

Bogotá D.C., 29 de septiembre 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES	
COMISIÓN SEGUNDA	
Nombre:	<i>I. del R. I. del R. I.</i>
Fecha:	<i>03.10.2016</i> Hora: <i>10:30^h</i>
Radicado:	<i>0751</i>

Asunto: Respuesta Proposición N° 20, Septiembre 06-2016

Respetado doctor Niño:

De manera atenta damos respuesta al cuestionario contenido en la Proposición N° 20 aprobada el 6 de septiembre del presente año, suscrita por los Honorables Representantes de la Comisión Segunda de la Cámara Efraín Torres Monsalvo, y allegada a esta Cartera mediante comunicación con radicado interno EXT16-0037185.

Es pertinente, inicialmente, exponer el marco normativo general que define y delimita las competencias y funciones de esta Cartera 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.

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 de esta Cartera; estableció 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:

- Formular, diseñar, elaborar estudios y presentar propuestas de políticas en las materias de competencia del Ministerio y los lineamientos para la misma (Artículos 6, num. 1; 16, nums. 1, 2 y 3; y 18, num. 1 y 12).

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

- Realizar investigaciones y construir insumos de política para la toma de decisiones basadas en la evidencia (art. 16, num. 4).
- Presentar, orientar e impulsar los proyectos de actos legislativos y de ley ante el Congreso de la República, relacionados con los objetivos, misión y funciones del Ministerio y coordinar el ejercicio de la iniciativa legislativa que tiene el Gobierno Nacional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 154 de la Constitución Política, en las materias relativas a la justicia y el derecho (Artículos 6, num. 7; y 18, num. 1, 3 y 14).
- Efectuar el seguimiento y evaluación del impacto de las normas y directrices que regulan la operación y funcionamiento de las diferentes políticas y de los sistemas penal, penitenciario y de responsabilidad penal para adolescentes, atendiendo a su finalidad, así como efectuar el análisis normativo y jurisprudencial de los temas relacionados con la misionalidad del Ministerio, con el fin de adoptar las recomendaciones a que hubiere lugar en esta materia (Artículos 6, num. 6 y 8; 18, num. 4, 5 y 17).

Por otra parte, el Decreto 2893 de 2011 define el objetivo, estructura y funciones del Ministerio del Interior, y 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”. Respecto a las funciones relacionadas 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).

A su turno, le corresponde al Ministerio de Defensa Nacional 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 como para el mantenimiento del orden constitucional y la garantía de la convivencia democrática (Decreto 1512 de 2000). 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).

Ahora bien, en relación con las condiciones de seguridad de los municipios del país, 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".

Finalmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho enmarcado en 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 delincuenciales 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
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.

Así las cosas, dentro de los límites del marco normativo-institucional que acaba de exponerse, procedo a dar respuesta puntual al respectivo cuestionario:

- 1. Indique desde el punto de vista de la política criminal ¿qué impacto tiene para la seguridad en las ciudades la ejecución de políticas públicas que no contemplen la atención integral de los habitantes de calle?**

Lo primero que advierte esta Cartera es que el habitante de calle es una "persona sin distinción de sexo, raza o edad, que hace de la calle su lugar de habitación, ya sea de forma permanente o transitoria" (Ley 1641 de 2013, art.2, lit.b), al tiempo que la atención

integral a esta población debe cumplir con los lineamientos de la Ley 1641 de 2013. Es oportuno destacar algunas características generales de esta población, teniendo en cuenta que el primer obstáculo que se evidencia al abordar esta problemática social, es que la información que permita identificar las dinámicas sociales y demográficas de la población habitante de calle son escasas y desactualizadas. En el caso de Bogotá, se cuenta con las del censo de 2011, del cual se desprende que:

