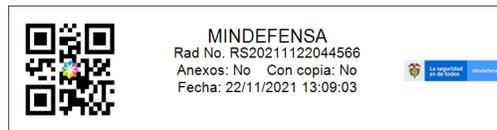


NO. RS20211122044566

← Al contestar por favor cite este número

Bogotá D.C., 22 Noviembre 2021

Doctora
AMPARO YANETH CALDERON PERDOMO
Secretaria
Comisión Primera Constitucional Permanente
Congreso de la República
Ciudad



Asunto: Concepto Proyecto de Ley “*Por medio de la cual se modifica la Ley 62 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*”

Respetada Secretaría Amparo,

En atención al Proyecto de Ley No. 228/2021C de Cámara “*Por medio de la cual se modifica la Ley 62 de 1993 y se dictan otras disposiciones.*”, radicado 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](#) y [John Jairo Hoyos García](#), me permito emitir concepto con fundamento en la información suministrada^[1], de la siguiente manera:

1. Objeto

La presente iniciativa como lo manifiesta en su artículo 1 “*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.*”

2. Análisis del proyecto

Para analizar esta iniciativa se deben tener en cuenta tres aspectos:

En primer lugar, se analizará la competencia privativa del Gobierno nacional para presentar proyectos de ley que modifiquen la estructura del Estado. Por lo tanto, se señala que los artículos 154 y 156 de la Constitución Política establecen que la facultad para presentar proyectos de ley está en cabeza del Congreso, del Gobierno Nacional, por iniciativa popular o por iniciativa de las altas cortes, del Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación o el Contralor General de la República, en materias relacionadas con sus funciones.

Carrera 54 No. 26-25 CAN

www.mindefensa.gov.co

Twitter: @mindefensa

Facebook: MindefensaColombia

Youtube: MindefensaColombia

Instagram: MindefensaCo



Por su parte, el artículo 140 de la Ley 5 de 1992 incluyó al Fiscal General de la Nación y al Defensor del Pueblo como personas habilitadas para presentar proyectos de ley.

Ahora bien, el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución dispuso que algunos asuntos sólo podrán ser puestos a consideración del Congreso por iniciativa del Ejecutivo^[2] y dentro de esos asuntos se encuentra la determinación de la estructura de la administración nacional, tal como lo establece el numeral 7 del artículo 150 constitucional:

“ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...) 7. 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; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta. (...)”

En este punto, es preciso indicar que, en términos de la Corte Constitucional, la competencia de iniciativa legislativa del Gobierno Nacional tiene una doble naturaleza: es exclusiva y privativa. Estos conceptos fueron expuestos en la Sentencia T- 324 de 2019^[3], así:

(...) La competencia de iniciativa legislativa que la Constitución le confiere al Gobierno Nacional en ciertas materias se caracteriza por ser: i) exclusiva en la medida en que se prescinde de la intervención de cualquier otra autoridad para su ejercicio; y ii) privativa pues sólo admite que su regulación se produzca con el consentimiento del ejecutivo.

Así las cosas, el Gobierno Nacional está en la libertad de presentar proyectos de ley sin la necesidad de contar con la intervención de otras autoridades y tiene reservados algunos asuntos que sólo pueden ser tramitados por su iniciativa o su consentimiento.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha reiterado que los proyectos de ley asociados con la estructura de la administración nacional deben ser presentados por el Gobierno nacional o contar con su aval:

La iniciativa gubernamental prevista en el artículo 154 de la Constitución implica en lo relevante para el presente asunto que los proyectos de ley referidos a la estructura de la administración nacional deben ser presentados por el Gobierno Nacional. La jurisprudencia ha indicado que esa regla se cumple no solo cuando es el Gobierno quien presenta el proyecto de ley, sino también



en los casos en los cuales, habiendo tenido su origen en los miembros del Congreso, es avalado por aquel. En ese sentido, el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5ª de 1992 prevé que “el Gobierno Nacional podrá coadyuvar cualquier proyecto de su iniciativa que curse en el Congreso cuando la circunstancia lo justifique” siempre y cuando lo haga “antes de la aprobación en las plenarias”. Ha establecido que “dicha atribución debe entenderse como aquella función pública que busca impulsar el proceso de formación de las leyes, no sólo a partir de su iniciación sino también en instancias posteriores del trámite parlamentario”^[4].

