

Bogotá D.C., martes, 07 de junio de 2016

Doctor  
**BENJAMÍN NIÑO FLÓREZ**  
Secretario General  
Comisión Segunda Constitucional Permanente  
Cámara de Representantes, Congreso de la República  
Carrera 7 No. 8 - 68  
Ciudad

**Asunto:** Proposición N° 37, Aditiva N° 45

Respetado Señor Secretario:

Por medio del presente, damos respuesta a la comunicación en que se cita al Señor Ministro de Justicia y del Derecho, a Sesión de la Comisión, que tendrá lugar en el recinto de la Asamblea Departamental de la Ciudad de Barranquilla, con el fin de absolver la Proposición N° 37 del 26 de abril de 2016 y Aditiva N° 45 de mayo 18 de 2016, suscritas por la Honorable Representante Aida Merlano Rebolledo, en relación con las condiciones de seguridad de la ciudad de Barranquilla.

Inicialmente, se expone el marco normativo que define y delimita las competencias y funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho relacionadas con los asuntos de que trata el cuestionario.

Primero, debe señalarse que la ley 1444 de 2010 decretó la escisión del entonces Ministerio del Interior y de Justicia, reorganizando en consecuencia ambos despachos ministeriales por separado: el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

A la luz de esta ley, el Decreto 2897 de 2011, "*por medio del cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho*", define las responsabilidades y las competencias legales que debe cumplir esta Cartera. Este Decreto establece que el Ministerio de Justicia y del Derecho dentro del marco de sus competencias tiene como objetivo formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública en materia de ordenamiento jurídico, defensa y seguridad jurídica, acceso a la justicia formal y alternativa, lucha contra la criminalidad, mecanismos judiciales transicionales, prevención y control del delito, asuntos carcelarios y penitenciarios, la promoción de la cultura de la legalidad, la concordia y el respeto a los derechos, la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo.

Así, las funciones asignadas al Ministerio de Justicia y del Derecho más relevantes en relación con el cuestionario, son las siguientes:

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

- Formular, diseñar, elaborar estudios y presentar propuestas de políticas en materia penitenciaria y los lineamientos para la misma (Artículos 6, num. 1 y 4; 16, num. 1 y 2; y 18, num. 1 y 2).
- Presentar, orientar e impulsar los proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República, en materia penitenciaria y carcelaria (Artículos 6, num. 7; y 18, num. 14).
- Efectuar el seguimiento y evaluación del impacto de las normas y directrices que regulan la operación y funcionamiento del Sistema Penitenciario y Carcelario, atendiendo la finalidad del mismo, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial de los temas relacionados con la política penitenciaria, con el fin de adoptar las recomendaciones a que hubiere lugar en esta materia (Artículo 18, num. 5 y 17).
- Promover la revisión anual de las condiciones de reclusión y de resocialización del sistema penitenciario y proponer las recomendaciones orientadas al cumplimiento de la finalidad de estos sistemas (Artículo 18, num. 9).

Igualmente, el Decreto 2893 de 2011 que define el objetivo, estructura y funciones del Ministerio del Interior dispone en su artículo 1° que a este le corresponde "formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia de derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la Nación con las entidades territoriales, **seguridad y convivencia ciudadana**, asuntos étnicos, población LGBTI, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, acción comunal, la libertad de cultos y el derecho individual a profesar una religión o credo, consulta previa y derecho de autor y derechos conexos, la cual se desarrollará a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo" (subrayado fuera del texto). Respecto a las funciones vinculadas con el cuestionario sobresalen (artículo 2°):

- Servir de enlace y coordinador de las entidades del orden nacional en su relación con los entes territoriales y promover la integración de la Nación con el territorio y el desarrollo territorial a través de la profundización de la descentralización, ordenamiento y autonomía territorial y la coordinación y armonización de las agendas de los diversos sectores administrativos, dentro de sus competencias, en procura de este objetivo (numeral 3).
- Dirigir y promover las políticas tendientes a la prevención de factores que atenten contra el orden público interno, así como tomar las medidas para su preservación, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional, las autoridades departamentales y locales en lo que a éstos corresponda (numeral 5).
- Promover y apoyar la generación de infraestructura para la seguridad y convivencia ciudadana en las entidades territoriales (numeral 7).

Mientras tanto, le corresponde al Ministerio de Defensa, la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo Defensa Nacional, para la defensa de la soberanía, la independencia y la integridad territorial, así

Bogotá D.C., Colombia

como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática (Decreto 1512 de 2000). Asimismo, la Dirección y mando de la Policía Nacional está a cargo del Presidente de la República, quien la ejerce directamente o por conducto del Ministro de Defensa Nacional, quien a su vez, por intermedio del Director General, ejerce las funciones de dirección, organización, administración, inspección y vigilancia de la Policía Nacional, definida como un cuerpo armado, permanente, de naturaleza civil, cuya misión es "contribuir a las necesidades de seguridad y tranquilidad públicas, mediante un efectivo servicio, fundamentado en la prevención, investigación y control de los delitos y contravenciones, generando una cultura de solidaridad que permita el mantenimiento de las condiciones necesarias para que los habitantes de Colombia puedan ejercer los derechos y libertades públicas" (Decreto 1512 de 2000, artículo 33).