- La población habitante de calle para el 2011 ascendía a 9.614 personas, que representa una tasa de 12.87 por diez mil habitantes;
- Las principales razones para habitar la calle se relacionan con: la violencia intrafamiliar y el inicio de consumo de sustancias psicoactivas a temprana edad, muy ligado con el crecimiento del microtráfico en los territorios.
- Permanecer en esta condición obedece principalmente al consumo de sustancias psicoactivas (29,48%), seguido por el gusto (16,55%), razones económicas como, por ejemplo, la imposibilidad de generar recursos estables y suficientes (12,98%) y el deterioro de la red familiar (8,49%), entre otras.
- Lo anterior además refuerza el hecho de que el 93,8% de habitantes de calle consumen sustancias psicoactivas, destacándose la dependencia al cigarrillo, la marihuana y el basuco, o estas junto al alcohol.
- Un cuarto (25%) de la población habitante de calle ha permanecido entre 0 a 5 años en esta situación, tiempo que permitiría una rehabilitación con mayores resultados, frente a quienes han permanecido más tiempo.

Consideraciones en relación a hechos delictivos

Una preocupación que surge en relación con los habitantes de calle es su participación en la comisión de delitos que afectan la seguridad ciudadana; sin embargo, las cifras demuestran que una afirmación en este sentido debe matizarse, y en cambio, no parecen ser los grandes responsables de los hechos delictivos que afectan las condiciones para el ejercicio de los derechos ciudadanos. Nuevamente, a partir de las cifras del censo de 2011 en Bogotá, se pueden observar que:

- La generación de ingresos de esta población obedece a la recolección de objetos reciclables (46,76%), seguido por la mendicidad (18,13%) y la prestación de servicios no cualificados (14,93%).
- Relacionado con actividades ilícitas, el hurto representa el 4,82%, junto a actividades como el comercio de sustancias psicoactivas y la explotación sexual de menores de edad, que juntas suman el 1,15%.
- Estas cifras (desactualizadas) indican que solo el 5,97% de la población habitante de calle, como forma principal de ingreso, ejerce algún tipo de actividad delictiva.
- Según el programa *Bogotá Cómo Vamos*, con base en cifras de la Policía Nacional, durante el año 2016 se han presentado 45 homicidios de habitantes de calle. Si se tomara como base la cifra del censo de 2011, la tasa de homicidio de esta población es de 46,8 homicidios por cada 10.000 habitantes, lo que refleja tanto la alta victimización de esta población como la vulnerabilidad a la que está sometida.

Consideraciones de política

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

De lo anterior se puede concluir que el consumo de sustancias psicoactivas es la principal problemática que debe abordarse para la atención integral de esta población, y en este sentido, el abordaje debe fortalecer el tratamiento como un problema de salud pública, contrario a la criminalización de esta población.

Considerar el enfoque de salud pública implica que lo central en la estrategia de prevención, tratamiento y mitigación del daño es¹:

identificar las necesidades de salud de una población y sus factores determinantes, así como la organización de la respuesta en servicios integrales con una base definida de población. Además, el enfoque de salud pública busca asegurar que los daños asociados con las intervenciones de control no sobrepasen los daños de las sustancias mismas

(...)

[busca] desarrollar intervenciones amplias para cambiar tanto el medio ambiente como la conducta individual, lo que se complementa con el concepto de "seguridad humana", cuyo fin es proteger y garantizar tres libertades esenciales para los individuos y las comunidades: la libertad de vivir sin temor, la libertad de vivir sin carecer y la libertad de vivir con dignidad. La falta de seguridad básica se manifiesta en siete dimensiones clave: económica, alimentaria, sanitaria, ambiental, integridad física, comunitaria y política.

En este sentido, la Corte Constitucional ya estableció los criterios que deben seguir la intervención del Estado, en corresponsabilidad con otros actores, respecto a la atención a este grupo poblacional (Sentencia T-043 de 2015). Se destaca la exigencia de implementar la política pública en favor de los habitantes de la calle bajo la orientación del reconocimiento y empoderamiento de un grupo especialmente marginalizado.

Al considerarse la dependencia a sustancias psicoactivas como un problema de salud pública, la Corte también ha considerado que debe ser atendido por el sistema de seguridad social en salud; en la sentencia citada sostiene que:

quien sufre de farmacodependencia es un sujeto de especial protección estatal, pues a la luz de la Carta Política y de la jurisprudencia constitucional, se trata de una persona que padece una enfermedad que afecta su autonomía y autodeterminación, pone en riesgo su integridad personal y perturba su convivencia familiar, laboral y social.

