

ANÁLISIS DEL DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA POLICÍA NACIONAL DE COLOMBIA

Resumen

En el presente artículo se realiza un análisis del diseño institucional de la Policía Nacional de Colombia mediante una revisión histórica hasta llegar a la expedición del Código de Policía Nacional y Convivencia Ciudadana (CNPCC), Ley 1801 de 2016 Detallando la función policial frente a derechos y libertades ciudadanas y determina cómo este ha generado descontento social.

El estudio se sustenta con base en un enfoque socio-jurídico, en el cual se empleó la técnica de revisión documental, de igual manera, se estudió el organigrama de la Policía Nacional y se examinó una categoría de diseño institucional entendido como un sistema de reglas sociales y cómo se puede orientar el cambio de algunas de estas reglas por parte de la Policía Nacional, arrojando como resultado necesidad de nuevos cambios a implementar dentro del diseño institucional de la Policía Nacional de Colombia.

Palabras Clave: Configuración normativa. Convivencia, Estado, Orden social, Seguridad.

Abstract

In this article, an analysis of the institutional design of the Colombian National Police is conducted through a historical review until reaching the issuance of the National Police and Citizen Coexistence Code (CNPCC), Law 1801 of 2016, detailing the police function against rights and civil liberties and determines how this has generated social discontent.

The study is based on a socio-legal approach, in which the documentary review technique was used, in the same way, the organization chart of the National Police was studied, and a category of institutional design understood as a system of rules was examined. and how the change of some of these rules by the National Police can be oriented, resulting in the need for novel changes to be implemented within the institutional design of the National Police of Colombia.

Keywords: Normative configuration. Coexistence, State, Social order, Security.

1. Introducción

Durante los últimos años han incrementado los conflictos a causa de de protestas sociales y descontento ciudadano, además ha existido violencia entre algunos miembros del cuerpo de Policía Nacional y civiles, estos han sido producto de las inconformidades hacia el gobierno colombiano por el manejo de los recursos económicos del país, la falta de educación, el abuso policial y las reformas tanto tributarias como de salud, que han surgido en los últimos años, las cuales generan alto descontento social.

A raíz de los conflictos presentados durante los últimos años en Colombia, en los cuales sus principales participantes y los cuales dan de qué hablar en el día a día de esta sociedad se encuentran la fuerza pública, más específicamente la Policía Nacional, y, por otro lado, en la contraparte, se encuentra el pueblo inconforme con un gobierno marcado mayormente por la corrupción y la desigualdad social (García, 2012).

Las reformas indican que todos estos conflictos cuestionaron duramente los poderes de la fuerza pública, así como de igual manera se cuestionó su estructura, ya que el actuar desbordado de algunos agentes integrantes de la fuerza pública en muchos casos fue injustificado e inexplicable incluso por los mismos integrantes de la Policía Nacional.

El estudio de este tema resulta fundamental para lograr la misión de la Policía Nacional cuyo fin fundamental es el “mantenimiento de la convivencia como condición necesaria, para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia

convivan en paz fundamentada en el código de ética policial” (Funciones de la Policía Nacional, Decreto No. 4222 del 23-11-2006).

Por lo cual se efectuó un análisis a la estructura del diseño institucional de la Policía Nacional, a partir de los elementos que configuran a esta institución, análisis meramente formal, histórico y doctrinal, que se realizó a través de lineamientos jurisprudenciales C-444/95 y la C-1214/01. Es por ello por lo que, se entró a desarrollar y dar respuesta a la siguiente pregunta problema, ¿Los cambios surgidos a través de los años en el diseño institucional de la Policía Nacional han generado más o menos descontento social en Colombia?

2. Objetivo General

En este sentido, se planteó como objetivo general:

Analizar históricamente el diseño institucional de la policía nacional de Colombia hasta la ley 1801 de 2016 para de esta manera ayudar a encontrar las falencias subyacentes desde el análisis jurisprudencial e histórico de la institución en busca del mejoramiento de la prestación del servicio.

2.1 Objetivos específicos

Mientras que la investigación tuvo como objetivos específicos los siguientes:

- Analizar los cambios que han ocurrido en la Policía Nacional a través de las normas Constitucionales en Colombia y la ley 1801 de 2016.
- Describir los elementos de las partes del diseño institucional de la Policía Nacional de Colombia llegando a conocer el organigrama que compone a esta.
- Identificar las razones sociales por las cuales una población exige una reforma policial.

3. Metodología

Se busca emplear una metodología socio-jurídica, debido a que, según Aguirre en 2011, esta aborda la sociedad en su doble dimensión, como realidad objetiva y como realidad subjetiva, por consiguiente, el levantamiento de información primaria se da a través de métodos cualitativos, buscando realizar una compilación de literatura acorde al tema que ayude a comprender la realidad social de la problemática a tratar.

La Investigación Socio Jurídica es la encargada de realizar el estudio del derecho en la vida social y en su práctica social esto en el mundo material, así mismo estas están orientadas a estudiar la condicionalidad social del derecho, a los efectos de éste en la sociedad y a su poder como norma reguladora de relaciones sociales. (Matías, 2012)

4. Paradigma

La presente investigación excede necesariamente un análisis meramente formal, histórico o doctrinal, porque la jurisprudencia explica los problemas jurídicos antes que prácticos, además como lo expresa Carvajal (2011. p.111.), en la sociología jurídica no hay un interés exclusivo por el derecho, sino su relación con los fenómenos sociales, cómo el derecho forma y hace parte de la realidad de los sujetos por eso el enfoque pertinente es uno de tipo socio-jurídico de carácter crítico y busca no solo abordar la problemática desde el ámbito jurídico si no de igual manera con un enfoque histórico.

Por su parte, Boaventura de Sousa Santos, quien también acoge este enfoque, pregona que el derecho puede proporcionar emancipación, esto quiere decir que el derecho se puede transformar, pero antes hay que conocerlo para poder criticar frente al mismo y proponer los cambios necesarios.

