. 54).

Existen además otros factores cruciales para los debates de fondo sobre el cambio de ubicación ministerial relacionados con cuestiones como el mantenimiento y el funcionamiento del Subsistema de Salud de las FF. MM. y la Policía Nacional, la Caja Promotora de Vivienda Militar y Policial (Caja Honor), la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR) y el Fondo Rotatorio de la Policía (FORPO).

Discusión

La ubicación de la Policía Nacional de Colombia en el organigrama del Ministerio de Defensa Nacional no implica necesariamente que, como institución, esté militarizada. En ese sentido, se entiende que está subordinada —expresada en la Ley 62 de 1993— es al ministro de Defensa, que es un representante del poder político, y que está separado del Comando de las Fuerzas Militares y del resto del despliegue de la figura del Ministerio.

Es preciso resaltar que la doctrina de la Policía Nacional es propia, fue construida para su particular contexto y modo de organización; no responde a las cuestiones de lo militar por no ser propias de la misión constitucional que se le ha asignado. Es justo entonces tener presente la diferencia entre los conceptos de seguridad ciudadana y defensa nacional.

Es pertinente, además, analizar las demandas en materia de seguridad que atiende la Policía Nacional en el contexto colombiano para, desde allí, identificar cuál sería la ubicación sectorial capaz de sostener y liderar la operación policial de manera exitosa sin menguar las condiciones de los miembros de la Institución. También se debe garantizar la interoperabilidad de la Fuerza Pública en procura del logro de la seguridad, sin sucumbir en las posibilidades de politización estructural que se tiene probado solo lesionan la legitimidad institucional.

Las condiciones históricas y políticas han posibilitado que en Colombia la Policía Nacional dependa del ministro de Defensa, a diferencia de otros países en los que generalmente esta institución depende de ministerios como los de Gobierno o de Justicia.

El contexto social colombiano ha hecho que el abordaje del conflicto requiera de una Fuerza Pública articulada, lo que también ha permitido que para muchos se permean los roles policiales y militares con su consecuente impacto en el logro del mantenimiento de la seguridad.

La lectura de una policía militarizada involucra un componente de desconocimiento sobre la elaboración doctrinal y los procesos tácitos y explícitos que desarrolla y ejecuta la Policía Nacional de forma cotidiana en la actualidad. Se requiere de análisis de fondo que logre generar rupturas sobre los supuestos que se promueven en este sentido desde sectores críticos de la Institución.

Si bien la Constitución Política de 1991 enuncia claramente la naturaleza civil de la Policía Nacional, su doctrina y ejercicio son cuestionados permanentemente por asuntos como el incluir en su despliegue operativo especialidades y unidades dedicadas a labores como la lucha contra el narcotráfico o las organizaciones armadas ilegales, lo que implica el uso de personal preparado y capacitado en procedimientos y uso de la fuerza que implican armamento de largo alcance.

Es necesario resaltar que la ubicación en el Ministerio de Defensa posibilita la coordinación interinstitucional entre distintas instituciones de la Fuerza Pública en la lucha contra los flagelos delictivos y los fenómenos criminales, razón por la cual es necesario un proceso de análisis exhaustivo sobre cómo el cambio de Ministerio afectaría el actuar oportuno en temas de seguridad, convivencia y orden.

Es jurídicamente claro que el proceso para el posible cambio de ubicación de la Policía Nacional solo puede provenir de una iniciativa privativa del Gobierno, si se quiere su correcto trámite en el Congreso; de lo contrario, la iniciativa caería en lo que comúnmente se denomina “vicio de trámite”. Es procedente mencionar que la aprobación del traslado de la Policía Nacional a un ministerio diferente al de Defensa requiere de un trámite legislativo bastante lento, pues requiere de deliberación y revisión amplia de los textos del proyecto que soporten y argumenten la ley. De hecho, este proceso bien puede implicar varios cuatrienios legislativos.

Determinar los antecedentes, las iniciativas y las acciones necesarias para el posible cambio de ubicación ministerial de la Policía Nacional de Colombia es una fuente de insumos analíticos derivados de un proceso académico que conduce en alguna medida a esclarecer y contribuir a los escenarios de toma de decisión respecto al tema en procura de consolidar la transformación policial que la sociedad colombiana reclama y la Institución misma necesita.

