Bogotá D.C., mayo de 2022

Honorables Representantes
Jennifer Kristin Arias Falla
Presidente Cámara de Representantes
Julio César Triana
Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente
Bogotá D.C.

Asunto: 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."*

Respetados Presidentes,

Dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y la Ley 5 de 1992, me permito rendir ponencia positiva al Proyecto de Ley del asunto.

Cordialmente,

Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara

Edward David Rodríguez Rodríguez
Representante a la Cámara

Alejandro Vega Pérez
Representante a la Cámara

David Ernesto Pulido Novoa
Representante a la Cámara

Juan Carlos Wills Ospina
Representante a la Cámara

John Jairo Hoyos García
Representante a la Cámara

Luis Alberto Albán Urbano
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA EN SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY N° 228 DE 2021 CÁMARA

"Por medio de la cual se modifica la Ley 62 de 1993 y se dictan otras disposiciones"

SÍNTESIS DEL PROYECTO.

En su primer artículo este Proyecto de Ley define que tiene por objeto trasladar la Policía Nacional del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Justicia y del Derecho con el fin de garantizar su naturaleza civil y consolidar y mantener la seguridad y las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, además de asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

El artículo segundo modifica el artículo 9º de la Ley 62 de 1993 trasladando el ejercicio del conducto de la autoridad administrativa del Presidente de la República como jefe superior de la Policía Nacional del Ministro de Defensa Nacional al Ministro de Justicia y del Derecho. El artículo tercero modifica el artículo 10 de la Ley 62 de 1993 definiendo que para los efectos de dirección y mando, la Policía Nacional depende del Ministro de Justicia y del Derecho.

El artículo cuarto modifica el artículo 33 de la Ley 62 de 1993 indicando que los programas de bienestar social relacionados con asignación de retiro, salud, educación, vivienda propia y fiscal y readaptación laboral y asistencia económica para las personas en condición de discapacidad física y mental estarán a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho. En ese mismo sentido, el artículo 5 precisa que para efectos de estos programas cuando la normatividad vigente se refiera al Ministerio de Defensa Nacional, dichas responsabilidades pasarán a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, en el cual seguirán aplicándose los regímenes especiales asociados a los programas en mención.

Finalmente, el artículo 6 da seis (6) meses para que tras la promulgación del Proyecto de Ley el Gobierno Nacional reglamente el proceso de transición y otras disposiciones que lo requieran. El artículo 7 indica que la Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga disposiciones que le sean contrarias.

TRÁMITE DEL PROYECTO.

El Proyecto de Ley es presentado por los Representantes a la Cámara Juanita María Goebertus Estrada, Adriana Magali Matiz Vargas, Gabriel Santos García, Juan Carlos Lozada Vargas, Catalina Ortiz Lalinde, Alejandro Alberto Vega Pérez, Mauricio Andrés Toro Orjuela, Edward David Rodríguez Rodríguez, Juan Carlos Wills Ospina, John Jairo Hoyos García en el marco de la iniciativa "Los Jóvenes Tienen la Palabra". El Proyecto de Ley fue radicado el día 11 de agosto de 2021. El proyecto fue aprobado en primer debate por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 24 de noviembre de 2021.

CONSIDERACIONES Y RELEVANCIA DEL PROYECTO.

La Policía Nacional es la entidad del Estado colombiano con mayor despliegue en el territorio nacional; con más de 172.000 efectivos entre oficiales, personal de nivel ejecutivo, suboficiales y personal no uniformado, hace presencia en los 1.122 municipios del país. Su mandato constitucional es ser un cuerpo armado permanente de naturaleza civil 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. Por diversas razones relacionadas con las dinámicas del sistema político colombiano hacia mitad del siglo XX, el conflicto armado y la guerra contra las drogas, la Policía Nacional está adscrita al Ministerio de Defensa Nacional, lo cual en el ordenamiento legal se plasma en la Ley 62 de 1993.

Si bien la Constitución de 1991 inició con la desmilitarización de la Policía, la profundización del conflicto armado dificultó esta transformación. A pesar de los esfuerzos de modernización, hoy la Policía sigue teniendo unos roles y misiones que no son propios de su mandato constitucional y que no están orientados a la seguridad ciudadana. Esto se debe, en gran medida, al ordenamiento institucional que mantiene a la Policía colombiana como una de las únicas en el hemisferio que está adscrita al Ministerio de Defensa o Ministerio de Guerra.