Como estrategia de abordaje se recurre a la categoría de diseño institucional por su sentido de intencionalidad en la definición fundamental que da Abitbol (2005. p.5.) como lo explica, un determinado sistema de reglas sociales, en este caso el funcionamiento de la policía en la sociedad colombiana, y cómo se puede orientar el cambio de esas reglas.

Esta investigación se abordó desde el aspecto cualitativo, porque en este caso bajo una perspectiva crítica y propositiva lo relevante es indagar acerca del diseño institucional de la Policía Nacional y si existe la necesidad de cambios a implementar. Esto no excluye el uso de recopilación de estadísticas secundarias como parte de la argumentación o exposición, pero no constituyen operaciones propias del levantamiento propio de datos o procesamiento de otros como se verá en las técnicas.

5. Instrumentos de recolección de información

Para orientar la recolección de la información se concibió el concepto de administración de información como una disciplina encargada de analizar esta como un recurso en la organización y que demanda la integración de procesos, procedimientos, personas y tecnología. Constituye los criterios con los cuales se procesará la información, en procura de que esta sea útil para la toma de decisiones; asimismo, se considera como un proceso gerencial en donde se define el uso que se dará a la información interna y externa (gestión del conocimiento), para lograr los fines organizacionales. También es un activo intangible al cual se le atribuye un papel preponderante para la competitividad.

Para lograr el objetivo propuesto, y en razón al criterio conceptual, se practicaron esencialmente tres técnicas de recolección de información: grupos focales, consulta documental y consulta de expertos.

Grupos focales: conocer la realidad de la administración de la información en los organismos de Policía Judicial, demandó que el grupo de investigación diseñara e implementara un plan de estudio titulado “Curso básico de inteligencia criminal para Colombia”, el cual es organizado y ISSN 1794-3108. Rev. crim., Volumen 53, número 2, julio-diciembre 2011, Bogotá, D. C., Colombia desarrollado desde su inicio por el Programa Internacional de Asistencia para el Adiestramiento en Investigación Criminal (Icitap), en el cual durante los años 2009 y 2010, período que duró la investigación, permitió la capacitación de 800 funcionarios en 25 visitas, que realizaron a igual número de departamentos en el país, con el fin de conocer la problemática desde la propia experiencia de los investigadores y fiscales. Es decir, las capacitaciones se concibieron como grupos focales para orientar la recolección de la información.

Capítulo I. Fundamentación Histórica de la Policía Nacional

El presente capítulo hace parte de una exploración histórico-crítica de la institución policial en Colombia, analizando su relación con los movimientos sociolaborales, las disputas bipartidistas regionales, el conflicto exterior, las políticas reformistas liberales, y primeras manifestaciones de la época de la violencia. De dicho análisis se infiere la influencia desplegada por la institución

policial en el ejercicio del control social, desarrollado en diversos campos del devenir histórico de Colombia.

La policía como institución estatal debe garantizar las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas. Sin embargo, a partir de un estudio de los acontecimientos históricos se observa como este objetivo ha sido desviado para ejercer medidas de control social y de restricción individual, siguiendo fenómenos tales como los movimientos políticos, sociales y los gobiernos de turno.

La importancia del tema propuesto en esta investigación radica en que el estudio de la historia policial colombiana ha sido abordado desde una perspectiva eminentemente cronológica y de forma parcial en el tiempo, empero no existe una autentica historia que vincule el estudio de las normas y demás medidas de control social conforme a los acontecimientos sociales. Para el logro de lo expuesto, se empleó el método histórico por constituir un cuestionamiento referente a la trayectoria y manifestaciones de la Policía, igualmente se empleó el método lógico, en cuanto a que el análisis de la realidad histórica implica el estudio del contexto legal, social, político y económico.

1. Instituciones Policiales coloniales

Al manifestarse acerca de los orígenes o historia de una institución importante para mantener la paz, como lo es la Policía, se presenta la necesidad de hablar sobre las antiguas instituciones policiales, que se presentaron antes de la constitución de 1886, ya que es claro poder apreciar las diferencias que puede presentar la actual institución a comparación de la Policía en antiguos tiempos.

La Policía como término ha sido utilizado de distintas maneras, para el abogado Miguel Alejandro Malagón, en lo concernientes a la policía y todo lo que se ligue a la misma tiene un único origen, el cual se presenta en la Grecia clásica, directamente según lo manifiesta Malagón, en los textos aristotélicos, ya que según él mismo “la *Politeia* o forma virtuosa de gobierno implica la organización precisa de las personas de acuerdo con sus funciones” (Malagón, 2009, pág. 115). Dicho término griego fue traducido posteriormente como policía, y se refiere a la “correcta organización de la ciudad” la cual llegó a su esplendor en la etapa final de la Edad Media. Para Malagón, el primer territorio en el cual se aplicó la noción de Policía como organización del Estado, fue en el reino de Borgoña y de allí se trasladó a los principados alemanes.

La aplicación de este concepto de organización a las cosas estatales engendró un nuevo conocimiento, que los alemanes denominaron ciencias camerales y ciencias de policía. De este, es importante mencionar que el principal representante de esta ciencia estatal del siglo XVIII es Johann Von Justi, quien en su libro *Elementos generales de policía*, define las funciones de la fuerza policial como “las tendientes a maximizar las fuerzas del Estado, de igual manera otorgar la mayor felicidad a los ciudadanos y proveer del abastecimiento de bienes materiales necesarios a las poblaciones, en oposición a las ciencias de la política tendientes a los aspectos exteriores y a las relaciones entre Estados” (Von Justi 1784, págs. 2-4).

Según Von Justi, son igualmente funciones de policía mantener las condiciones de felicidad de la población, estimular el desarrollo de la agricultura o mantener los parajes y puentes libres de ladrones y salteadores. Tal diversidad de tareas, acerca el trabajo policial a la noción moderna de administración, en la cual todas las entidades del Estado serían actores fundamentales en el cumplimiento de funciones policiales (Fernández 1992, pág. 209).

Esta definición preliminar de Policía es pertinente para este trabajo de grado, ya que en los primeros intentos de organización policial en Colombia pervive esta noción venida de Alemania, y desarrollada en la Francia napoleónica desde los principios del Derecho, por otro lado, los orígenes de la Policía en Colombia se remontan a las instituciones administrativas implementadas por la Corona Española, en época de conquista.