Conclusiones

Los primeros antecedentes sobre la ubicación ministerial de la Policía Nacional de Colombia se encuentran en la Ley 23 de 1890, cuando el Congreso autorizó “el establecimiento, organización y sostenimiento de un Cuerpo de Policía”, y en el Decreto 1000 del 5 de noviembre de 1891 en el que se expresa su dependencia del Ministerio de Gobierno. Los antecedentes relacionados con la ubicación ministerial de la Policía Nacional de Colombia evidencian que, solo hasta su subordinación al ministro de Defensa, a mediados del siglo XX, se da un proceso de estabilización en cuanto a su ubicación en la arquitectura del Estado.

Una de las razones fundamentales para el mantenimiento de la Policía en el Ministerio de Defensa Nacional es la necesidad de interoperabilidad de la Fuerza Pública. Con base en el principio constitucional de cooperación armónica, este principio tiene que ver con acciones articuladas entre Fuerzas Armadas y Policía Nacional para maximizar el esfuerzo operacional en objetivos compartidos o que bien pueden ser considerados estratégicos para responder a las amenazas en seguridad y defensa. Las funciones de Policía y Fuerzas Militares están establecidas y diferenciadas por mandato constitucional (Artículos 218 y

217), pero la fuerza de las condiciones de violencia endémica en Colombia ha hecho que se permean y confundan.

Históricamente es posible evidenciar la estrecha relación existente entre los procesos de descontento social y el reclamo de transformación policial. Esta es otra razón en el debate para el posible cambio de ubicación, uno que genera procesos de reflexión, revisión y transformación de la Policía Nacional de Colombia. Hay que sumar en este apartado los hechos violentos y profundamente cuestionables en los que se han involucrado algunos miembros de la Policía Nacional, que sirven como sustento para el cuestionamiento por el abuso policial y, de allí, la crítica por la militarización institucional.

Desde los pronunciamientos en materia constitucional se ha establecido que, si bien no se definió desde la norma suprema el lugar que debe ocupar la Policía Nacional en la arquitectura del Estado, no está en contra de su naturaleza civil mantener su subordinación al ministro de Defensa Nacional por ser este un representante del Ejecutivo. Además, en la legislación sí se precisa la existencia de la unidad de mando en cabeza del presidente de la República.

La indagación realizada permite afirmar que el poder político es una variable que ha impactado de manera directa la ubicación de la Policía Nacional en la arquitectura del Estado colombiano, y evidencia de ello se encuentra en el proceso histórico institucional descrito.

El concepto de *Estado* se comprendió en este proceso de investigación como conjunto de poderes, un ente soberano y garante de los intereses públicos que ejerce poder mediante las instituciones que hacen parte de su arquitectura y que tiene aunado el postulado del monopolio legítimo de la violencia física como elemento para el mantenimiento del orden.

Es necesario tener presente que cualquier modificación en la arquitectura del Estado colombiano —en este caso el posible cambio de ubicación ministerial de la Policía Nacional— requiere de un proceso de carácter legislativo que debe promoverse como una iniciativa primordial de Gobierno para no caer en un vicio de trámite.

Son básicamente tres las posibilidades de nueva ubicación ministerial presentadas y promovidas en años recientes: el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia y Derecho, o la creación de un nuevo ministerio, el de Seguridad

Ciudadana. Sin embargo, ninguna de estas tres opciones ha logrado consenso para su determinación definitiva o, por lo menos, mayoritaria.

Ahora bien, son por lo menos tres los requisitos que, según la información recopilada deberían darse idealmente para la adecuada transición ministerial: el control territorial efectivo, la disminución real de las violencias y el logro significativo de una capacidad de autorregulación y autocontrol social del orden público.

La posible transición y cambio ministerial de la Policía Nacional requiere de todos los ajustes administrativos, jurídicos y operativos en procura de las mejores condiciones para todos los integrantes de la Institución y la garantía de la seguridad y la convivencia ciudadana. Requiere además de minimizar la incertidumbre del talento humano de la Policía Nacional y considerar la adaptación técnica y mental de un posible cambio de subordinación ministerial, requiriendo de procesos informativos, formativos y pedagógicos.

Las iniciativas del actual Gobierno para el traslado ministerial de la Policía Nacional, expresadas en su plataforma programática durante su candidatura, menguaron en tanto se eliminaron del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Estos esfuerzos se vieron reconfigurados en políticas de transformación institucional interna de respeto por los derechos humanos para la consolidación de la paz total.