En sentencia C- 332 de 2017^[5] la Corte Constitucional explicó que el Gobierno Nacional puede avalar el trámite de un proyecto de ley que verse sobre las materias que le están reservadas y que haya iniciado sin su consentimiento:

En las materias sujetas a iniciativa privativa o exclusiva del Gobierno Nacional, el aval opera como una forma de activación del proceso legislativo o como una manifestación especial de consentimiento respecto de un asunto que se inició sin su previa aquiescencia, sin que, por su propia naturaleza, tenga la posibilidad de excluir el carácter autónomo del ejercicio deliberativo del Congreso, en lo que respecta a la configuración de las materias sujetas a su aprobación, en donde caben las adiciones, supresiones o modificaciones que se estimen pertinentes, con la única carga, no sujeta a un control específico del ejecutivo para su aprobación, de no alterar de forma sustancial la iniciativa, esto es, de dar trámite a una regulación radicalmente distinta a la propuesta. De esta manera, la iniciativa abre el espacio de deliberación y aprobación congressional, en materias específicas y claramente delimitadas por la Constitución, sin alterar la esencia de la autonomía parlamentaria y con una única limitante relativa a la custodia de la estructura sustancial del proyecto, cuya verificación no se sujeta a la capacidad decisoria del ejecutivo, sino, eventualmente, a un examen de constitucionalidad a través de los mecanismos ordinarios previstos en la Carta.

Adicional a lo anterior, la honorable Corte Constitucional ha manifestado que, la potestad gubernamental no se opone, por supuesto, a que el Congreso intervenga en el proceso legislativo que todo proyecto de ley debe seguir para ser válidamente incorporado al ordenamiento jurídico como ley de la República. Se trata, más bien, de que para los casos que contempla el numeral 1.2. supra, la voluntad esencial del Ejecutivo prevalezca sobre la del Legislativo, de manera tal que aquella no termine por desdibujarse dentro del trámite legislativo que el respectivo proyecto de ley debe seguir en el Congreso. Por esta razón, 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. En palabras de la Corte, “[cuando se trata] de un asunto (de) iniciativa privativa del ejecutivo, el proyecto (...) debe contar con el consentimiento expreso del Gobierno Nacional, lo que jurisprudencialmente se ha denominado (como) aval del Gobierno. Uno de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional en esta materia es que el aval puede ser dado por el Presidente de la República o ser otorgado por el ministro titular de la cartera que tiene relación con los temas materia del proyecto”.^[6]



No obstante, como se aprecia en los antecedentes del proyecto de ley, la iniciativa es de origen parlamentario^[7] y, debe manifestarse que, no cuenta con el aval del Gobierno Nacional.

Como segundo aspecto se estudia la declaratoria de exequibilidad de los artículos 9 y 10 de la Ley 6 de 1993 que ubican a la policía como entidad del sector defensa. Por lo tanto, se indica que el Decreto No. 1512 de 2000 “*Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones*” establece lo siguiente:

(...) “*Artículo 3º. Dirección de la Fuerza Pública. El Presidente de la República, de acuerdo con el numeral 3º del artículo 189 de la Constitución Nacional, es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República y como tal dirige la Fuerza Pública y dispone de ella, directamente o por conducto del Ministro de Defensa Nacional*”.