A su vez, la Constitución Política de Colombia en su artículo 250 establece que el ejercicio de la acción penal está en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, salvo en las disposiciones que establece la ley, y que está obligada a realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. Igualmente, el Decreto 016 del 09 de enero de 2014, "por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía", establece entre sus funciones principales (artículo 4º):

- Asumir las investigaciones y acusaciones que ordena la Constitución y aquellas que en razón de su naturaleza, importancia o gravedad ameriten su atención personal (numeral 3).
- Dirigir, coordinar y controlar el desarrollo de la función investigativa y acusatoria contra los presuntos infractores de la ley penal, directamente o a través de sus delegados (numeral 5).
- Formular políticas y fijar directrices para asegurar el ejercicio eficiente y coherente de la acción penal, las cuales, en desarrollo de los principios de unidad de gestión y jerarquía, son vinculantes y de aplicación obligatoria para todas las dependencias de la entidad (numeral 6).
- Dirigir y coordinar, en los términos que señala la Constitución y la ley, las funciones de policía judicial que cumplan los distintos entes públicos de forma permanente o transitoria. (numeral 9).
- Dirigir y coordinar, en el marco de las competencias de la Fiscalía General de la Nación, la realización de actividades que permitan la atención e investigación temprana de delitos y/o actuaciones criminales, dentro del marco de la Constitución, leyes estatutarias, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (numeral 14).

En relación con las condiciones de seguridad de la ciudad de Barranquilla, resulta pertinente mencionar que el artículo 315, numeral 2, de la Constitución Política de Colombia, establece que le corresponde al alcalde de cada municipio "conservar el orden público de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante" (subrayado fuera del texto).

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

En ese orden de ideas, y conforme a lo expuesto previamente, sin perjuicio de las competencias legales de las entidades relacionadas y en aras de preservar la celeridad, transparencia e interés en este proceso, se ha dado traslado de los requerimientos formulados, mediante los oficios OF116-0015022-DCP-3200, OF116-0015023-DCP-3200, OF116-0015024-DCP-3200 y OF116-0015064-DCP-3200, al Ministerio del Interior, a la Fiscalía General de la Nación, al Ministerio de Defensa y a la Alcaldía de Barranquilla, respectivamente, para que brinden la respuesta pertinente en lo relacionado con los numerales 1 al 9 del cuestionario. De igual manera, al tratarse la pregunta número 10 sobre menores infractores de la ley penal involucrados con las acciones delictivas en Barranquilla, ha sido remitida mediante oficio OF116-0015027-DCP-3200 a la Subdirección del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para que en el marco de las competencias legales brinde la respuesta correspondiente.

Finalmente, resulta pertinente mencionar que el Ministerio de Justicia y del Derecho dando alcance a las funciones que constitucional y legalmente le han sido asignadas, se ha propuesto dentro del Plan Estratégico Institucional y Sectorial para el cuatrienio 2015 a 2018, algunas estrategias dirigidas a focalizar los esfuerzos del Estado para la prevención y persecución de los diferentes fenómenos delictivos y la desarticulación de estructuras criminales que operan en los territorios, incluyendo aquellos que vulneran los derechos e integridad de los menores de edad. Este proceso es liderado por la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria y entre las acciones que está implementando se destacan:

1. La elaboración del Plan Nacional de Política Criminal a cargo del Consejo Superior de Política Criminal, y del CONPES de política criminal que brinden los principios, fundamentos y lineamientos para el diseño de estrategias tanto del orden nacional como regional y local, para el fortalecimiento y articulación de instancias y mecanismos de investigación y judicialización que permitan la desarticulación de las redes criminales asociadas al narcotráfico, el crimen organizado y otros fenómenos delictivos.
2. La formulación del CONPES de prevención de la delincuencia juvenil.
3. La creación del Observatorio de Política Criminal para la generación de evidencia empírica que sea insumo para la toma de decisiones en la materia, con las cuales se pueda priorizar territorios, presupuestos y acciones.
4. La formulación de lineamientos sobre prevención del fenómeno de pandillas.

En relación con lo que pretende ser una Política Criminal específica en el nivel urbano para las ciudades capitales para diferentes temáticas, este Ministerio ha abogado por la construcción de una política criminal general del Estado que se encuentre articulada con todos los sectores a fin de asegurar su coherencia, estabilidad y consistencia.