Sin embargo, es importante destacar, que, al principio de era colonial, el cabildo era la institución encargada de las funciones policiales. A finales del siglo XVI, aparece la figura de los alguaciles, funcionarios encargados de mantener la tranquilidad en las colonias, recaudar impuestos y ejecutar las penas a quienes infringen la ley (Becerra, 2010, pág. 3).

1.2 Funciones policiales coloniales

Según lo anteriormente enunciado, las funciones de administración estatal y del mantenimiento del orden público, se concentraban en las funciones policiales y administrativas del gobierno colonial, de la que se pueden rescatar algunas instituciones vigentes cómo:

- i) Las inhabilidades e incompatibilidades para los funcionarios públicos.
- ii) El control fiscal y disciplinario a la función pública.
- iii) Los recursos frente a los actos administrativos emitidos por el gobierno colonial.

(Malagón M. A., 2007)

Por lo que cabe resaltar que referente a las funciones de este ente estatal no se han realizado cambios significativos, puesto que estas siguen siendo las mismas en su esencia desde hace siglos hasta la actualidad, aunque en sí su función principal es proteger a la comunidad, puede que necesite una actualización a las necesidades del hombre postmodernista el cual defiende sus derechos aún más.

Para la etapa final de la era colonial, aparece la Junta de Policía de Santa Fé, siendo exactos en el virreinato de José de Ezpeleta, el cual en esta etapa tuvo que afrontar unas duras crisis sociales, ya que una epidemia de viruela la cual azotó al Virreinato de la Nueva Granada. Ezpeleta, en sus memorias, destaca que en el año de 1791 concedió la creación de una junta de Policía a fin de resolver problemas de diversa índole, entre los que se destacan;

- i) La persecución de salteadores y ladrones.
- ii) Mantenimiento de las calles empedradas.
- iii) El alumbrado nocturno que era encargado a los “serenos”.
- iv) La vigilancia de calles y caminos. (Ezpeleta 1910, págs. 322-331).

Después del proceso de independencia, lo que se consideraba como la primera organización policial del Estado, está contenida en la ley del 8 de diciembre de 1821, “en la cual se organizan servicios de administración para los cantones y provincias de toda la República”. En dicha ley en su artículo 35, se ordena a los jueces políticos de los cantones y a los gobernadores provinciales, hacerse cargo de la seguridad de las personas, mantener el orden público y proteger los bienes privados. (Ley 8 de 1821)

Por otro lado, otra iniciativa sobre organización de función policial contenida en el Estado colonial es la ley 11 de marzo de 1825, en la cual los alcaldes municipales ordenan a los comisarios de Policía la inspección de las siguientes labores: salubridad, pesos y medidas, ornato, alumbrado de las calles, cuidado de las instituciones educativas, la agricultura, recolección de vagos y discapacitados entre otras. Además, la ley preveía el pago de un estipendio a las personas que ingresaran a la junta de policía. Con esto, dicha ley amplía las funciones brindadas a los policías, teniendo como diferencia de la anterior de que en dicho

momento había una junta policial o considerado como un cuerpo de hombres, para llevar a cabo las funciones anteriormente mencionadas. (Ley 11 de 1825)

Seguido de esto, en el año 1827, presenció un punto clave, ya que, en dicha época y por medio del decreto proferido el 22 de diciembre. La importancia que tiene este decreto en su artículo sexto dentro del marco histórico de la institución policial, es dado que fue un punto de partida sobre las funciones para esta institución en cuestiones de mantener la paz y controlar todo ámbito para lograr llegar a la misma, y seguido de esto dentro de dicho artículo se manifestó la capacidad que tiene la policía para utilizar el recurso de la fuerza organizada, si la situación lo ameritaba, todo con ocasión de mantener dicha paz dentro de la sociedad. De esta manera, se configura un principio de los cuerpos de policía actuales, ya que el mantenimiento de las condiciones para que las personas logren ejercer sus derechos y libertades, todo esto en un estado de paz. (Becerra, 2010)

De dicho decreto también es pertinente mencionar que, en su artículo 20 manifiesta que “Los jefes de policía no permitirán que haya casas destinadas para la prostitución u otros excesos semejantes que destruyen la moral pública, el honor y los bienes de los ciudadanos” (Lleras, 2019). Con esto, se puede decir que esta asignación, resulta siendo un dominio policial extendido a puntos distintos que los administrativos, interrumpiendo en un gobierno directo sobre el deseo de los hombres, su sexualidad debía limitarse al lecho de la esposa, con lo cual se pretende erradicar una posible fuente de alteración a la tranquilidad pública. (Lleras 2009, pág. 63).

1.3 Leyes sobre la fundamentación de la Policía Nacional en la colonia

Por otro lado, la ley 8 de 1841, la cual según lo manifiesta el abogado Álvaro Castaño Castillo, dicha ley logró representar la primera gran organización de las fuerzas policiales en

Colombia. Pedro Alcántara Herrán, quien era el presidente de la República en esta etapa, el cual separa las labores de policía en dos cuerpos, uno rural y el otro urbano. El primer cuerpo se encargaba de mantener los caminos, los bosques y las relaciones laborales entre mayordomos y propietarios, mientras que el segundo se encargaba de regular las ferias, los pesos y medidas, el aseo de las fuentes, la mendicidad y el ornato (Castaño, 1947, págs. 44-45).

A modo de conclusión sobre esta ley, es importante mencionar que la misma estipula la función preventiva de los cuerpos de policía y del mismo se desprenden el uso racionalizado de la fuerza, los cuales como bien se sabe son los principios rectores de los cuerpos policiales modernos, además de ello hace un gran énfasis en las medidas de salubridad, el aislamiento de aguas pestilentes y la creación de un ambiente sano para la población (Castaño 1947, págs. 50-51).