Dicho enfoque que entiende al drogadicto como alguien que padece una enfermedad antes que como un delincuente permanece vigente en el ordenamiento jurídico colombiano,

A su vez hace notar la Corte que la "mendicidad" ejercida por una persona de manera autónoma y personal, no es un delito ni una contravención. De hecho, cualquier tipo de reproche jurídico, sea en forma de sanciones o intervenciones terapéuticas forzadas, resulta inadmisibles en tanto cosifica al habitante de la calle en aras de un supuesto modelo ideal del ciudadano virtuoso o a manera de una acción preventiva en contra de un

¹ OEA (2006). El problema de las drogas en las Américas: estudios. Sitio web: http://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/drugsPublicHealth_ESP.pdfhttp://www.cicad.oas.org/drogas/elinforme/informeDrogas2013/drugsPublicHealth_ESP.pdf, pp. 5-6

potencial criminal. Así "la atención a este grupo población requiere de una actuación urgente e integral dada la especial situación de vulnerabilidad y marginalidad en la que se encuentran, así como la violación masiva de derechos de la que son objeto" (T-043/15).

En consecuencia, las autoridades deben valorar las condiciones de marginalidad, alienación, ignorancia o pobreza extrema de los habitantes de la calle para erigir acciones afirmativas focalizadas en sectores poblaciones especialmente vulnerables. De ahí que en aras de privilegiar los intereses constitucionales de aquellos sujetos manifiestamente débiles, en razón de sus limitaciones (físicas, psicológicas, económicas, sociales, cultural, etc).

Es así que esta población, además de ser vulnerable, está expuesta a muchas amenazas relacionadas con la hostilidad de su entorno y de los actores con los que comparte su contexto. Entre estos actores se camuflan estructuras organizadas de delincuencia que con su poder e influencia, incluyendo el control sobre mercados criminales, instrumentalizan a parte de esta población para ocultar o cometer delitos.

De lo descrito anteriormente, se concluye que la falta de integralidad en la política de atención a habitantes de la calle, en especial frente al consumo de drogas y a lo dispuesto por la ley 1641 de 2013 en relación a la atención integral en salud, el desarrollo humano integral, la movilización ciudadana y las redes de apoyo, la formación para el trabajo y la generación de ingresos, y en materia de convivencia ciudadana, redundan en la vulneración de sus derechos, lo que a su vez los deja más expuestos al sometimiento de las redes de crimen organizado y microtráfico, quienes aprovechan las precarias condiciones de vida para instrumentalizarlos en sus actividades ilícitas.

Es claro que una política de atención a habitante de calle debe contemplar el enfoque de derechos humanos y de inclusión social, pues muchas de las conductas que se perciben como generadoras de inseguridad, y ocasionadas por los habitantes de calle, son el resultado de procesos de exclusión que la respuesta punitiva del Estado y la expansión del derecho penal no van a solucionar. Por ello es importante que se establezcan políticas que protejan los derechos de todos los intervinientes y que apunten a su inclusión social.

2. Desde la percepción del Ministerio de Justicia ¿qué elementos deben contener integralmente las políticas de seguridad en el territorio nacional?

La sentencia C-646 de 2001 que aborda en forma relativamente sistemática el marco constitucional de la política criminal, se define a ésta en los términos que se señalan a continuación, y que han sido acogidos por la institucionalidad competente en la materia, como es el Consejo Superior de Política Criminal:

Es ésta el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción. Dicho conjunto de respuestas puede ser de la más variada índole. Puede ser social, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito(cita suprimida).

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

También puede ser jurídica, como cuando se reforman las normas penales. Además puede ser económica, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser cultural, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser administrativas, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser tecnológicas, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica.”

Con esta definición como punto de partida, la Comisión Asesora de Política Criminal en su informe de 2012, se encargó de analizar el desarrollo de la política criminal en la práctica, para luego abordar otros elementos significativos del contexto social y político colombiano en especial ciertas características de las dinámicas delincuenciales más relevantes a fin de definir los elementos para la formulación de lineamientos de política criminal que pueden traducirse como los objetivos principales:

- i. La política criminal y el respeto de los principios penales constitucionales y de derechos humanos.