A lo anterior se le debe añadir el cambio en el contexto operacional que se ha presentado en los últimos años al cuál la Policía no ha respondido de buena manera. Tras el Acuerdo de Paz, se transformaron los fenómenos criminales con el retiro del actor armado más importante del país. También, de una u otra forma, se generó un cambio en la cultura política, con nuevas generaciones mucho más activas y el cambio de los imaginarios frente a la protesta y la movilización social como canales para la expresión de insatisfacción. El déficit de liderazgo civil desde el Ministerio de Defensa Nacional y la comprensión de los fenómenos que implica hacer parte de esta cartera ha llevado a que la Policía asuma responsabilidades que exceden sus capacidades y su mandato constitucional, manteniendo un enfoque de conflicto armado y doctrina del enemigo interno. Esto se ha evidenciado en las protestas de 2019, 2020 y 2021 con diversas violaciones a los Derechos Humanos y uso desmedido de la fuerza por parte de algunos policías.

En ese sentido, en el marco de las visitas de "Los Jóvenes Tienen la Palabra" una de las solicitudes más repetidas ha sido la desmilitarización de la Policía y su cambio de doctrina, lo cual necesariamente pasa por sacar esta institución del Ministerio de Defensa Nacional y pasarla al Ministerio de Justicia y del Derecho. Este cambio permitirá encontrarle un nuevo nicho a la Policía que la oriente al cumplimiento de su mandato y la preservación de la seguridad ciudadana, articulándose con los sistemas de justicia y penitenciario y con una política integral de lucha contra las drogas.

A. Proyecto multipartidista "Los Jóvenes Tienen la Palabra".

Este Proyecto de Ley se presenta en el marco de la iniciativa "Los Jóvenes Tienen la Palabra", la cual nació como la respuesta de congresistas jóvenes de distintos partidos al paro nacional

vivido entre los meses de abril y junio de 2021 en el país. Entendiendo que hay diversas necesidades a las cuales debe responder el Estado en su conjunto, y especialmente el Congreso, por la deuda histórica que guarda con algunas poblaciones y sectores, este grupo se propuso escuchar a los jóvenes que se estaban movilizando a lo largo y ancho del país.

Con el acompañamiento logístico de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), se visitaron las ciudades y municipios con los índices más altos de desempleo juvenil, entre las cuales se encuentran: Cali, Ibagué, Pereira, Valledupar, Riohacha, Buenaventura, Tumaco, Quibdó, Villavicencio, Florencia y Bogotá. Escuchar a jóvenes tan diversos permitió consolidar una agenda de reformas legislativas en la que los congresistas, dejando de lado sus diferencias, se pusieron de acuerdo priorizando temas como la educación, el empleo y el emprendimiento, la participación ciudadana, la educación sexual y reproductiva y la reforma a la Policía.

B. Justificación constitucional y jurisprudencial del Proyecto de Ley.

El artículo 216 de la Constitución Política establece que la Fuerza Pública está integrada por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, esta última definida como "cuerpo armado permanente de naturaleza civil" de acuerdo con el artículo 218 de la Carta. La Corte Constitucional se ha encargado de desarrollar las diferencias entre las instituciones integrantes de la Fuerza Pública haciendo énfasis en la naturaleza civil de la Policía Nacional, destacando que esta característica supone la ausencia de disciplina castrense y la falta de técnicas militares en su formación[1].

La diferencia entre las instituciones mencionadas tiene como fundamento la finalidad, las funciones y la relación de cada una de dichas entidades con los gobernados. El propósito de la Policía Nacional es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de derechos y libertades (artículo 218, CP), mientras que las Fuerzas Militares cumplen su rol en el marco de la defensa de la soberanía nacional (artículo 216, CP). Esto lleva al uso de distintas estrategias según la entidad y el contexto en el que desarrolle sus funciones; la Corte diferencia muy bien entre el poder militar y las necesidades de seguridad ciudadana:

> *"La enorme capacidad destructiva del poder militar y su connotación invasiva o defensiva de territorios o instituciones, hace de este un poder inadecuado para el manejo de la seguridad cotidiana del ciudadano."*[2]

Esto toda vez que las actividades de carácter militar se desarrollan en un contexto de guerra, enfrentamiento, conflicto armado, defensa de la soberanía u otras contrarias al marco civil en el que el cuerpo policial lleva a cabo sus tareas:

> *"(...) tomando en cuenta la diferente naturaleza jurídica de la Policía Nacional y de las Fuerzas Militares, esta Corporación ha señalado la*

[1] Corte Constitucional (1994). Sentencia C-024 de 1994. M.P Alejandro Martínez Caballero.