El decreto del 4 de febrero de 1861, se expidió en medio de una guerra que fue desatada por los simpatizantes de Tomas Cipriano de Mosquera y los del presidente Mariano Ospina López, esto concluyó con la toma de la ciudad de Bogotá por parte de Mosquera (Liévano 1976, págs. 85-86), por lo que el presidente Mariano Ospina López ordena la creación de un cuerpo de Policía para la ciudad de Bogotá, dicho órgano se encargaría de mantener el orden público, perseguir a todo aquel que portara armas de manera ilegal, y con ello lograr extender las medidas de reclutamiento obligatorio para prestar servicio militar y con ello colaborar al ejército de la Confederación Granadina.

Según el autor Álvaro Castaño, la anterior expedición fue un fallido intento para lograr repeler a las fuerzas rebeldes y con ello lograr mantener el poder del presidente Ospina, sino que, por el contrario, según aclara el autor, es un intento fallido ya que el mismo no fue consciente de crear

un verdadero cuerpo de policía que pudiera perdurar en el tiempo y lograr mantener la paz y lograr un convencimiento en la población (Castaño 1947, pág. CIII).

2. Historia Policía Nacional en Colombia

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la Policía Nacional en Colombia se ha transformado principalmente producto los cambios políticos del régimen gubernamental. Se pueden ubicar sus transformaciones más importantes a finales del siglo XIX, cuando se organiza como tal la Policía Nacional bajo el mando de Juan María Marcelino Gilbert (Aguilera, 1991. pg. 13-24), en el gobierno de Carlos Holguín por medio de la Ley 1000, habiendo sido disuelta por los hechos en los que se implican sus miembros en el llamado Bogotazo (1948), restablecida durante el gobierno de Rojas Pinilla (decreto 1814 de 1953) pasó a ser el cuarto componente de las Fuerzas Armadas, en la sucesiva Junta Militar se eliminaron las policías locales (municipales y departamentales) siendo absorbidas por la Policía Nacional, ya en el Frente Nacional sale del control del Comando General de las Fuerzas Militares, pero subordinada al Ministerio de Defensa, y finalmente, en la Constitución de 1991 establecida como un cuerpo civil armado en su artículo 218, mismo que se desarrolló con la Ley 62 de 1993 con su naturaleza actual.

Por lo que las últimas transformaciones que ha sufrido la Policía Nacional han sido ser un cuerpo civil armado y pertenecer al Ministerio de Defensa, saliendo del control del Comando General de las Fuerzas Militares, las cuales han surgido a través de conflictos como “las guerras civiles a finales del siglo XIX y principios del siglo XX (Guerra de los Mil Días) y el periodo de violencia a mediados del siglo XX, por lo que ha causado que la Policía Nacional haya tomado partido” (Becerra, 2011. pg. 253-272) de acuerdo con la ideología predominante dentro de un sistema político no pluralista, excluyente como lo ha sido en Colombia durante la mayor parte de su historia. “Con la Constitución de 1991 llega una apertura democrática, pero sucede también

un conflicto interno y un posterior periodo de mayor violencia entre el final del siglo XX y el principio del XXI” (Cruz, E. 2014. p. 1-4).

Ese último pico de conflicto violento ha provocado serios retos para el reconocimiento de la función policial. Por un lado, el ejército ha tenido que esforzarse en el control interno, y por otro lado la policía ha enfrentado amenazas propias de un conflicto interno” (Azüero, 2011. pg. 482-486) con acciones bélicas como las tomas subversivas de poblaciones. Por ello no es raro que jurisprudencia también haya definido a la institución dentro de una ‘zona gris’ en diferentes sentencias, como la C-444/95 y la C-1214/01, asignándole un régimen intermedio entre lo civil y lo militar en sus restricciones (no deliberar) y derechos (respeto a la carrera), así como su jurisdicción especial (fuero penal militar) para asuntos del servicio.

Sin embargo, cada vez más la normatividad lleva una doble orientación, a la par la seguridad y la convivencia, como la indica la constitución y lo ha desarrollado la legislación al respecto, asignando un carácter preventivo a la acción de la policía. Eso se ejemplifica en la expedición del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana (CNPCC), Ley 1801 de 2016, norma que ha sido ampliamente demandada por las atribuciones administrativas incluidas y sus conflictos con los derechos y libertades ciudadanas. Eso con respecto al rol de la Policía. (Melo, 1989)

2.1 Debates Policía Nacional

Dicho lo anterior, en Colombia se presentan los debates, aunque sean pocos, sobre la institución de policía y su contexto nacional, estos debates se han presentado especialmente en momentos en los cuales se pasa por crisis institucional. Un reflejo de esto fue lo ocurrido con el proceso de reforma iniciado en 1993, dentro del cual se dio precisamente a raíz de los fuertes

cuestionamientos públicos entorno a la policía, que condujeron a una amplia discusión sobre las funciones y el perfil organizacional de la institución. Seguido de esto, una década más tarde, al presenciar una cadena de incidentes de actividades delincuenciales, en las cuales se vieron involucrados el personal policial, se dio un debate público que culminó con la convocatoria por parte del gobierno de una comisión de estudio externa. (Francisco, 2005)

Con base en la perspectiva de críticos y analistas, a finales de los ochenta y principios de los noventa una serie de comentarios llamaron la atención acerca del problema de la “militarización” de la policía y de la “policialización” de los militares, pero sin hacer mayor esfuerzo por dilucidar salidas concretas y posibles a esta confusión de roles. Sin embargo, bajo esta postura de pensamiento crítico se ha insistido en la clara necesidad de desmilitarizar a la institución, como una condición básica para mejorar drásticamente las relaciones entre la policía y la sociedad. Desde esta perspectiva, se ha logrado utilizar para cuestionar el papel de la policía en la campaña contrainsurgente e incluso en la lucha antinarcóticos. (Casas, 1994)

Sin embargo, lo cierto es que, en los últimos años, precisamente en los últimos veinte años en Colombia se ha presentado un mayor interés por parte de alguno sujeto de imaginar una institución policial en un escenario pacificado, de esto que se deja de lado que dicha institución pueda lograr prestar efectivamente sus servicios en el contexto del mismo proceso de pacificación, ya que en el caso de Colombia se puede decir que ha sido bastante largo y con dificultades bastantes graves.