La política criminal debe respetar los principios constitucionales y de derechos humanos que la enmarcan y que en especial gobiernan el ejercicio de la función punitiva en un Estado democrático respetuoso de la dignidad humana.

- ii. La importancia de la idea del derecho penal como ratio última de protección de bienes jurídicos en la política criminal.

Un Estado democrático debe minimizar la intervención punitiva, pues si la garantía y protección de los derechos humanos y de los bienes jurídicos fundamentales pueden ser alcanzadas por vías distintas a la penal, como la política social, las políticas preventivas o el uso de mecanismos administrativos de control, entonces es ilegítimo recurrir al instrumento penal.

- iii. La importancia del principio de no discriminación y de los enfoques diferenciales.

En sociedades caracterizadas por altos niveles de desigualdad y exclusión como la colombiana, el principio de no discriminación debe ser una de las guías fundamentales de la política criminal, de forma que sus distintos componentes (instituciones, estrategias y acciones) sean diseñados y desarrollados teniendo en cuenta las necesidades específicas de los grupos especialmente vulnerables.

- iv. Política criminal y género.

La incorporación del enfoque diferencial de género en la política criminal es importante como una forma de visibilizar las situaciones de discriminación de las mujeres y una posibilidad de implementar las medidas correspondientes para prevenir y contribuir a la erradicación de esa situación discriminatoria.

Bogotá D.C., Colombia

- v. La necesidad de una política criminal estable, coherente, fundamentada empíricamente y evaluada sistemáticamente.

Una política criminal apropiada también debe ser una política adecuada en términos de racionalidad instrumental, en ese sentido debe entonces contemplarse desde dos perspectivas: una primera como la política desarrollada por el Estado referente a las medidas, estrategias y acciones encargadas de la prevención y represión del fenómeno criminal, y la segunda como el conjunto de conocimientos respecto de dichas medidas, estrategias y acciones implementadas por el Estado.

- vi. Las necesarias reformas normativas, de sistemas de información e institucionales para mejorar la formulación de la política criminal.

Es necesario establecer la reserva de código y la reserva de ley estatutaria en materia penal. Esto significa que i) las modificaciones a la legislación penal deben ser incorporadas en los Códigos respectivos, por obvias razones de coherencia y seguridad jurídica; y ii) las leyes penales deben ser consideradas estatutarias pues obviamente restringen un derecho fundamental, como la libertad. Esas modificaciones pueden ser planteadas por vía de reforma constitucional o por vía de un cambio de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuando esté en contravía a las modificaciones en materia legal propuestas.

- vii. Algunas recomendaciones frente a la llamada "criminalización secundaria": recomendaciones básicas de investigación criminal y el problema del fuero militar.

Debe revisarse la ampliación del fuero de los miembros de la fuerza pública, a fin de que tenga concordancia con los límites de lo que actualmente ha sido definido por la jurisprudencia constitucional con estricto apego a las normas de derecho internacional sobre derechos humanos puede llevar a situaciones críticas en materia de violación a los derechos humanos y a condiciones en las que al Estado le resulte imposible juzgar adecuadamente este tipo de comportamientos.

Otros desafíos y retos de la política criminal en los próximos años tienen que ver con su papel en temas estratégicos del país. En ese sentido, la Comisión encontró que dados los desafíos de seguridad y la persistencia del conflicto armado era importante avanzar no sólo en la discusión de lineamientos específicos sobre la relación entre política de seguridad y política criminal sino también sobre justicia transicional. Igualmente, que los temas de drogas, corrupción, sistema penal adolescente y criminalidad económica eran relevantes. Sobre la relación entre políticas de seguridad y criminal concluyó que (Comisión Asesora, 2012, p. 87):

Es necesario que la política criminal cobre entidad propia en el marco de las políticas de seguridad. (...). La autonomía de la política criminal debe darse en función de equilibrar su relación con los ejes militar y policial en el marco de las políticas de seguridad.