[2] Corte Constitucional (1994). Sentencia C-024 de 1994. M.P Alejandro Martínez Caballero.

> ***imposibilidad de asimilar las dos instituciones en términos de estructura y de organización***"[3]

Así las cosas, la índole de cada institución conlleva una organización, estructura y uso de estrategias diferentes. La única excepción que la Corte Constitucional contempla para el desarrollo de actividades preventivas y no represivas es la función de policía judicial que cumple dicha institución[4].

Entonces, 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.

Por otra parte, conviene señalar la competencia del legislador para definir la relación de la institución policial con la administración. El artículo 218 de la Carta establece en su inciso primero que "la ley organizará el cuerpo de la policía", otorgando al órgano legislativo la facultad y el deber de regular lo concerniente a la organización de la institución policial y, en ese sentido, su vínculo con el ejecutivo.

La facultad del Congreso para modificar o determinar la adscripción o vinculación de entidades a la administración está estipulada en la normativa constitucional. El artículo 150, numeral 7, asigna al Congreso la función de "determinar la estructura de la administración nacional" por medio de la expedición de leyes. Este apartado ha sido explicado y priorizado por la Corte Constitucional en distintas ocasiones

> *"Por tanto,* ***la atribución de señalar la estructura de la administración nacional es privativa del legislador****, y también lo es - por supuesto- la de establecer cómo está compuesto cada sector administrativo* ***y la de indicar el grado de relación - vinculación o adscripción- existente entre cierta entidad o determinado organismo y el ministerio o departamento administrativo*** *que encabeza el sector correspondiente."*[5]

Esto implica la capacidad de determinar la entidad a la cual va a estar adscrita o vinculada la institución policial, es decir, el Congreso tiene la competencia para establecer el tipo de relación y el Ministerio o Departamento con el cual estará relacionado. Para llevar a cabo esta función, la Sentencia C-046 de 2004 estipula el concepto de afinidad como criterio bajo el cual el legislador debe determinar la asignación

> *"Dentro de la competencia del legislador de determinar la estructura de la administración, se encuentra la de adscribir una entidad nacional en un*

[3] Corte Constitucional (2002). Sentencia C-421 de 2002. M.P Álvaro Tafur Galvis.

[4] Corte Constitucional (1994). Sentencia C-024 de 1994. M.P Alejandro Martínez Caballero.

[5] Corte Constitucional (2000). Sentencia C.1537 del 2000. M.P José Gregorio Hernández.

> *Ministerio con el que guarde afinidad, salvo que existiere disposición constitucional que indique a cuál debe adscribirse o vincularse;"*[6]

Esto es, el legislador tiene la competencia para determinar el Ministerio al cual deba adscribirse o vincularse una entidad según la afinidad de ambos organismos respecto a sus funciones, finalidades, principios, entre otros. Esta facultad es entendida como el resultado del principio de colaboración armónica en virtud del cual las ramas del poder público ejercen sus funciones de manera independiente, pero bajo un sistema de colaboración, pesos y contrapesos. Así lo dispone la misma corporación en la providencia citada al determinar que

> *"(...) decisiones tanto de vincular o de adscribir una entidad a otra,* ***es el resultado del debido entendimiento del artículo 113 de la Carta en lo que concierne a las funciones separadas de los órganos del Estado pero con la colaboración armónica****, encaminada a lograr sus fines."*[7]

Claro lo anterior, no queda duda frente a la atribución del legislador para establecer la relación entre una entidad pública y el Ministerio. La única limitación para hacer uso de dicha facultad es la norma constitucional, es decir, el Congreso puede definir la relación entre las entidades salvo que la Constitución indique el Ministerio o Departamento Administrativo al cual deba vincularse. Así las cosas, cabe aclarar que el artículo 218 de la Carta no estipula el sector de la administración con el cual deba relacionarse la institución policial, por el contrario, deja en manos del legislador la organización de dicha entidad y, por ende, su ubicación dentro de la administración nacional. Es bajo dicho entendido que la Ley 62 de 1993 adscribe a la Policía Nacional al Ministerio de Defensa, toda vez que es competente para ello, así como es competente para cambiar dicha disposición.