Se puede afirmar que, hasta noviembre de 2023, no se ha registrado en el Congreso de la República de Colombia ningún proyecto de ley relacionado con el posible cambio de Ministerio de la Policía Nacional o la creación de algún otro organismo en la arquitectura del Estado que la albergue en el cuatrienio 2022-2026.

Referencias

Arias, D., Arias, H., & García, J. (2022). Nueva Violencia colombiana y el rol de la fuerza pública en los escenarios de justicia transicional a 2021. *Opinión Jurídica*, 21(45), 62-85. <https://doi.org/10.22395/ojum.v21n45a3>

- Asamblea Nacional Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional No. 116.
- Blanco, G. (2021). *Informe de Ponencia para primer debate al proyecto de Ley 316 de 2021 Cámara*. Congreso de la República de Colombia, Cámara de Representantes. Gaceta del Congreso 1285.
- Burgos, G. (2018). El Estado moderno en cuanto “abstracción armada”. Algunas reflexiones. *Revista Republicana* (24), 105-126. <http://dx.doi.org/10.21017/Rev.Repub.2018.v24.a42>
- Camacho, A. (1993). La reforma de la Policía: realidades inmediatas y objetivos estratégicos. *Análisis Político* (19), 50-62.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2021). Observaciones y recomendaciones de la visita de trabajo de la CIDH a Colombia realizada del 8 al 10 de junio de 2021. Informe de observación, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Congreso de la República de Colombia. (1945). *Acto Legislativo 1. Reformatorio de la Constitución Nacional*. Diario Oficial 25769.
- Congreso de la República de Colombia. (2020). *Proyecto de Ley 319. Por la cual se reforman la Ley 62 de 1993, y la Ley 1801 de 2016, se fortalece el carácter civil de la Policía Nacional y se dictan otras disposiciones*. Gaceta del Congreso 1144.
- Congreso de la República de Colombia. (2021a). *Informe de ponencia en primer debate al Proyecto de Ley 228 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica la Ley 62 de 1993 y se dictan otras disposiciones”*. Gaceta del Congreso 1285.
- Congreso de la República de Colombia. (2022a). *Informe de ponencia en segundo debate al Proyecto de Ley 228 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica la Ley 62 de 1993 y se dictan otras disposiciones”*. Gaceta del Congreso 403.
- Congreso de la República de Colombia. (2023a). *Ponencia para primer debate proyecto de Ley 338/2023 (Cámara) y 274/2023 (Senado) “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida””*.
- Congreso de la República de Colombia. (2023b). *Proyecto de Ley 338 Cámara “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia potencia mundial de la vida”*. Gaceta del Congreso 18.

- Dammert, L. (2005). Reforma policial en América Latina. Quórum. *Revista de pensamiento iberoamericano* (12), 53-64. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=52001205>
- Finol, M., & Vera, J. (2020). Paradigmas, enfoques y métodos de investigación: análisis teórico. *Revista Mundo Recursivo*, 3(1). <https://www.atlantic.edu.ec/ojs/index.php/mundor/article/view/38>
- Fundación Ideas para la Paz (16 de agosto de 2022). *Sacar a la Policía de Mindefensa sobre los hombros de pocos generales*. <https://ideaspaz.org/publicaciones/opinion/2022-08/sacar-a-la-policia-de-mindefensa-sobre-los-hombros-de-pocos-generales>
- Grupo FIP-FESCOL (3 de mayo de 2022). *Siete recomendaciones para desbloquear el direccionamiento, supervisión y control civil de la Fuerza Pública*. <https://colombia.fes.de/detail/siete-recomendaciones-para-desbloquear-el-direccionamiento-supervision-y-control-civil-de-la-fuerza-publica.html>
- Guerrero, J. (diciembre de 2000). Septuagésimo Sexto Aniversario del fallecimiento del Comisario Don “Juan María Marcelino Gilibert Laforgue”. *Cuaderno Histórico Número 6*, 22-30.
- Gurney, K. (2014). *Los riesgos de trasladar a la Policía de Colombia a un nuevo ministerio*. <https://insightcrime.org/es/noticias/analisis/riesgos-trasladar-policia-colombia-nuevo-ministerio/>
- Jiménez, W., & Turizo, J. (2011). Militarización de la policía y policización de las Fuerzas Militares. Revisión del fenómeno a nivel internacional y nacional. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 3(1), 112-126. <https://doi.org/10.22335/rlct.v3i1.131>
- Ley 5 de 1943 (1943, 27 de febrero). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 25197.
- Ley 23 de 1890. (1890, 23 de octubre). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 8221.
- Ley 62 de 1993 (1993, 12 de agosto). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 40987.
- Ley 93 de 1948 (1948, 16 de diciembre). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 26903.