El que la política criminal desarrolle su propia identidad no implica que se desconozca la interacción que debe darse entre ésta y los demás componentes de las políticas de seguridad, en particular los que tienen que ver con los

aspectos militares y policiales de la lucha contra los grupos armados irregulares. Lo deseable es que se apalanque esta política de modo que se logre un diálogo más equilibrado (...).

Una política criminal completamente autónoma de las políticas de seguridad puede llevarla a ser irrelevante de cara a los imperativos de las políticas de seguridad, lo cual sería un contrasentido tomando en cuenta la afinidad que existe en los fines que persiguen ambas políticas. Por otra parte, una política criminal con identidad propia podría servir de muro de contención de eventuales escapes punitivos de las políticas de seguridad sobre todo en contextos de amenazas internas como las que aún vive Colombia.

Al final lo que se pretende es armonizar el enfoque predominante de la política criminal: la protección de derechos y garantías, frente al que prevalece en las políticas de seguridad emitidas por los gobiernos de turno: la eficacia para combatir las amenazas a la seguridad del Estado y de los ciudadanos.”

Por su parte, en el marco de la formulación del Plan Nacional de Política Criminal que se viene discutiendo en el Consejo Superior de Política Criminal, se definen dos ejes estratégicos: el primero de ellos, la estructura y directrices en el diseño de toda política criminal, y por otro, dos problemas básicos objeto de política, esto es, los problemas de criminalidad que se identifican a partir de tres ejes fundamentales: crimen organizado, delitos ordinarios e infracciones leves; y a su vez, los problemas de investigación y de sanción de los fenómenos delictivos identificados, es decir, la forma como se reacciona ante los diferentes problemas delictuales que se presentan en el país.

El Plan Nacional de Política Criminal parte de la consideración de que la política criminal no se quede en la mera formulación legislativa de los delitos y las penas sino que trabaje en al menos cuatro aspectos: i) construcción de ciudadanía y mecanismos de justicia restaurativa; ii) políticas de seguridad ciudadana y de prevención del delito que apunten a una sociedad más incluyente y libre de delitos graves; iii) establecimiento de un sistema de investigación y juzgamiento eficiente y justo; y, iv) ejecución de la pena en condiciones que permitan la reincorporación del interno a la sociedad en condiciones de ejercicio pleno de la ciudadanía.

Respecto al segundo punto, políticas de seguridad ciudadana y de prevención del delito, se ha sostenido que la política criminal se refiere al control social, por lo que de ella forman parte no solo políticas penales sino también las políticas de seguridad ciudadana, en la medida que dan lugar a la creación de un contexto que permite el ejercicio libre de los derechos, pues al final de cuentas se trata no solo de perseguir el delito, sino de tener sociedades más incluyentes e igualitarias en las cuales el delito no sea una opción de vida. Los temas de investigación, el tipo de proceso penal vigente para juzgarlos y la ejecución de las penas, tanto aquellas privativas de la libertad, como cualquier otra consecuencia jurídica que se establezca frente a estos fenómenos, junto a la atención a las víctimas, el cumplimiento de los fines de la pena, un adecuado castigo para los responsables, su proceso de resocialización y, sobre todo, son ámbitos exclusivos de la política criminal.

Hace parte constitutiva de la política criminal la capacidad de prevenir la comisión de hechos delictivos y aquí radica su estrecho vínculo con la seguridad ciudadana. Se ha insistido en la necesidad de que se privilegie la prevención de los fenómenos violentos y

Bogotá D.C., Colombia

Calle 53 No. 13 - 27 • Teléfono (57) (1) 444 3100 • www.minjusticia.gov.co

criminales, y en este sentido, se logre el diseño e implementación de instrumentos para que las autoridades se anticipen a su ocurrencia, ya sea a través de medidas estructuradas y permanentes de cooperación entre las diferentes agencias o con medidas ad-hoc. Las medidas pueden apuntar a limitar las oportunidades de comisión del delito, a atacar los factores sociales que contribuyen a la producción del delito, a informar o a proteger a las víctimas². Las medidas preventivas no solo son más baratas en términos económicos, sino que suponen un costo menor en la vida de las personas. Al tener como finalidad la inserción social, ayudan no solo a evitar la comisión de delitos sino a mejorar el bienestar de la ciudadanía.