Vale la pena recordar que el Ministerio de Justicia y del Derecho tiene entre sus funciones: coordinar las relaciones entre la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial, el Ministerio Público y los organismos de control para el desarrollo y consolidación de la política pública en materia de justicia y del derecho; formular, adoptar, promover y coordinar acciones de lucha contra las drogas ilícitas, lavado de activos, corrupción, crimen organizado, enriquecimiento ilícito, administración de bienes incautados y acciones de extinción de dominio; diseñar, hacer seguimiento y evaluar la política en materia criminal, carcelaria y penitenciaria, en la prevención del delito y las acciones contra la corrupción y la criminalidad organizada[8]. Entonces, por afinidad y cumplimiento del mandato constitucional, es coherente que la Policía Nacional esté adscrita a este ministerio, lo cual permitirá un cumplimiento más eficiente de sus funciones con una mejor articulación con la rama judicial.

En ese sentido, al no haber norma constitucional que estipule la adscripción de la institución policial a determinado órgano administrativo; al ser el Congreso quien debe regular la Policía

---

[6] Corte Constitucional (2004). Sentencia C-046 de 2004. M.P Alfredo Beltrán Sierra.

[7] Corte Constitucional (2004). Sentencia C-046 de 2004. M.P Alfredo Beltrán Sierra.

[8] Decreto 1427 de 2017 [Ministerio de Justicia y del Derecho]. Por el cual se modifica la estructura orgánica y se determinan las funciones de las dependencias del Ministerio de Justicia y del Derecho. 29 de agosto de 2017.

Nacional (artículo 218 CP) y al poseer la facultad y la función de regular la administración nacional por medio de la ley (artículo 150, núm. 7 CP), este Proyecto de Ley cumple con los lineamientos constitucionales.

C. Diagnóstico.

C.1. Evolución de la Policía Nacional y necesidad de un nuevo nicho para la seguridad ciudadana.

C.1.1. Paso de la Policía Nacional al Ministerio de Guerra.

La Policía Nacional nace oficialmente en el marco de la Regeneración con el apoyo del comisario francés María Marcelino Gilibert mediante el Decreto 1000 del 5 de noviembre de 1891. El nuevo cuerpo de Policía pasó a depender del Ministerio de Gobierno. No obstante, para finales del siglo XIX, poco antes de la Guerra de los Mil Días, la condición de la Fuerza Pública era deplorable, por lo que en el desarrollo de la guerra, los civiles fueron los protagonistas[9].

Posteriormente, durante el gobierno del General Rafael Reyes, mediante el Decreto 743 de 1904 la Policía fue adscrita al Ministerio de Guerra, para después ser regresada al Ministerio de Gobierno mediante el Decreto 635 de 1909 durante el gobierno de Ramón González Valencia. En los años siguientes se continuó buscando cierto fortalecimiento, por eso, la Ley 41 de 1915 definió que la Policía Nacional tenía por objeto primordial conservar la tranquilidad pública en la capital de la República y en cualquier punto donde deba ejercer sus funciones; proteger las personas y las propiedades y prestar el auxilio que reclamen, la ejecución de las leyes y las decisiones del poder judicial. Continuando ese proceso, durante la República Liberal, en 1937 mediante el Decreto 1277 se ordenó la creación de la Escuela de Cadetes "General Santander", la cual sería inaugurada en agosto de 1938 por el presidente Alfonso López Pumarejo. En esa misma línea, el Decreto 446 de 1950 contempló la creación de la Escuela de Suboficiales Gonzalo Jiménez de Quesada con el propósito de formar los cuadros medios de la Policía Nacional.

Para el año 1953, en el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla, y producto de los hechos de violencia política que vivió el país desde la década de los años cuarenta, los cuerpos de policía, que para ese entonces eran municipales y estaban adscritos al Ministerio de Gobierno, estaban altamente politizados. Para corregir esta situación, mediante el Decreto 1814 de 1953, el Gobierno adoptó la decisión de "militarizar" los cuadros de mando y las escuelas de formación de la institución remplazando Oficiales de Policía por Oficiales del Ejército, darle carácter de cuerpo nacional, pasarla a depender del Ministerio de Guerra y dejarla adscrita al Comando General de las Fuerzas Armadas[10].

[9] Atehortúa, A (2018). Las fuerzas militares en Colombia: de sus orígenes al Frente Nacional. Revista Historia y Espacio, N° 17.

[10] Casas, P (2005). Reformas y contrarreformas en la Policía colombiana. Estados Unidos: Georgetown University.

En 1960, mediante el Decreto 1705 se reorganiza el Ministerio de Guerra, separando la Policía de las Fuerzas Armadas, dejándola bajo la dependencia directa del ministro, un general activo del Ejército. El primer ministro civil llegaría hacia 1991 con la transformación generada en el marco de la Constitución.