3. Paz y orden

Para los teóricos del Estado, siempre ha sido una preocupación el orden (Duso et al., 2005 pg.37), su fundamentación e institucionalización, entendidas como las potestades de las

autoridades y sus prerrogativas frente al ciudadano. Por esto se tiene que el sustento de esta puede descansar en varios principios, como la soberanía del pueblo (Marshall, 2010. pg. 245-286), caso que se ve en el Preámbulo de nuestra constitución, y obedecer a fines también diversos, como los definidos en el artículo segundo de la Constitución Política de Colombia.

En ese sentido, uno de los fundamentos históricos de la fundación del Estado moderno, es la paz, mediante la monopolización del uso de la fuerza, aboliendo las organizaciones armadas particulares o privadas, mediante el monopolio de las armas, y creando organizaciones como los ejércitos y policías nacionales. Aquí, se encuentra como uno de los exponentes clásicos a Hobbes [1651], quien construyó su teoría contractualista en el contexto y como respuesta a una crisis social provocada por una guerra civil.

Así, la fuerza del Estado organizada institucionalmente es central para el desarrollo de la vida social, pues se presupone como la garantía de la seguridad de los ciudadanos y la preservación del orden social para la prosperidad de los individuos, sea contra enemigos extranjeros (Ejército) o contra criminales (Policía) que amenacen sus derechos, como el de la propiedad. Este trabajo se centró en ese segundo tipo de institución que se encarga principalmente del orden interno y social, para entender cómo funciona en la sociedad colombiana, por qué lo hace así y cuáles son los posibles cambios que se requieren ante la realidad socio-jurídica contemporánea.

Capítulo II Estructuración de la Policía Nacional colombiana

Con la consolidación de la constitución de Colombia de 1991, las cualidades del servicio policial y los mismos lineamientos de este empezaron a adoptar grandes cambios con respecto a sus funciones y su estructura como institución. El servicio es la base sobre la que se asientan el

resto de las organizaciones del Estado, en la medida en que éstos necesitan un entorno de respeto a la ley y el orden para poder funcionar adecuadamente. De hecho, junto con el poder judicial, la policía es el instrumento principal del Ejecutivo para garantizar el respeto de los ciudadanos al Estado de Derecho. Desde esta perspectiva, la presencia policial efectiva a lo largo del territorio es el fundamento sobre el que necesariamente se construye la confianza de los ciudadanos.

Dicho lo anterior se describe lo oportuno de este trabajo de grado, al manifestar la clara necesidad de conocer tanto la estructura socio-jurídica de la fuerza pública como los límites de su actuar o de igual manera los poderes que el estado les confiere. Con esto, la investigación se fundamentó en jurisprudencias pertinentes para el tema investigado, tales como C-444/95 y la C-1214/01.

1. Organización Policía Nacional

En cuanto a la organización, la Ley 62 de 1993 deja suficientemente margen al ejecutivo para definir cómo se conforman los elementos y parte de la Policía Nacional, para cumplir con su misión constitucional y legal. Lo cual tiene la ventaja de que su reforma puede realizarse de manera expedita, pero tiene la desventaja de caer de lo unilateral y uniforme al tratarse de un asunto que se maneja desde el resorte del gobierno nacional. (Ley 62 de 1993)

En ese sentido, la propia Policía Nacional tiene una alta capacidad de autoorganización, al punto que su Dirección General puede vía directivas y resoluciones crear una instancia operativa como el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD). Ello también presenta una ausencia de vigilancia más allá del propio Ministerio de Defensa, control únicamente abordable desde el ámbito jurídico, especialmente en la Corte Constitucional.

1.1 Estructura interna Policía Nacional

La Policía Nacional se estructura empezando por el Ministerio de Defensa como su nivel máximo de dirección, seguido de la dirección general de la Policía Nacional de Colombia hasta su subdirección general.

El Ministerio de Defensa Nacional se manifestó por medio de un decreto, el cual sería pertinente en este trabajo de grado, ya que con ocasión de la explicación de la estructura de esta institución que es base importante para el estado. Dicho decreto manifiesta que *mediante resolución 01107 del 22 de abril de 2009, por el cual se define la estructura orgánica interna y determina las funciones de la Oficina de Planeación*. Dicho decreto fue modificado por la resolución 00878 del 03 de marzo de 2014 en el cual en el capítulo 1 Estructura Orgánica Interna manifiesta que se compone de:

OFICINA DE PLANEACIÓN

- Secretaria Privada.
- Gestión Documental.
- Soporte y Apoyo.
- Grupo de direccionamiento Institucional.
- Grupo de programación y presupuestario.
- Grupo Legislativo.
- Grupo de planeación del servicio de la Policía.
- Grupo de Departamentos y Municipios seguros.
- Centro de pensamiento y doctrina policial.
- Coordinaciones Regionales Departamentos Municipios seguros.

1.3 Mapa categorial o diseño institucional

Diseño institucional se compone de:

Instancias normativas – actores- implementación

El diseño institucional es fundamental para el correcto funcionamiento de un ente tanto público como privado, por lo que se hace necesario que la estructura tanto organizacional como su diseño institucional sea óptimo, en este caso el diseño de la Policía Nacional se basa en que las órdenes las dan las instancias normativas, las cuales pasan a ser ejecutadas por los actores y finalmente implementadas en la comunidad por la Policía Nacional.

2. Modelo Administrativo Policía Nacional

En seguida también hay que considerar el cariz del modelo territorial (Estupiñán, 2006) y administrativo que impregna a la institución policial. Se trata de uno centralista donde el resultado son modos de gestión unitarios y que renuevan homogéneamente, por ejemplo, el Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes (PNVCC [Cerón & Hurtado, 2020. p. 14). Este tipo de estrategia pretende ser una solución a la diversidad de contextos.