La misma norma establece en su artículo 5º lo relacionado con las funciones del Ministerio de Defensa Nacional, así:

(...) “*Artículo 5º. Funciones del Ministerio de Defensa Nacional. El Ministerio de Defensa Nacional tendrá, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:*

1. *Participar en la definición, desarrollo y ejecución de las políticas de defensa y seguridad nacionales, para garantizar la soberanía nacional, la independencia, la integridad territorial y el orden constitucional, el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio y el derecho de libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. (Subrayado propio)*

Adicionalmente, la adscripción de la Policía Nacional al Ministerio de Defensa Nacional ya fue objeto de pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional. En efecto, al resolver una demanda presentada contra los artículos 9 y 10 de la Ley 62 de 1993 “*por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República*”, dicho tribunal argumentó:

“*Las funciones del Ministerio de Defensa se refieren tanto a los asuntos de la defensa militar como a los de la seguridad ciudadana. La policía y las Fuerzas Militares, como partes de la Fuerza Pública (C.P. art. 216) cumplen funciones que corresponden a cada uno de los dos tipos anotados. No existe una subordinación de lo policivo respecto de lo defensivo. El hecho de que el ministerio adopte el nombre de sólo una de las funciones que lleva a cabo, representa sólo una falta de reciprocidad nominal que en nada vulnera la dirección civil de la Policía^[8].*”



Así mismo, establece la sentencia:

“Frente a las funciones de defensa y seguridad existe unidad de mando que se radica en cabeza del Presidente de la República. Las Fuerzas militares y la Policía Nacional se encuentren bajo la égida de un mismo ministerio. Sin embargo ello se debe a razones organizativas definidas por el legislador con fundamento en una discrecionalidad derivada de la Constitución misma y la cual no significa ni apareja confusión de funciones.”

Es decir, que la pertenencia de la Policía Nacional al Ministerio de Defensa no va en contravía de sus funciones en materia de seguridad ciudadana y las funciones policivas no están subordinadas a las acciones de defensa militar, sino que corresponden a dos componentes distintos y complementarios dentro de las Fuerzas Militares y de policía.

Sin embargo, en el citado pronunciamiento también se aborda otro asunto relevante para la discusión y es legislador resolvió ubicar la Policía Nacional en el Ministerio de Defensa Nacional de conformidad con la Ley 62 de 1993 *“Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y Bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.”*

De otra parte, la iniciativa legislativa generaría una ruptura en la cohesión de la Fuerza Pública, ya que cada institución perteneciente a la Fuerza Pública está estatuida para ser garante en el goce de derechos y libertades de las personas, según su naturaleza, y acorde a la delimitación de sus funciones, direccionadas por una misma cartera ministerial.

En otras palabras, los procesos institucionales se han visto fortalecidos a través de una coordinación operativa entre las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, aspecto que ha beneficiado no solo a la articulación del servicio, sino a la sociedad y al Estado, al contar con cuatro organismos cohesionados para el cumplimiento de la misionalidad constitucional.

Ahora bien, la Policía Nacional como parte integral de la Fuerza Pública tiene la misión constitucional de velar por el cumplimiento de la ley y actuar en el marco de las garantías de los derechos humanos para alcanzar el restablecimiento del orden público, la seguridad ciudadana y la institucionalidad.

Se debe mencionar que en el capítulo 7 relacionado con la Fuerza Pública de la Constitución Política de 1991, se estipuló en el artículo 216 que *“La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”*, cuyos fines constitucionales se encuentran consagrados en los artículos 217 y 218 de la misma, que en esencia constituyen en preservar la integridad del territorio nacional, la soberanía y la independencia. Además, para asegurar que el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para que los habitantes de Colombia convivan en paz.



En línea con lo anterior, excluir a la Policía Nacional de este Ministerio, constituye desconocer su naturaleza civil que tiene a su cargo competencia en materia de seguridad y convivencia ciudadana conforme a lo señalado en el texto constitucional. Lo que ha permitido, una articulación, integración, cooperación y armonía con las Fuerzas Militares dentro de un Estado Social de Derecho.

Así mismo, es pertinente señalar que el artículo 218 de la Constitución Política de Colombia expresamente señala la naturaleza civil que tiene la Policía Nacional, naturaleza que no se ve afectada por su pertenencia administrativa al Ministerio de Defensa Nacional, tal como lo manifiesta la Corte Constitucional en Sentencia No. C-024/94^[9]:

“La Policía Nacional se distingue entonces de las Fuerzas Militares por la ausencia de disciplina castrense y por su naturaleza civil, lo cual implica que los inferiores son responsables de la ejecución de las órdenes que reciban. La Policía Nacional, como autoridad administrativa, cumple funciones preventivas mas no represivas, salvo cuando actúa como colaboradora de las autoridades judiciales en ejercicio de la función de policía judicial. Este cuerpo policial tiene que actuar dentro del respeto de los derechos humanos y tiene como finalidad esencial mantener las condiciones necesarias para el goce de los derechos y libertades de los ciudadanos y asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. Es pues un mecanismo preventivo de protección de los derechos humanos.”