C.1.2. La Policía Nacional y la guerra contra las drogas.

Tras la declaración de la guerra contra las drogas por parte de Richard Nixon en 1991 y la consolidación de Colombia como el principal exportador de cocaína a los Estados Unidos, la historia del país cambiaría para siempre. Por el beneficio económico y ventajas comparativas, Colombia pasó rápidamente de la bonanza marimbera de los años 70 a tener carteles de narcotráfico muy poderosos, que generaron un crecimiento acelerado de la violencia y que después emprendieron una guerra directa contra el Estado[11]. Respondiendo a ese contexto, cuando la producción y exportación de cocaína tomaba fuerza en el país, en abril de 1981, mediante la Resolución 2742 se creó el Servicio Especializado de Antinarcóticos, que con el Decreto 423 y la Resolución 1050 de 1987 se fusionaría con el Servicio Aéreo de la Policía, creando la Dirección de Antinarcóticos (DIRAN), con tres objetivos puntuales: prevención del uso y abuso de drogas, erradicación de cultivos ilícitos de coca y amapola e interdicción

La Policía Nacional ha jugado entonces un papel fundamental en la llamada guerra contra las drogas, ha sido protagonista de la desarticulación de diversos carteles y grupos delincuenciales, ha sido operadora de los programas de erradicación y aspersión de cultivos de coca y también ha sido objeto de la violencia con estrategias criminales como el denominado "plan pistola" de los años 80. Todo esto ha llevado a la consolidación de roles y misiones que no le corresponden a una Policía, así como a una forma violenta de relacionarse con grupos específicos de la población, como lo pueden ser los jóvenes de barrios marginales, quienes han sido perseguidos por décadas por haber nacido en un entorno violento y con presencia de redes de microtráfico. La guerra contra las drogas ha dificultado así las relaciones de la ciudadanía con la Policía.

Por último, el prohibicionismo y su estructura de incentivos han generado corrupción por parte de algunos policías que han desarrollado o han permitido desarrollar actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico. Justamente, el proceso de reforma de 2003 denominado "Misión Especial para la Policía", fue causado por la apropiación por parte de miembros de la institución de más de dos toneladas de cocaína que habían sido originalmente incautadas a los narcotraficantes y el manejo poco transparente que se le dio a esta situación por parte del mando y directivas de la Policía[12].

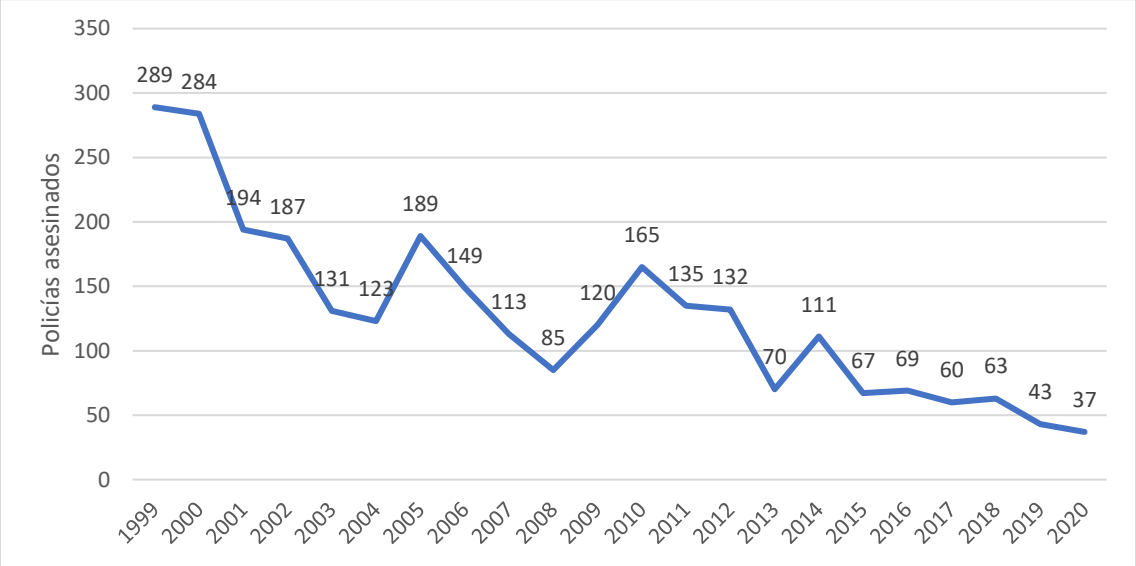
C.1.3. Conflicto armado y militarización de la Policía Nacional.

