


 Nombre: Ydelinda  
 Fecha: 30.06.2016 Hora: 2:00 PM  
 Radicado: 1585 Al responder cite este número  
 OFI16-0017389-DCP-3200

Bogotá D.C., miércoles, 29 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:** Respuesta Proposición N° 49

Respetado Doctor Niño,

Me permito dar respuesta al cuestionario contenido en la Proposición N° 49 aprobada el 25 de mayo y suscrita por los Honorables Representantes de la Comisión Segunda de la Cámara, Tatiana Cabello Flórez, Alirio Uribe Muñoz, Andrés Felipe Villamizar Ortiz y Efraín Antonio Torres Monsalvo, y allegada a esta Cartera mediante comunicación con radicado interno EXT16-0023584, en relación con medidas de seguridad urbana.

Resulta pertinente, inicialmente, exponer el marco normativo general que define y delimita las competencias y funciones de esta Cartera y del Consejo Superior de Política Criminal. Es así que, 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.

Dicho 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.

Por otra parte, en el marco del artículo 167 de la Ley 65 de 1993, modificado por el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014, se define al Consejo Superior de Política Criminal como un organismo colegiado asesor del Gobierno Nacional en la implementación de la política criminal del Estado, mientras que el Decreto 2055 de 2014 reglamenta sus funciones e instancias técnicas.

En virtud de este, las funciones de dicho órgano son principalmente las de asesoría a las autoridades competentes en el proceso de la política criminal —en sus diferentes fases— a partir de la elaboración o contratación de estudios para establecer las causas y dinámicas de la criminalidad y demás asuntos de la política criminal del Estado, con el fin de que ésta se base en fundamentos empíricos; revisar el estado del sistema penitenciario y carcelario y las condiciones que este ofrece para la resocialización de los condenados; la emisión de conceptos previos, no vinculantes, sobre todos los proyectos de ley y de acto legislativo que incidan en la política criminal y en el funcionamiento del sistema de justicia penal, así como la preparación de proyectos de ley para adecuar la normatividad a la

Le corresponde al Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, ejercer las funciones de Secretaría Técnica del Consejo Superior de Política Criminal, tal y como lo establece el Decreto 2897 de 2011 (art. 18, numeral 7). Estas funciones implican: i) asistir a todas las sesiones; ii) llevar registro del quórum, asistencia y votaciones del Consejo; iii) levantar las actas de cada sesión; iv) elaborar las comunicaciones oficiales del Consejo; v) brindar el apoyo técnico necesario para la realización de la sesión; vi) recibir y atender los requerimientos y solicitudes de los miembros del Consejo; vii) coordinar el Comité Técnico del Consejo; y, viii) citar a las sesiones del Consejo, de conformidad con las instrucciones de la presidencia (Decreto 2055 de 2014, art. 15).

Al señor Ministro de Justicia y del Derecho le corresponde, en el marco de las sesiones del Consejo, presidirlo, que no es otra cosa que dirigir las sesiones, conceder el uso de la palabra e intervenciones de los miembros e invitados del Consejo; hacer seguimiento y velar por el cumplimiento de los compromisos acordados en las sesiones; proponer las votaciones a que haya lugar y anunciar el resultado; determinar el orden del día y comunicarlo a los integrantes del Consejo con la antelación señalada en el reglamento interno del mismo, en coordinación con la Secretaría Técnica (Decreto 2055 de 2014, art. 14).

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

**1. De conformidad con los estudios realizados por el Consejo Superior de Política Criminal explique cuáles son las principales causas y dinámicas de la criminalidad urbana.**

Resulta importante señalar que el Consejo Superior de Política Criminal se encuentra en un proceso de fortalecimiento y consolidación paulatino que lo conlleve al cumplimiento cabal de sus funciones, lo que implica a su vez, robustecer sus instancias técnicas.

Lo anterior se evidencia al considerar que hasta la fecha, y no menos importante, el Consejo ha dado prevalencia a los temas relacionados con la discusión de los proyectos de ley en materia penal y a la formulación de la política criminal coherente, racional, oportuna, basada en fundamentos empíricos y acorde con los principios constitucionales, que al tiempo redunde en la orientación de los esfuerzos necesarios para dar respuesta al estado de cosas inconstitucional en materia penitenciaria y carcelaria, así como establecer los lineamientos de respuesta a los diferentes fenómenos criminales.

Este trabajo se hace con base en los esfuerzos del Comité Técnico, que conforme a los artículos 16, 17 y 18 del Decreto 2055 de 2014, está integrado por los delegados de las diferentes entidades estatales que integran al Consejo, quienes han venido sesionando regularmente los días jueves de cada semana, aportando insumos desde la perspectiva de sus instituciones para la discusión de los distintos proyectos de ley y demás materias, para su posterior aprobación por parte del Consejo Superior de Política Criminal.