Sin embargo, gracias a que en la agenda se ha posicionado el tema de la (in)seguridad y la lucha contra la delincuencia (Garcés & Ledezma, 2017; Hidalgo et al., 2021; Batman et al.,

2020), son muchas las entidades territoriales, sobre todo los capitales, que crean una institucionalidad específica del tipo Secretaría de Seguridad. En ese renglón las administraciones locales destinan recursos para inversiones en el tema, por ejemplo, dotación institucional a la propia policía de vehículos o equipos.

Capítulo III. Reformas policiales

América Latina tiene altas tasas de violencia delictiva y es una de las regiones más desiguales del mundo, por lo que se han hecho necesarios los procesos de reforma policial y a la justicia, los cuales han mostrado que ha ayudado a crear mejores condiciones en cuanto al Estado de Derecho que otras y a los derechos humanos que hace dos décadas atrás (Lara, 2018), evidencia que muestra que las reformas son necesarias cuando la ciudadanía está en descontento.

Las cifras de confianza en la fuerza policial en 2019 en América Latina son críticamente bajas, debido a que menos del 65% de los ciudadanos latinoamericanos reconoce tener poca o ninguna fe en la policía, por lo que los casos de personas que han tomado justicia por su propia cuenta son cada vez más recurrentes (Alvarado, 2019), en consecuencia de esta desconfianza en la policía la percepción de inseguridad aumenta considerablemente, por ejemplo en Chile, la tasa de delitos de alto impacto en 2018 fue del 27%, mientras que la percepción de delincuencia por parte de los ciudadanos fue del 85%.

Hechos como este, hacen que la presión por una reforma policial aumente y que el pueblo comience a exigir una pronta solución, es por esto que después de más de tres meses de diversas protestas sociales en 2021, múltiples abusos policiales y más de 60 muertos, el gobierno colombiano presentó una reforma de la policía en julio de este mismo año al Congreso de la República, donde contemplaba imponer sanciones a policías que no se identificaran de manera correcta y que impidan grabar sus acciones, sin embargo, dentro de las exigencias de los

manifestantes se encontraba que la policía saliera del Ministerio de Defensa y fuese de ahora en adelante un cuerpo civil a lo cual el gobierno no cedió. (France 24, 2021)

1. Reformas policiales históricamente

Ahora bien, históricamente las reformas policiales se han presentado producto de escándalos de corrupción, incompetencia del gobierno e incapacidad por parte de la fuerza policiaca para controlar la criminalidad y atender adecuadamente las necesidades ciudadanas, sin embargo, estas son difícilmente asumidos por el gobierno (Dupuy, 2019).

Aun así, el detonante de estas reformas es principalmente casos específicos de corrupción o “brutalidad policial”, donde la ciudadanía en general es la inconforme con esos hechos, pelean por soluciones inmediatas de sus gobernantes, donde la ciudadanía inconforme afirma que la fuerza policiaca es corrupta, mientras que por el contrario esta defiende su gestión y sus hechos, justificando sus fracasos a la falta de recursos económicos y legales.

Las reformas policiales se han presentado internacionalmente a lo largo de la historia, las cuales han generado cambios cruciales en el entorno ciudadano, como por ejemplo, la reforma estructural policial que se dio en España “a la que fueron sometidos los cuerpos de policía en España a partir del fin de la dictadura de Franco en 1976" (Casas,1994), y otras reformas de carácter operativo y gerencial como por ejemplo “la depuración y reingeniería a la que fue sometida el cuerpo de policía de Nueva York en las últimas décadas" (Casas,1994).

2. Reforma policial en Colombia

De acuerdo a esto, se evidencia que este tipo de reformas son necesarias para generar cambios, y en el caso colombiano estas se han hecho necesarias después de violaciones de derechos humanos más específicamente producto de brutalidad policial, por lo que se en 2020 se

radicó el proyecto de ley número 411 de 2020 para garantizar que las violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario sean juzgados por la justicia ordinaria y no por la Justicia Penal Militar, en armonía con la jurisprudencia nacional y las recomendaciones recibidas por organismos internacionales de derechos humanos (Olaya, 2020). Además buscaba crear una política que regulaba procedimientos como prohibir el estrangulamiento, limitar el número de descargas de teaser, prohibir golpear con el bolillo en la cabeza, y establecía un eje de formación por parte de una universidad en el uso proporcional de la fuerza y los derechos humanos, sin embargo con una votación de 22 congresistas a favor del archivo del proyecto contra 12 en contra, la Comisión Primera de la Cámara de Representantes hundió la iniciativas presentadas por la oposición sobre la reforma a la Policía Nacional. (Asprilla, 2021)

En 2021 se conoció el proyecto de ley 316/2021C el cual se encuentra en trámite en comisión, sobre la reforma a la policía fue presentado a la comisión segunda o de relaciones internacionales, con el objetivo de reformar a este ente y generar una cultura de construcción de paz por medio de “El diálogo periódico con la ciudadanía y el fortalecimiento del carácter civil de la Policía Nacional”(Congreso de la república, 2021), donde se dignifique la carrera policial y el objetivo principal sea transformar los conflictos de manera no violenta, fomentar el respeto y la defensa de los derechos humanos.

No obstante, las reformas policiales no son un tema nuevo en Colombia en virtud de que la corrupción dentro de esta ha hecho pedirla más de una vez, causado por las múltiples muertes de jóvenes a raíz de la brutalidad policial, las cuales han generado movilizaciones sociales exigiendo una reforma estructural de este ente estatal, donde se han presentado diversos aspectos importantes a tratar según el periódico de la UNAL en 2020:

1. Revisar el actual proceso de selección de los miembros de la institución;

2. Analizar el proceso de formación de los agentes y la centralidad que en este deben tener los Derechos Humanos –que no es simplemente darles cursos relacionados, sino que este sea una orientación que atraviese todo el proceso de formación;

3. Revisar con especialistas policiales y civiles la doctrina operacional que debe tener como referente la seguridad ciudadana y cuyo objeto central de protección es el ciudadano y su énfasis se debe situar en la prevención de los delitos a partir de una estrecha relación con esa ciudadanía;

4. Implementar una cultura de rendición de cuentas a la sociedad, además de sus superiores, a todos los niveles de la institución