[11] Gaviria, A (2016). Colombia y la guerra contra las drogas. En: Alguien tiene que llevar la contraria. Colombia: Editorial Planeta.

[12] Casas, P (2005). Reformas y contrarreformas en la Policía colombiana. Estados Unidos: Georgetown University.

El principio de los años 90 estuvo marcado por la discusión de reformar la Policía, por un lado, la Constitución de 1991 la definió como un cuerpo armado de naturaleza civil, pero la Ley 63 de 1992 mantuvo a la Policía en la línea de mando del ministro de Defensa; y por otro lado, la institución presentaba un cuadro dramático de fraccionamientos internos, falta de unidad institucional y casos de corrupción, lo cual detonó en 1993 con un caso de brutalidad policial en el que una niña de tres años fue asesinada dentro de una estación de policía en Bogotá, llevando así a un intento de reforma policial.

No obstante, la intensidad del conflicto armado impidió las reformas tendientes a fortalecer la civilidad de la Policía colombiana. Por ejemplo, entre 1965 y 2013 se presentaron un total de 1.755 incursiones guerrilleras, de las cuales, 1.146 correspondieron a ataques a puestos de Policía, recordándose especialmente la toma de Mitú el 1 de noviembre de 1998, en la que murieron 12 policías y 62 más fueron secuestrados[13]. Adicionalmente, de acuerdo con la Policía y la Fiscalía, entre 1990 y 2020 ocurrieron 118 casos de desaparición forzada de integrantes de la Policía, pero solo 46 se encuentran en el Registro Único de Víctimas (RUV), mientras que otros 15 no están documentados y se espera por otros 57 que no han sido declarados ante el Ministerio Público[14]. El conflicto armado y el uso que se le ha dado a la Policía en el marco del mismo ha sido motor de victimización para los miembros de la institución. Justo el periodo entre 1999 y 2002 es en el que se registran más miembros de la Policía Nacional asesinados en el ejercicio de sus funciones[15]:



Es por elementos como los anteriores que la Policía tuvo que ser fortalecida en términos operativos y tácticos para enfrentar una guerra irregular contra las guerrillas y en algunos

[13] Centro Nacional de Memoria Histórica (2016). Tomas y ataques guerrilleros (1965 - 2013). CNMH – IEPRI. Bogotá.

[14] Comisión de la Verdad (2020). Décadas de ausencia: los relatos de desaparición forzada en la Policía Nacional. Bogotá.

[15] Ministerio de Defensa Nacional (2021). Avance de la Política de Defensa y Seguridad. Bogotá.

casos otras amenazas como el paramilitarismo. Esta militarización ha llevado a que la Policía tenga unidades muy especiales con sofisticados procedimientos y armamentos, como los Comandos Jungla o GOES y el Comando de Operaciones Especiales y Antiterrorismo (COPES).

C.1.4. Acuerdo de paz, cambios en la sociedad y la Policía Nacional.

El Acuerdo de Paz impuso retos gigantes para el país. Con él, el actor armado ilegal más importante se estaba desmovilizando, dejando territorios que debían ser copados por el Estado. También, de una u otra forma, se generó un cambio en la cultura política, con nuevas generaciones mucho más activas y con la apertura de canales democráticos para las expresiones sociales de insatisfacción. Sin embargo, la Policía no ha respondido de buena forma a este cambio de contexto, siendo una de las principales razones, el déficit de liderazgo civil desde el Ministerio de Defensa Nacional y la comprensión de los fenómenos que implica hacer parte de esta cartera.

Desde 2016 se ha presentado un cambio muy importante en los fenómenos de seguridad; ya no existe un grupo que pueda poner en cuestión la existencia del Estado, pero si nacieron varios que, mayoritariamente asociados con el narcotráfico, la minería ilegal y el acaparamiento de tierras, lograron consolidar sus redes de gobernanza criminal, extendiéndolas a las ciudades más grandes. Ahora los problemas no son de seguridad nacional, son de seguridad ciudadana. Recientemente Datexco “Pulso País”, registró que el 84% de los ciudadanos consideran que el país va mal, un 72% opinaron que la seguridad sigue empeorando y la desaprobación de la Policía llegó al 64%.