El Comité gradualmente se posiciona como la instancia técnica del Consejo Superior de Política Criminal, no sólo para generar insumos que fortalezcan los conceptos de este último para su remisión posterior al Congreso de la República, con fundamento en el análisis político criminal riguroso, sino en la identificación de un trabajo más estructural que conlleve a la generación de otro tipo de aportes que permitan la toma de decisiones basadas en la evidencia -oportuna, confiable y veraz.

A pesar de este esfuerzo interinstitucional, el diseño de medios que le permita al Comité Técnico y al Consejo Superior de Política Criminal elaborar los estudios e investigaciones

Para suplir en parte esta carencia, existe un tercer cuerpo, la Comisión Asesora de Política Criminal, que se integró recientemente mediante la Resolución N° 0238 del 23 de abril 2016, como instancia técnica del Consejo Superior de Política Criminal, sin carácter oficial y orientada por los principios de independencia académica, pluralismo, equidad, confianza y uso de metodologías diversas, conformada por diez (10) miembros académicos de reconocida idoneidad y experiencia en materia de política criminal, criminología, derecho constitucional, derecho penal, economía, sociología, ciencias de la educación o ciencias afines, con el fin de que brinde los insumos técnicos y la evidencia empírica para las decisiones en materia de política criminal que sean de utilidad para el Consejo, a través del desarrollo de estudios e investigaciones, diagnósticos y recomendaciones en el ciclo de política en sus diferentes fases.

Resulta importante señalar, no obstante a las aclaraciones previas, que el Consejo Superior de Política Criminal viene trabajando para que la política criminal propia de un Estado Social y Democrático de Derecho esté enmarcada y limitada por una serie de principios y reglas constitucionales que determinen los parámetros de las acciones del Estado, en donde la privación de la libertad se reserve para los ataques más graves en contra de los bienes jurídicos de mayor importancia y se acoja además el principio de *última ratio* del sistema penal, lo que obliga al Estado a establecer alternativas a la privación de la libertad sin dejar a un lado la efectiva protección de los derechos de las víctimas.

Estas exigencias se plasmarán en la expedición del **Plan Nacional de Política Criminal**, el cual está elaborándose por parte del Comité para su posterior aprobación en el Consejo y así contar con un instrumento de política que vincula a las tres ramas del poder estatal. El objetivo de esta tarea es poder contener en un solo cuerpo unos compromisos y unas estrategias de todas las instituciones que repercutan en las tres fases de la política criminal.

Para la formulación del Plan, se realizó un diagnóstico preliminar que permitió categorizar los fenómenos criminales, objeto de la política, en tres ejes: el crimen organizado, el crimen ordinario y las infracciones leves y contravenciones. Se parte del supuesto de que la criminalidad opera a nivel local, regional y nacional, al tiempo que se aprovecha de los circuitos comerciales legales para el ejercicio de sus actividades. Se hace evidente además, que las cifras con las que cuenta hoy en día el país son ambiguas, debido a que los sistemas de medición no permiten una desagregación clara de estas formas de criminalidad, de manera tal que la realidad del delito puede estar sub-representada o sobre-representada en las estadísticas.

A continuación se expone de manera general la caracterización del crimen en Colombia, sobre la cual se está diseñando el Plan de Política Criminal y que se presentará y socializará públicamente una vez sea aprobado por el Consejo.

#### – ***El crimen organizado***

Las formas ordinarias de criminalidad conviven con la criminalidad organizada por lo que las definiciones se quedan cortas para capturar la complejidad del fenómeno en Colombia. Este tipo de criminalidad opera principalmente como estructuras con lógica empresarial: adopta los modelos y estructuras de la industria y los negocios; la racionalización de los medios personales y materiales; la vocación de permanencia para la obtención de un fin económico; la extensión geográfica de la red; la relación con otras organizaciones y la tendencia a reinvertir sus beneficios, de manera que su resiliencia y su capacidad de reinversión son una de sus notas características (Restrepo, 2015).

El crimen organizado se caracteriza por la existencia de una pluralidad de

reconfiguración institucional, en distintos grados, con efectos de mediano y largo plazo, trabajo con intermediarios, atomización y actuación en sentido horizontal.

Una buena parte de la criminalidad que ocurre en el país está asociada a este tipo de criminalidad y a la existencia de economías ilegales. Delitos como lavado de activos, explotación ilícita de yacimiento minero, homicidios, tráfico de estupefacientes, microtráfico, microextorsión<sup>1</sup>, el hurto calificado en general y el hurto a celulares específicamente, así como el contrabando son el resultado de la organización de un mercado ilícito en el que uno o varios actores tienen el control sobre ellos.