La razón principal de ello consiste en que la creación legal de planes de política criminal sectorizados puede generar una mayor complejidad en los esfuerzos del Estado colombiano por racionalizar la política criminal del país, así como por buscar una mayor coordinación y articulación de todos los actores que participan en el diseño, ejecución y evaluación de este tipo de políticas.

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)

Es en este escenario que actualmente esta Cartera adelanta el diseño del Plan Nacional de Política Criminal, en el marco del Consejo Superior de Política Criminal, así como el documento CONPES de política criminal con el fin de que estos documentos de política definan las bases para la formulación futura de los planes de política criminal en niveles regionales y locales, así como temáticos, en coordinación con las respectivas autoridades competentes en la materia.

Igualmente, se destaca que el Observatorio de Política Criminal ha sido concebido como una herramienta de política pública para la toma informada de decisiones por parte del Consejo Superior de Política Criminal y del Ministerio de Justicia y del Derecho. De acuerdo con el Documento técnico para el diseño y consolidación de un observatorio para la política criminal, este Observatorio tiene la labor de generar y difundir "insumos que alimenten el proceso de la política en sus principios, objetivos, lineamientos, acciones e impactos, a través de la producción y uso de las diversas fuentes de evidencia de naturaleza plural: los diferentes sistemas de información, la construcción y análisis de indicadores, la realización de investigaciones y estudios de naturaleza mixta, la promoción del intercambio de experiencias y la cooperación entre los actores involucrados"<sup>1</sup>.

Entre otras líneas de interés del Observatorio se encuentra el crimen organizado. Para abordar esta temática, el Observatorio está implementando una metodología de monitoreo web de noticias asociadas a estas expresiones criminales, así como de las actuaciones de las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley en contra de éstas. Paralelamente, también se desarrolla una apuesta metodológica que focaliza los mercados y rentas criminales con las que se financian estas estructuras, con el interés de generar conocimiento innovador y distinto de los enfoques que se centran en los grupos de personas en sí.

Ahora bien, este conocimiento que se está generando (pero que no ha sido difundido) está soportando una serie de recomendaciones para la base de lo que será una estrategia de política criminal contra el crimen organizado y los mercados ilícitos, en el marco de las directrices del Plan Nacional de Política Criminal en mención.

Para concluir al respecto, el Ministerio reconoce las condiciones fácticas que exponen a mayores amenazas al departamento del Atlántico. Las dinámicas asociadas a los puertos marítimos, como puerta de entrada y de salida de bienes lícitos e ilícitos, exponen estos territorios a disputas violentas por su control. Por supuesto, las estrategias contra el crimen organizado y sus economías deberán contar con un enfoque de territorialización de la violencia, por lo que se están estructurando estrategias para el fortalecimiento y sofisticación de la investigación penal y de extinción del derecho de dominio, según las necesidades de éste y otros territorios.

Finalmente, en relación a la pregunta número 10 de la proposición en la que se indaga sobre la incidencia de los delitos cometidos por los adolescentes y jóvenes en Barranquilla, este Ministerio debe señalar, en primer lugar, que de acuerdo con el Instituto

<sup>1</sup> Este documento está en fase de validación, por lo que no se referencia su fuente.

Colombiano de Bienestar Familiar<sup>2</sup>, el departamento de Atlántico ocupa el octavo lugar a nivel nacional en relación con el número de ingresos del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, con un acumulado total de 7.117 casos, en el periodo comprendido entre enero de 2007 y marzo de 2016, lo cual refleja una baja incidencia del departamento en el número de delitos cometidos a nivel nacional por adolescentes y jóvenes<sup>3</sup>.

En segundo lugar, de acuerdo con la información registrada por la Policía Nacional<sup>4</sup>, el área metropolitana de Barranquilla presentó 917 casos de adolescentes en conflicto con la ley penal para el año 2014, 943 en el año 2015 y 446 en lo corrido del 2016. Como se observa, en el año 2015 hubo un aumento leve de 26 casos que corresponde al 3% del total, frente al año anterior, y en el primer semestre 2016 se han presentado cerca de la mitad de casos que en los dos años anteriores, por lo tanto se observa una tendencia estable en cuanto a número de casos.

Los delitos más denunciados en los últimos años son: i) hurto, con 398 casos en 2014 y 407 en 2015, ii) fabricación, porte o tenencia de armas de fuego, con 214 casos en 2014 y 263 en 2015, y, iii) fabricación, tráfico o porte de estupefacientes, con 167 denuncias en 2014 y 132 en 2015.

También es importante resaltar que en el año 2014 se presentaron en total 17.772 delitos reportados a la Policía Nacional en Barranquilla<sup>5</sup>. Esta cifra incluye los delitos cometidos por adultos y adolescentes, por lo tanto, se observa que los delitos cometidos por esta última población, representa solo cerca del 5,12% del total para el año 2014.