Proyectos como el de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPEP) se desarrollaron por debajo de su potencial, la Policía no se apropió de la seguridad rural pero si de la erradicación forzada, generando mayores tensiones con las comunidades, y el modelo de seguridad ciudadana mantiene alejados a los policías de la ciudadanía

No se puede olvidar que la existencia de actores armados como las antiguas FARC-EP, el ELN y otras organizaciones desnaturalizó la civilidad de la Policía colombiana, dándole actitudes y la organización castrense propias de entidades militares. Esto ha tenido efectos al interior de la doctrina y la cultura policial, ya que se adoptó la idea del enemigo interno, dificultando así la respuesta a fenómenos complejos que no responden a la lógica subversiva del siglo XX.

En Colombia la protesta social ha sido estigmatizada por décadas, siendo deslegitimada al ser asociada con movimientos subversivos. El Acuerdo de Paz abrió la puerta a un cambio y a que la ciudadanía saliera a manifestarse masivamente. En la mayoría de los casos la Policía ha respondido de buena manera, protegiendo la protesta pacífica y garantizando los derechos de quienes no se movilizan. Sin embargo, desde 2019 y, en parte, ante marcados hechos de brutalidad policial, en algunos casos la protesta se ha tornado violenta, así como la respuesta institucional. En el marco de las protestas de noviembre de 2019 murieron al menos 3

personas[16]; en las de octubre de 2020 murieron al menos 10 personas, entre ellas Javier Ordoñez a manos de la Policía[17]; en el paro nacional de 2021 al menos 42 personas perdieron la vida, entre ellas 2 policías[18]. Esto, claramente es un síntoma de que algo viene funcionando mal.

Como respuesta a estos hechos, organizaciones internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[19] y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos[20] le han recomendado al Estado colombiano sacar a la Policía del Ministerio de Defensa Nacional.

C.2. Experiencias internacionales.

En la siguiente tabla se resume la adscripción de las policías de la región y de otros países de la Unión Europea, donde se puede evidenciar que en América Latina, la Policía Nacional de Colombia es una de las únicas que se mantiene en el Ministerio de Defensa o alguno que implique la militarización de las fuerzas de policía:

Región	País	Nombre de la Policía	Dependencia política
América Latina	Argentina	Policía Federal Argentina (PFA)	Ministerio de Seguridad
		Policía Aeronáutica	
		Gendarmería Nacional	
		Prefectura Nacional	
		Policías Provinciales	
América Latina	Bolivia	Policía Nacional	Ministerio de Gobierno

[16] https://www.rcnradio.com/colombia/los-numeros-de-las-protestas-tres-muertos-120-lesionados-y-98-detenidos

[17] https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-54106609

[18] https://www.infobae.com/america/colombia/2021/05/11/defensoria-del-pueblo-reporto-42-muertes-en-medio-del-paro-nacional/

[19] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Junio de 2021). Observaciones y recomendaciones Visita de trabajo a Colombia. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf

[20] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Febrero de 2020). Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. Disponible en: https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informe-anual-2019-ES-2.pdf

América Latina	Brasil	Policía Federal	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
		Policía Ferroviária Federal	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
		Policía Militar	Gobernadores
		Policía Civil	Delegación
América Latina	Chile	Carabineros	Ministerio del Interior y Seguridad Pública
		Policía de Investigaciones	
		Gendarmería Nacional	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
América Latina	Colombia	Policía Nacional	Ministerio de Defensa
América Latina	Costa Rica	La Policía de Migración y Extranjería	Ministerio de Gobernación y Policía
		Policía Penitenciaria	Ministerio de Justicia y Paz
		Policía de Tránsito	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
		Policía de Control Fiscal	Ministerio de Hacienda
América Latina	Cuba	Policía Nacional Revolucionaria	Ministerio del Interior
América Latina	Ecuador	Policía Nacional de Ecuador	Ministerio del Interior
América Latina	El Salvador	Policía Nacional Civil de El Salvador	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
América Latina	Guatemala	Policía Nacional Civil	Ministerio de Gobernación
América Latina	Honduras	Policía Nacional de Honduras	Secretaría de Seguridad
		Policía Militar del Orden Público	Fuerzas Armadas de Honduras