5. Revisar la remuneración salarial policial y los sistemas de incentivos.

Pero cabe resaltar se ha dado un paso con el proyecto de ley presentado en julio de 2021 donde se han integrado ciertas conductas “gravísimas” dentro de las cuales se encuentran “a) Enviar, publicar o divulgar información según su clasificación a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones, sin la debida autorización de quien lo firma o produce. b) Descargar, instalar, alterar, modificar, ocultar o borrar software que afecte las tecnologías de la información y las comunicaciones. c) Realizar, permitir o dar a la fuga, pérdida, alteración o la modificación de información a través del usuario empresarial o cualquier acceso con privilegios a plataformas tecnológicas. d) Bloquear, destruir, extraer, suprimir, alterar, ocultar, modificar o insertar en las tecnologías información (de la Policía) para el beneficio propio o de un tercero” (Ley 2196 de 2022) lo cual mitiga un poco que estas acciones presentadas dentro de las movilizaciones del paro nacional 2021 no vuelvan a ocurrir (El Espectador, 2021)

Finalmente, los cambios que están propuestos para que sean comprendidos en la reforma de la Policía Nacional, son textualmente (Proyecto de ley Reforma Policial, 2021):

1. El fortalecimiento del carácter civil de la Policía Nacional: ésta pasará a depender del Ministerio del Interior y podrá comprender acciones que sean propias de las Fuerzas Militares.

2. La prohibición de prácticas y procedimientos arbitrarios e irregulares: se crean nueve principios sobre el uso de la fuerza.

3. Política de reclutamiento y formación: La Defensoría del Pueblo será la encargada de aprobar los planes de formación en materia de derechos humanos, democracia y paz.

4. Mecanismos de control externo: Se elimina la figura del Comisionado Nacional de la Policía y se crea una Auditoría Policial adscrita a la Defensoría del Pueblo, la cual recibirá denuncias ciudadanas y las presentará ante autoridades competentes, emitirá informes trimestrales y anuales sobre la Policía Nacional y los derechos humanos, entre otros.

5. Depuración de funcionarios: se crea una Comisión que funcionará por tres años y tendrá la labor de determinar qué agentes policiales son aptos para estar en el cargo y quiénes no.

En conclusión, se considera que las reformas son necesarias desde una perspectiva progresista, donde estas no generen más represión si no se centre en el cumplimiento de los derechos humanos y primando el profesionalismo de los agentes policiales, donde protejan a la comunidad y velando por una democracia, debido a que la política de mano dura no ha sido efectiva para enfrentar la criminalidad en los países de la región (Arias, 2012).

6. Conclusiones

A través de los años han surgido cambios dentro del diseño institucional de la Policía Nacional, los cuales le han otorgado a esta fuerza más control social sobre la ciudadanía o la capacidad de ser corruptos debido a su alto grado de autoorganización lo que genera una ausencia de vigilancia más allá del propio Ministerio de Defensa, y de control únicamente abordable desde el ámbito jurídico, especialmente en la Corte Constitucional.

De igual manera, ha generado descontento social la ineficiencia de las soluciones de conflictos internos policiales, debido a situaciones como la ocurrida en 1993 donde se presenciaron una cadena de incidentes de actividades delictivas, en las cuales se vieron involucrados el personal policial, se dio un debate público que culminó con la convocatoria por parte del gobierno de una comisión de estudio externa.

Así mismo se hace notable que la población colombiana exige una reforma policial la cual no presente casos de corrupción dentro de esta y que permita una vigilancia de sus procesos a través de entes no vinculados al Ministerio de Defensa esto debido a que debe ser un ente imparcial no vinculado directamente a esta fuerza policial el que determine el buen actuar de esta.

Finalmente se tiene que el diseño institucional de la Policía Nacional es fundamental para el debido funcionamiento de un ente público, por lo que se hace necesario que su estructura tanto organizacional como su diseño institucional sea óptimo, en este caso el diseño de la Policía Nacional se basa en que las órdenes las dan las instancias normativas, las cuales pasan a ser ejecutadas por los actores y finalmente implementadas en la comunidad por la Policía Nacional.

7.Referencias

- Abitbol, P. (2005). *El concepto de diseño institucional* [Trabajo de investigación]. Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Filosofía, Maestría en Filosofía.
- Aguilera, M. (1991). Marcelino Gilbert, primer director de la Policía Nacional: una institución que cumple cien años. *Revista Credencial historia*, 2(13-24).
- Aguirre, E. Estrategias metodológicas en la investigación socio jurídica Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia.
<https://publicaciones.uexternado.edu.co/gpd-estrategias-metodologicas-en-la-investigacion-socio-juridica-9789587107517.html>
- Alvarado, N (2019) “Reforma policial en América Latina: Desafíos y oportunidades”
- Arias, P (2012) Reformas policiales en América Latina: principios y lineamientos progresistas (pág. 34)
- Ariza, R. (2014). Saberes socio jurídicos y desarrollos de la sociología jurídica en Colombia. *Revista colombiana de sociología*, 37(1), 49-68.
- Asprilla, I. (2021) Comisión Primera de Cámara hundió proyecto de reforma policial presentado por oposición
- Azuero, J. (2020). Descripción jurídica de la evolución del uso de la fuerza por parte de la policía nacional en medio del conflicto armado. *Opción: Revista de Ciencias Humanas y Sociales*, (92), 455-492.
- Becerra, D. (2010). Historia de la policía y del ejercicio del control social en Colombia. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, XIII (26),143-162

Becerra, D. (2011). Historia de la policía en Colombia: actor social, político y partidista. *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, (34), 253-272

Benavides, C., & Atanassova, D. (2021) Paro, paz y pandemia en Colombia en *Alerta global*. CLASCO

Blattman, C., Duncan, G., Lessing, B., Tobón, S., & Mesa-Mejía, J. P. (2020). Gobierno criminal en Medellín: panorama general del fenómeno y evidencia empírica sobre cómo enfrentarlo.

Carvajal, J. (2011). La sociología jurídica y el derecho. *Prolegómenos. Derechos y Valores*, 14(27), 109-119.