- Ley 2179 de 2021 (2021b, 30 de diciembre). Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 51903.
- Ley 2196 (2022b, 18 de enero). *Ley 2196*. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 519251.
- Ministerio de Defensa Nacional (2021). *Concepto Proyecto de Ley “Por medio de la cual se modifica la Ley 62 de 1993 y se dictan otras disposiciones”*.
- Ministerio de Defensa Nacional (2023). *Respuesta Proposición No. 46 2023*.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2021). *Comentarios a la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 228 de 2021 Cámara “Por medio de la cual se modifica la Ley 62 de 1993 y se dictan otras disposiciones*.
- Ministerio de Justicia y el Derecho (2021). *Concepto Proyecto de Ley “Por medio de la cual se modifica la Ley 62 de 1994*.
- Ñaupas, H., Valdivia, M., Palacios, J., & Romero, H. (2018). *Metodología de la investigación cuantitativa-cualitativa y redacción de la tesis* (Quinta ed.). Ediciones de la U.
- Petro, G., & Márquez, F. (2022). *Programa de gobierno 2022-2026*. <https://gustavopetro.co/programa-de-gobierno/>
- Policía Nacional de Colombia (2020). *Resolución 02078. Por la cual se expide el Manual de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Policía Nacional de Colombia*.
- Presidencia de la República de Colombia (1891). *Decreto 1000. Por el cual se organiza un Cuerpo de Policía Nacional*. Diario Oficial 8609.
- Presidencia de la República de Colombia (1899). *Decreto 512. Por el cual se adscribe al Ministerio de Guerra la Policía Nacional*. Diario Oficial 11130.
- Presidencia de la República de Colombia (1936). *Decreto 1715. Por el cual se reorganiza la Policía Nacional*. Diario Oficial 23248.
- Presidencia de la República de Colombia (1948). *Decreto 1403. Por el cual se reorganiza la Policía Nacional*. Diario Oficial 26716.
- Presidencia de la República de Colombia. (1953). *Decreto 1814. Por el cual se incorpora a las Fuerzas Armadas el Cuerpo de Policía Nacional*. Diario Oficial 28248.

- Presidencia de la República de Colombia (1965). *Decreto 3398. Por el cual se organiza la defensa nacional*. Diario Oficial 31842.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2022). *Apoyo a la aplicación de la reforma de la Policía Nacional de Colombia*. [Documento de proyecto]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá (2021). *Observaciones de la Administración Distrital al Proyecto de Ley 228 de 2021*.
- Sentencia C-031 (2017). Corte Constitucional (Luis Guillermo Guerrero Pérez M. S.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-031-17.htm>
- Sentencia C-121 (2003). Corte Constitucional (Antonio José Lizarazo Ocampo M. S.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-121-03.htm>
- Sentencia T-324 (2019a). Corte Constitucional (Cristina Pardo Schlesinger M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/t-324-19.htm>
- Sentencia C-453 (1994). Corte Constitucional (Eduardo Cifuentes Muñoz M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-453-94.htm>
- Sentencia C-510 (2019b). Corte Constitucional (Cristina Pardo Schlesinger M. P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-510-19.htm>
- Temblores ONG. (2021). *Bolillo, Dios y Patria*. <https://www.temblores.org/bolillo-dios-y-patria>
- Trovero, J. (2021). Más allá del “monopolio legítimo de la violencia física”. Aportes contemporáneos a la conceptualización del Estado a partir de la obra de Max Weber. *Revista Pilquen*, 24(1), 87-101. <http://revele.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/Sociales/article/view/3100/PDF>
- Vicepresidente de la República de Colombia encargado del Poder Ejecutivo. (1895). *Decreto 18. Que declara turbado el orden público en el territorio de la República*. Diario Oficial 9724.