América Latina	México	Policía Federal Ministerial	Procuraduría General de la República
		Policía Estatales	Depende directamente del gobierno de cada Estado
		Policías Municipales	Secretarías o dirección de seguridad pública municipal
América Latina	Nicaragua	Policía Nacional de Nicaragua	Ministerio de Gobernación
América Latina	Panamá	Policía Nacional	Ministerio de Seguridad Pública
América Latina	Paraguay	Policía Nacional	Ministerio del Interior
América Latina	Perú	Policía Nacional de Perú	Ministerio del Interior
América Latina	República Dominicana	Policía Nacional	Ministerio del Interior y Policía
América Latina	Uruguay	Policía Nacional de Uruguay	Ministerio del Interior
América Latina	Venezuela	Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz
Unión Europea	Francia	Policía Nacional	Ministerio del Interior
		Gendarmería Nacional	Ministerio del Interior Y Ministerio de Defensa
Unión Europea	Italia	Policía de Estado	Ministerio del Interior
		Guardia de Finanzas	Ministerio de economía y finanzas
Unión Europea	Luxemburgo	Policía Gran Ducal	Ministerio del Interior
Unión Europea	Malta	Policía de Malta	Ministerio del Interior
Unión Europea	España	Guardia Civil	Ministerio del Interior Y Ministerio de Defensa

		Cuerpo Nacional de Policía	Ministerio del Interior
Unión Europea	Austria	Policía Federal	Ministerio del Interior

D. Conclusión.

Por las razones anteriormente expuestas, rindo informe de ponencia positiva con modificaciones al Proyecto de Ley No 228 de 2021 Cámara.

E. Circunstancias o eventos del conflicto de interés.

El presente Proyecto de Ley no configura situaciones que signifiquen un beneficio particular, actual y directo a favor de los Congresistas. Los beneficios que supone el presente proyecto de ley tienen un carácter general y no individual. Por esta razón, no se evidencian razones por las cuales un Congresista deba declararse impedido para la discusión y votación del presente Proyecto de Ley.

PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores se propone a la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar 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".

Cordialmente,

Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara

Edward David Rodríguez Rodríguez
Representante a la Cámara

Alejandro Vega Pérez
Representante a la Cámara

David Ernesto Pulido Novoa
Representante a la Cámara

Juan Carlos Wills Ospina
Representante a la Cámara

John Jairo Hoyos García
Representante a la Cámara

Luis Alberto Albán Urbano
Representante a la Cámara

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY N° 228 DE 2021 CÁMARA "Por medio de la cual se modifica la Ley 62 de 1993 y se dictan otras disposiciones"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto trasladar la Policía Nacional del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Justicia y del Derecho con el fin de garantizar su naturaleza civil y consolidar y mantener la seguridad y las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, además de asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

Artículo 2. Modifíquese el artículo 9o de la Ley 62 de 1993, el cual quedará así:

> **ARTÍCULO 9o. DEL PRESIDENTE.** El Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, es el jefe superior de la Policía Nacional, atribución que podrá ejercer por conducto de las siguientes instancias:
>
> a. El Ministro de Justicia y del Derecho
> b. El Director General de la Policía

Artículo 3. Modifíquese el artículo 10 de la Ley 62 de 1993, el cual quedará así:

> **ARTÍCULO 10. DEL MINISTRO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.** Para los efectos de dirección y mando, la Policía Nacional depende del Ministro de Justicia y del Derecho.

Artículo 4. Modifíquese el artículo 33 de la Ley 62 de 1993, el cual quedará así:

> **ARTÍCULO 33. SEGURIDAD SOCIAL.** La seguridad social y el bienestar de la Policía Nacional estarán a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, el cual se encargará de desarrollar los siguientes programas:
>
> a. Salud
> b. Educación
> c. Recreación
> d. Vivienda propia y vivienda fiscal
> e. Readaptación laboral y asistencia económica para las personas en condición de discapacidad física y mental.

Artículo 5. Para todos los efectos asignación de retiro, salud, educación, recreación, vivienda propia y vivienda fiscal, y readaptación laboral y asistencia económica para las personas en condición de discapacidad física y mental de la Policía Nacional, se entenderá que cuando la normatividad vigente se refiera al Ministerio de Defensa, dichas responsabilidades pasarán a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Los regímenes especiales seguirán aplicándose, ahora en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Artículo 6. Una vez entrada en vigencia esta ley, el Gobierno Nacional tendrá un plazo de seis (6) meses para reglamentar el proceso de transición y otras disposiciones que lo requieran.

Artículo 7. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Juanita Goebertus Estrada
Representante a la Cámara

Edward David Rodríguez Rodríguez
Representante a la Cámara

Alejandro Vega Pérez
Representante a la Cámara

David Ernesto Pulido Novoa
Representante a la Cámara

Juan Carlos Wills Ospina
Representante a la Cámara

John Jairo Hoyos García
Representante a la Cámara

Luis Alberto Albán Urbano
Representante a la Cámara