Casas, F (1994) “América Latina años 90” Pag 154-225

Castaño, A. (1947). La Policía su origen y su destino. Bogotá: Cahur.

Castro, E. (2011). El vocabulario de Michel Foucault. Un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores. Buenos Aires: Siglo XXI.

Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]. (2016). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Informe General de Memoria y Conflicto*. Imprenta Nacional.

Cerón, E., & Hurtado, J. (2020). Aplicación de la ley 1453 de 2011 de seguridad ciudadana en la implementación del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por cuadrantes de la Policía Nacional en Medellín (2012-2015).

Congreso de la República (2021) “Reforma a la policía”
<https://www.camara.gov.co/reforma-a-la-policia>

Cruz, E. (2014). El orangután con sacoleva. *Cien años de democracia y represión en Colombia*. (1910-2010) Debate & Universidad Nacional de Colombia. Francisco Gutiérrez Sanín. 2014. Revista Científica Guillermo de Ockham, 12(2),125-127. <https://www.redalyc.org/pdf/1053/105338606013.pdf>

Cruz, H. & González, D. (2015). *La reforma de las instituciones a partir de teoría neoinstitucional. Un estudio de caso: La función nominadora del consejo de estado*. Repositorio CRAIUSTA.

Dupuy, P (2019) *Reformas y contrarreformas en la policía colombiana*

Duso, G., Ricciardi, M., & Scattola, M. (2005). *El poder: para una historia de la filosofía política moderna*. Siglo XXI.

El Espectador (2021) *Las nuevas conductas “gravísimas” que contempla la iniciativa de reforma policial*

Estupiñán, L. (2006). *El modelo territorial colombiano*.

France 24 (2021) *Gobierno de Colombia presenta reforma de la policía, cuestionada por abusos*

Francisco, G. (2005). El doble reto del conflicto armado y la seguridad pública: la evolución de la Policía Nacional de Colombia. *Seguridad y reforma policial en las Américas: experiencias y desafíos*

Garcés, A., & Ledezma, A. (2017). Violencia y políticas de seguridad en la ciudad de Cali–Colombia. *Summa Iuris (histórico)*, 5(2), 296-316.

García, Eloy. (2012). ¿Es Colombia un estado corrupto?: la corrupción como problema jurídico y como estado sociológico-moral. Una reflexión sobre el presente de Colombia en el tiempo de los "eveilleurs"

García, J. (2019). La policía en el posconflicto: análisis impacto del nuevo Código de Policía y el Escuadrón Móvil Antidisturbios en Colombia. *Revista Logos Ciencia & Tecnología*, 11(3), 107-119.

Gómez, C., & Méndez, E. (2007). La corresponsabilidad: una estrategia para la convivencia y la seguridad ciudadana en la Policía Nacional de Colombia. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (2), 99-111.

Gutiérrez, F. (2014). El orangután con sacoleva. *Cien años de democracia y represión en Colombia*.

Hidalgo, D., Silveira, F., Padilha, D., Bassani, A. F., & Nascimento, I. (2021). Violencia urbana y políticas de seguridad: análisis en cuatro ciudades latinoamericanas. *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, 47(141).

Hobbes, T. (1651). *Leviatán: O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica

Lara, J. (2018) Reforma policial para la seguridad ciudadana con justicia, equidad y derechos humanos

Lleras, M. (2009). Derecho de Policía: Ensayo de una teoría general. Bogotá: Policía Nacional.

Llorente, María. Ortiz Román (2008). Policía Nacional: Una Fuerza para la Consolidación.

Malagón, A. (2009). El Régimen de los intendentes de la Constitución de Cúcuta de 1821: Un modelo de administración policial en el Estado republicano. Memorias I Congreso Internacional de Ciencia de la Policía (págs. 113-134). Bogotá: Gente Nueva.

Malagón, M. (2007). Influencias extranjeras en la conformación del Derecho público y la recepción del modelo del Derecho administrativo francés en Colombia. En M. Malagón, Vivir en Policía: Una contra lectura de los orígenes del Derecho administrativo colombiano (págs. 55-145). Universidad Externado de Colombia

Marshall, P. (2010). La soberanía popular como fundamento del orden estatal y como principio constitucional. *Revista de derecho (Valparaiso)*, (35), 245-286.

Matías Camargo, S. R. (2012). Tendencias y enfoques de la investigación en derecho. *Diálogos De Saberes*, (36), 9–22.
<https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/dialogos/article/view/1845>

Melo, J. O. (1989). Del federalismo a la Constitución de 1886. En A. T. Mejía, Nueva Historia de Colombia, Tomo I Historia Política 1886-1946 (págs. 17-42). Planeta.

Melo, J. O. (1989). La constitución de 1886. En A. T. Mejía, Historia Política 1886-1946. Tomo I Nueva Historia de Colombia (págs. 43-65). Planeta.

Molina, G. (1970). Las ideas Liberales en Colombia 1849-1914. Bogotá: Universidad Nacional.

Núñez, R. (1945). Orden Público. En R. Núñez. Reforma política para Colombia, Volumen I tomo 2 (págs. 249-251). Biblioteca popular de cultura colombiana.

Olaya, S (2020) *Reforma Policial, reparación ciudadana*

Osorio, E. (2015). *La naturaleza y función constitucional de la policía nacional en Colombia. La protección de los derechos y el mantenimiento de la paz* [Tesis doctoral]. Universidad Autónoma de Barcelona, Departamento de Ciencia Política y Derecho Público, Doctorado en Derecho Público.

Periódico UNAL (2020) *Reforma policial: urgente y estructural, pero poco probable*

Policía Nacional de Colombia. (2021). *Organigrama Policía Nacional*

Rodríguez, J. (2008). Resultados operativos de la Policía Nacional de Colombia 1959-2007: Un efectivo mecanismo de control social del Estado. *Revista Criminalidad*, 50(1), 435-440.

Sousa, B. (2009). Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho. *Bogotá: Trotta/ILSA*.

Von Justi, J. (1784). *Elementos Generales de Policía*. Barcelona: Plaza del Ángel.