El crimen organizado es causado por factores tales como la desregulación de los mercados financieros, la libertad de movimiento de capitales, las redes internacionales de comercio, el proceso de concentración de capitales y el alzamiento de fronteras entre los espacios comunes (Zuñiga, 2010). La empresa criminal, en conclusión, puede ser entendida como una unidad económica y como un solo sujeto jurídico que persigue un fin económico.

Vale la pena aclarar que efectuar un diagnóstico de la delincuencia organizada es problemático. Este tipo de estructuras se caracterizan por tener altos grados de especialización y sofisticación, tal y como sucede con el lavado de activos. En su mayoría, son los grupos de delincuencia de carácter multicriminal, quienes realizan de forma simultánea otras actividades ilícitas.

#### – *El crimen ordinario*

En el marco de las discusiones del Plan Nacional de Política Criminal se logró, de manera consensuada, definir que este tipo de fenómenos delictivos se caracteriza principalmente por no estar asociado a estructuras de crimen organizado, sin que ello obvie las relaciones subsidiarias con aquellas, así como tener una gravedad que el legislador ha considerado merecedoras de ser conductas sancionadas con privación preventiva de la libertad.

El crimen ordinario se identifica por tener un carácter predatorio y por no incorporar una redistribución de rentas existentes previamente. Por tanto, la actividad de control del Estado se hace más compleja. En éste grupo no se da el involucramiento de organizaciones criminales y por ello la estrategia de actuación es individual y no siguiendo una lógica de empresa criminal. Es posible que en algunos casos se asocien como micro empresas criminales, pero ello no hace que se convierta en una actividad de crimen organizado.

Dentro de este grupo se incluye el homicidio, el feminicidio, la violencia intrafamiliar, la violencia sexual, el hurto, etc. Esto se puede observar en las cifras del Ministerio de Defensa Nacional que permiten concluir que existe una serie de modalidades delictivas que merecen una especial atención:

Indicador	Enero-abril 2014	Enero-abril 2015
Tasa de	9,26	8,22
Tasa de	66,5	70,2
Hurto a	6.964	6.216
Hurto	2.708	2.373
Extorsión	1.825	1.633

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional/ Presidente de la República. Informe al Congreso 2015

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en una presentación oficial llamada *Diálogos regionales para la planeación de un nuevo país*, indica que los delitos de alto impacto en las principales ciudades del país son los homicidios, las lesiones

personales y el hurto en sus diferentes modalidades (residencias, comercio, personas y vehículos).



Fuente: DNP- Diálogos regionales para la planeación de un nuevo país (2016).

El caso de la violencia intrafamiliar se destaca que en Colombia, según el Centro de Referencia Nacional sobre Violencia (CRNV), a través del Sistema de Vigilancia Epidemiológica (Sivelce), se registran cuatro tipos de modalidades: en primer lugar, la violencia contra la pareja, la violencia contra la mujer, la violencia contra niños, niñas y adolescentes y la violencia contra adultos mayores. En cuanto a las cifras se cita que en el año 2014 se realizaron 75.939 peritaciones en el contexto de violencia intrafamiliar, de las cuales el 85% son casos de violencia contra la mujer.

Respecto a la violencia sexual se señala por parte del Instituto Colombiano de Medicina Legal que en Colombia han aumentado lentamente los casos para el periodo comprendido entre 2005 y 2014. En el año 2011 se presentaron las cifras más altas con 22.597 casos, y durante el año 2014 en comparación con 2013 se presenta un incremento de 376 casos nuevos casos.

Lo anterior solo para evidenciar algunas cifras, que suponen además el reto de comprender que el delito ordinario presenta tres tipos de problemas: el relativo a la invisibilización de ciertas conductas; las formas de investigación no diferenciada que produce nuevas victimizaciones; y la ausencia de alternativas a la privación de la libertad para lograr los fines de inclusión de la política criminal.

#### – **Infracciones menores**

En tercer lugar, está el delito menor y las contravenciones penales, en donde se deben desplegar mecanismos de justicia restaurativa y de alternativas al sistema penal. El delito menor es aquel cuya pena privativa de la libertad impuesta es inferior a cuatro años de prisión y en el cual el daño causado al bien jurídico es menos grave, aunque con significación penal. Conviene distinguir entre tres tipos de infracciones:

- Delitos de bagatela, que son aquellos en los cuales no se ha dado una lesión o puesta en peligro efectiva al bien jurídico que justifique la intervención del sistema penal. En estos casos no existe ni siquiera antijuridicidad material que legitime la intervención estatal. Por tanto, la única respuesta posible es la ausencia de reacción penal. Esto es, casos como los hurtos de objetos de escaso valor -como un caldo de gallina en un supermercado- que no deben ser objeto de tratamiento penal, y en cambio, debe acudir a medidas de policía, que son más eficientes en términos de protección de este tipo de bienes y menos aflictivas para los derechos de la persona responsable.