El carácter civil de la Policía Nacional como se ha mencionado tiene fundamento en el artículo 218 de la Constitución Política de 1991, y esa naturaleza se reiteró en la Ley 62 de 1993, norma que creó la Policía Nacional y que dispone en su artículo 5 su naturaleza de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 5o. DEFINICIÓN. La Policía Nacional es un cuerpo armado, instituido para prestar un servicio público de carácter permanente, de naturaleza civil y a cargo de la Nación. Su fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas para asegurar la paz ciudadana.”

Es importante señalar que la naturaleza del carácter civil de la policía ha estado presente en las diferentes leyes que se han referido a la organización de la policía desde su creación en 1891. A largo de 130 años integrantes de la Policía Nacional han demostrado su compromiso por la constitución, por la ley y por la defensa de los derechos de los ciudadanos.

El hecho de cambiar a la Policía Nacional de cartera ministerial puede afectar los trabajos en conjunto que se desarrollan con las demás instituciones de la Fuerza Pública, entorpeciendo los procesos misionales de la misma y poniendo en riesgo la seguridad de los ciudadanos, toda vez que se requeriría no solamente de una coordinación entre las entidades de la Fuerza Pública sino también entre los ministerios.



En consecuencia, el Ministerio de Defensa a través de la Policía Nacional rechaza tajantemente las conductas de sus miembros que atenten contra los derechos humanos de los ciudadanos y se alejen de los protocolos establecidos para la actuación, no se tolera estos actos y por ello se investiga y sanciona cualquier conducta que no se apegue a la Constitución y a la ley. De la misma manera, se apoya plenamente con las autoridades competentes para que se esclarezcan las responsabilidades individuales a que haya lugar.

No obstante, se debe indicar que al año la Policía Nacional de Colombia realiza en promedio 45 millones de procedimientos de seguridad ciudadana y operativos de distinta naturaleza respondiendo a su misionalidad; de estos solamente el 0,04% presentan quejas por presunto abuso de autoridad, frente a los cuales 3.154 policías han sido destituidos o suspendidos. Este bajo porcentaje, que debe seguir disminuyendo, demuestra el profesionalismo la ética y formación de los policías y su apego a la ley.

La Policía Nacional cuenta con un Régimen Disciplinario contemplado en la Ley 1015 del 2006 con una característica única y especialísima: es la Inspección General de la Policía la única instancia institucional con atribuciones para investigar en este ámbito a los miembros activos de la Policía. Esto se explica en el sentido que no es el comandante directo del infractor quien lo investiga y sanciona, sino la oficina asesora de control del más alto nivel, la Inspección General, quien hace esta labor, garantizando imparcialidad y transparencia.

Es importante destacar que la Policía Nacional de Colombia se ha convertido en un referente mundial y por ello, policías de otros países han sido capacitados por la institución a través de la Dirección Nacional de Escuelas en áreas del conocimiento como: inteligencia policial, policía judicial, lucha antidrogas, protección a personas e instalaciones, aviación policial, tecnologías de la información, seguridad vial, operativos, educación policial, seguridad rural, antisequestro y antiextorsión, actualización a oficiales y actualización de conceptos generales.

En los últimos 5 años se capacitaron 13.844 policías de diferentes partes del mundo: Europa: Reino Unido, España y Suiza; en Asia policías de: Jordania e Indonesia; en América del Sur: Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Ecuador, Bolivia y Perú. En Norte y Centro América: Estados Unidos, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Islas Vírgenes, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Santa Lucía, Guyana y Haití.