Diversas estrategias se anticipan a la amplia y diversa complejidad de la criminalidad, entre ellas, las intervenciones multinivel (individuo, familia, escuela, comunidad, lugar de actividades laborales, etc.), reconociendo así que el trabajo preventivo debe ser capaz de tener un carácter general –a toda la sociedad– como focalizado, dirigido a grupos específicos que representan la exteriorización del conflicto, evitando al máximo la estigmatización, respetando los derechos humanos y siguiendo las premisas de los enfoques diferenciales, la puesta en marcha de estrategias multisectoriales y el diseño de formas de seguimiento y evaluación, entre otros (Casell, Gómez, & Gálvez, 2010).

El Consejo Económico y Social de la ONU ha formulado una guía para la prevención del delito³. Las acciones para el diseño de un plan de prevención del delito deben tener en cuenta la experiencia comparada y documentos como la guía mencionada. La prevención del delito no involucra solamente al sistema penal, sino que debe contar con la participación de toda la ciudadanía y de todas las instituciones concernidas, como la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, las autoridades locales, la Rama Judicial, el Ministerio de Justicia y del Derecho, entre otras. Esta actividad preventiva exige una estrecha coordinación con las políticas locales de seguridad ciudadana y con la política de seguridad y de defensa. La ONU incluye los siguientes elementos para una buena política de prevención del delito:

- Liderazgo del gobierno, con el fin de articular todas las iniciativas públicas y privadas de prevención del delito.
- Desarrollo de políticas de inclusión social y de desarrollo económico. La prevención debe comenzar con las comunidades más vulnerables, como las comunidades en riesgo, los niños y niñas, los y las adolescentes, las familias. Además de aplicar los enfoques diferenciales.
- Establecer esquemas de cooperación y asociación con las diferentes instituciones públicas y privadas.

² En Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - The prevention of crime in the European Union - Reflection on common guidelines and proposals for Community financial support /* COM/2000/0786 final/ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/ALL/?uri=URISERV:I33134> Última visita 28 de marzo de 2016.

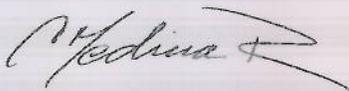
³https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_English.pdf Última visita 27 de marzo de 2016.

- Construir programas que sean sostenibles y que tengan esquemas de rendición de cuentas. Los programas deben estar suficientemente financiados y tener modelos de evaluación constante.
- La política de prevención del delito debe estar basada en conocimientos empíricos sobre cada uno de los problemas de criminalidad. De lo contrario se repiten las medidas simplemente normativas sin un efecto real sobre la criminalidad y la problemática social que pretenden solucionar.
- Debe estar atravesada por una perspectiva de derechos humanos y de protección de las poblaciones más vulnerables.
- Debe ser interdependiente, esto es, reconocer los nexos entre lo local, lo nacional y lo transnacional, en especial en la prevención y el control del crimen organizado.⁴

En Colombia se cuenta con pocos programas de prevención del delito. La mayor parte de ellos son programas de seguridad ciudadana que apuntan a una prevención de tipo situacional, pero hay muy pocos que ataquen los factores que dan lugar a la producción del delito. Tampoco están integrados entre sí y son experiencias que se llevan a cabo de manera aislada sin que se haya dado un intento de armonización o de integración de los tres tipos de prevención, con lo que quedan como iniciativas aisladas de prevención que no responden a una lógica integral. Son diversas las entidades competentes para actuar en materia de prevención del delito y no existe una instancia que coordine todas sus iniciativas.

En los anteriores términos se da respuesta al cuestionario formulado, sin perjuicio de manifestar nuestra disposición para ampliar, de considerarse necesario, cualquier aspecto que se requiera.

Cordialmente,



CARLOS MEDINA RAMÍREZ
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Elaboró: Nadia Lizarazo, DPCP
Revisó: Marcela Abadía / Iván Tovar
Aprobó: Marcela Abadía / Carlos Medina Ramírez
TDR 3200-500-24
EXT16-0037185

⁴ Algunas experiencias comparadas se mencionan en <https://www.crimesolutions.gov/TopicDetails.aspx?ID=10> Última visita 27 de marzo de 2016.