Sin embargo, a pesar de que es baja la representatividad de los delitos, es claro que se requiere promover estrategias para evitar la vinculación de esta población a fenómenos delictivos, no sólo en Barranquilla sino también en el área metropolitana<sup>6</sup>. Dentro de los elementos que contribuyen a tal fin, se reconoce el fortalecimiento de los factores protectores, tales como la garantía de derechos fundamentales y su inclusión en entornos sociales y económicos donde se cualifiquen las potencialidades de esta población. El caso de la educación es representativo, puesto que se ha identificado como uno de los factores protectores que podría tener un mayor impacto en la prevención, siendo

<sup>2</sup> Informe Consolidación Nacional, Subdirección de Responsabilidad Penal del ICBF, con corte a marzo de 2016

<sup>3</sup> La información que aquí se señala es la reportada por parte de las entidades del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes. En el caso de la suministrada por el ICBF, esta no aparece discriminada por municipios sino por departamentos, mientras que, la información que brinda la Policía Nacional está discriminada para el área Metropolitana de Barranquilla, e incluye tanto a adultos como a adolescentes. En ambos casos se trata de casos de ingreso o denuncias, que no necesariamente corresponde al número de adolescentes efectivamente sancionados por la autoridad judicial.

<sup>4</sup> Aplicativo SIEDCO, según consulta realizada el 03 de junio de 2016

<sup>5</sup> Departamento Nacional de Planeación, según reporte de Policía Nacional.

<sup>6</sup> Tal como lo es el municipio de Soledad. De acuerdo con el DNP, este municipio pertenece a la categoría sexta de la clasificación de entidades territoriales municipales. El 98% de la población habita la zona urbana (191 barrios) y el 2% en la zona rural (vereda Isla Cabica). Es la segunda ciudad del departamento de Atlántico, hace parte del área metropolitana de Barranquilla y concentra buena parte de la actividad industrial de la costa norte.

necesario garantizar el acceso, la retención y la promoción de los estudiantes en el sistema, para lo cual es necesario ampliar la cobertura y promover estrategias para evitar la deserción escolar. Otro elemento significativo que va más allá del control de los fenómenos delictivos es la disminución de la tasa de desocupación que es significativamente alta en adolescentes y jóvenes. Por otra parte, debe advertirse que la presencia de bandas criminales se hace notoria, quienes además están vinculadas a los negocios del microtráfico, la extorsión, el homicidio, entre otros, tal y como lo menciona la Defensoría del Pueblo en su nota de seguimiento 029 de 2015.

Un fenómeno que sobresale vinculado con lo expuesto anteriormente, es el de las pandillas en Barranquilla y su área metropolitana, cuyo número resulta complicado de determinar, al menos por dos razones. La primera, es que instituciones locales como la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Educación y la Policía no manejan un concepto único de pandilla. La segunda, tiene que ver con el hecho de que, estas agrupaciones de adolescentes y jóvenes cambian sus formas de criminalidad, lo que repercute así mismo en la dificultad de precisar empíricamente el concepto. Más allá de toda discusión, se puede señalar que según el informe de pandillas juveniles de la gobernación del Atlántico, en Barranquilla y su área metropolitana hasta el 2012 se tenía conocimiento de la existencia de 105 pandillas organizadas, integradas por 2.000 jóvenes<sup>7</sup>. Es por esto que, el Ministerio viene adelantando un estudio sobre el fenómeno de pandillas en Colombia con el fin de definir los lineamientos de prevención y atención a este fenómeno particular.

De acuerdo con lo anterior, y teniendo en cuenta las líneas de acción estratégicas identificadas por el Ministerio de Justicia y del Derecho, se están diseñando acciones de prevención del delito de adolescentes y jóvenes, por medio de una política pública articulada orientada por la protección integral, la inclusión, la corresponsabilidad y la Justicia Restaurativa, para lo cual es pertinente definir acciones en los ámbitos individual, familiar, escolar y comunitario.

En los anteriores términos se presenta respuesta al requerimiento de la Honorable Representante Merlano, sin perjuicio de señalar nuestra disposición para atender cualquier solicitud adicional que se considere.

Cordialmente,



**RENZO RODRIGUEZ PADILLA**  
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa (E)

Anexos: cinco (5) folios  
Elaboró: Nadia Lizarazo  
Revisó: María Consuelo Sandoval / Iván Tovar  
Aprobó: Marcela Abadía / Renzo Rodríguez  
TDR 3200-500-24  
EXT16-0020350

<sup>7</sup> Diagnóstico del fenómeno de pandillas en Colombia y propuesta (versión preliminar). Proyecto Apoyo institucional al sistema penal colombiano – FORSISPEN - Asistencia Técnica Internacional GIZ (Contrato DCI-ALA/2010/343- 899).

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • [www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)