Se puede decir entonces que, la Policía Nacional tiene carácter civil, y es defensora de la Constitución, de los derechos y de la democracia. No obstante, la sociedad se encuentra en constante transformación y plantea retos a la institucionalidad, y por supuesto a la Policía Nacional, por lo tanto, se requiere tener más profesionalización, mejor formación, mayor innovación y fortalecimiento de la disciplina de tal forma que se pueda mejorar el servicio policial y lograr una mayor proximidad con la ciudadanía.

Por eso se está avanzando en un proceso de modernización de la institución, creando una Unidad de Derechos Humanos del más alto nivel, que tendrá bajo su responsabilidad el liderazgo de la gestión policial en materia derechos humanos, el ajuste organizacional a la luz de las disposiciones constitucionales, los tratados internacionales y los pronunciamientos de las altas cortes.

También, la Policía Nacional ha iniciado un profundo proceso de transformación y rediseño institucional orientado al fortalecimiento del respeto por los derechos humanos, el correcto uso de la fuerza en los procedimientos policiales, la atención al ciudadano, la profesionalización, y la participación de la sociedad civil para el mejoramiento de la convivencia y seguridad de los colombianos. Es un Proceso de Transformación Integral que busca robustecer la transparencia y la efectividad de cara a consolidar la confianza y legitimidad ciudadana.

Finalmente, la Policía Nacional de Colombia a lo largo de su historia se ha vuelto referente mundial en la lucha contra la delincuencia, el crimen organizado y los delitos transnacionales, tal es así que a través de la Dirección Nacional de Escuelas con sus instructores (policías colombianos) ha capacitado en áreas del conocimiento como: inteligencia policial, policía judicial, lucha antidrogas, protección a personas e instalaciones, aviación policial, tecnologías de la información, seguridad vial, operativos, educación policial, seguridad rural, antisequestro y antiextorsión, actualización a oficiales y actualización de conceptos generales.

Conclusiones:

De conformidad con lo expuesto, el Ministerio de Defensa emite concepto desfavorable y manifiesta que el proyecto de Ley no cuenta con el consentimiento Gobierno Nacional a través de esta cartera.

La iniciativa afecta directamente una adecuada cohesión entre las entidades que hacen parte de la fuerza pública, para la atención de los fenómenos de criminalidad y el trabajo mancomunado que se lidera desde el Ministerio de Defensa Nacional, afectando la defensa y seguridad ciudadana.



Es importante mencionar que, actualmente son 173.295 mujeres y hombres que conforman la institución policial y quienes representan la diversidad de todo el territorio colombiano. Uniformados que han servido a la comunidad con vocación y sacrificio y que han dedicado sus vidas para garantizar la seguridad y convivencia a todo el país, manteniendo siempre el carácter civil como ha sido el mandato constitucional.

Atentamente,

GREGORIO GERMÁN MARULANDA
Secretario de Gabinete
Ministerio de Defensa Nacional

Revisó: Andrea Carolina Ramos – Coordinadora Grupo Asuntos Legislativos
Elaboró: Mayor Iván Darío Ruiz Velasco - Secretaría de Gabinete

^[1] Fuente: Dirección de Asuntos Legales MDN memorando M20211117003557
Policía Nacional comunicación oficial GS-2021-006603-OFPLA-GRULE

^[2] “**ARTICULO 154.** Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (...)”

^[3] Corte Constitucional, Sentencia T- 324 de 2019 MP. Cristina Pardo Schlesinger

^[4] Corte Constitucional Sentencia C-110 de 2019 MP. Alejandro Linares Cantillo.

^[5] Corte Constitucional, Sentencia C-332 de 2017 MP. Antonio José Lizarazo Ocampo.

^[6] Corte constitucional Sentencia C-510 de 2019 MS. Cristina Pardo Schlesinger.

^[7] La iniciativa reúne a representantes de diferentes partidos tales como Comunes, Partido de la U, partido Verde, Cambio Radical, liberal, Centro Democrático y Partido Conservador. Ver Gacetas 1183 de 2021 y 1073 de 2021.

^[8] Corte Constitucional, Sentencia C-453 de 1994 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz

^[9] Corte Constitucional Sentencia No. C-024/94, MS Alejandro Martínez Caballero.