➤ Contravenciones penales. Se justifica la intervención del sistema penal por el daño o

- Delitos menores. Al igual que los anteriores son actos menores que lesionan o ponen en riesgo al bien jurídico de una manera leve. Suele imponerse la multa o la pena privativa de la libertad inferior a 4 años de prisión. En estos casos, con el fin de evitar la influencia negativa de la prisión sobre las personas que son primerizas se les impone una pena leve y se les suele conceder algún tipo de medida de libertad como la suspensión condicional de la pena<sup>2</sup>.

En síntesis, un diagnóstico de la criminalidad leve conduce a un estudio de las conductas que representan un menor daño a los bienes jurídicos. Por ejemplo, con base en el *Balance del funcionamiento del Sistema Penal Acusatorio 2012-2014* de la Corporación Excelencia en la Justicia, se afirma que el 75% de los procesos se concentra en 10 delitos: hurtos, lesiones personales dolosas y culposas, fabricación o porte de estupefacientes, inasistencia alimentaria, violencia intrafamiliar, amenazas, homicidio, fabricación, tráfico y porte de armas de fuego y estafa. Sin embargo, conductas como la inasistencia alimentaria, lesiones culposas, estafa o lesiones, dependiendo de los hechos específicos, podrían ser catalogados como “delitos menores”; mientras que delitos como el porte de estupefacientes, porte de armas, corresponden en su mayoría a situaciones que son conocidas por la policía. Estas características, según lo señala el informe, suponen para los “delitos menores” la necesidad de hacer más eficiente y eficaz el sistema penal.

## **2. Qué recomendaciones ha dado el Consejo Superior de Política Criminal para la intervención y tratamiento de los delitos de mayor impacto en las ciudades?**

Como ya se señaló, en el proceso que le permita al Consejo Superior de Política Criminal ser la instancia asesora, coordinadora y rectora de la política criminal, se ha optado por iniciar con la formulación de los lineamientos y las líneas estratégicas de la política criminal que permitan arreglos institucionales en el Estado colombiano para que esta política pública de prioridad a la garantía de derechos y concilie la seguridad con el derecho penal de una manera coordinada.

El Plan de Política Criminal se ocupará de establecer algunas estrategias para evitar el aumento de la criminalidad y para garantizar la resolución pacífica de los conflictos. Por ello, es importante su 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 cinco 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 (la eliminación total del delito es un ideal); 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.

En consecuencia, el Plan define a la política criminal más allá de la política penal, esto es, de la reacción punitiva del Estado al delito. Por el contrario, se entiende que la política criminal se encuentra en los programas de prevención del delito, en los planes de seguridad ciudadana, en las leyes penales y procesales penales, y en las políticas de ejecución de la pena y de reinserción social de la persona que ha cumplido la pena privativa de la libertad. En consecuencia, la política criminal debe tener los siguientes elementos:

- Debe hacerse con una perspectiva diferenciada, de manera que se diseñen las medidas teniendo en cuenta el impacto que pueden producir en grupos vulnerables o que históricamente han sido objeto de exclusión social como las mujeres, los pueblos indígenas y los afrodescendientes.

- La prevención del delito y con esto, programas de anticipación para conductas determinadas; con políticas de seguridad ciudadana; con programas de inclusión social, etc.
- Medidas alternativas al uso del sistema penal y de la pena privativa de la libertad.
- Uso de la justicia restaurativa, que permita aplicar modelos de justicia comunitaria que apunten a la restauración de los lazos rotos en la sociedad y que protejan los derechos de las víctimas.
- Leyes que distingan entre las diferentes formas de criminalidad y que ofrezcan soluciones adaptadas a cada una de ellas.
- Programas de reinserción social, de manera que las personas que han cumplido su pena privativa de la libertad puedan desarrollar vidas productivas y dentro del marco de cumplimiento de la ley.

Los ejes propuestos de acción del Plan Nacional de Política Criminal 2016-2020 se presentan en los siguientes ejes:

### **1. Eje de Política Criminal**

- a. Existencia de leyes penales enmarcadas constitucionalmente y fundamentadas empíricamente.
- b. Existencia de alternativas a la privación de la libertad y sistemas de derivación del sistema penal.
- c. Existencia de sistemas de medición públicos y transparentes para la formulación de la política criminal.
- d. Fortalecimiento de las Instituciones encargadas del diseño y de la implementación de la política criminal.
- e. Existencia de políticas locales de seguridad ciudadana debidamente articuladas con la política criminal del orden nacional.
- f. Introducción de un enfoque de prevención del delito y de protección de derechos para el diseño e implementación de la política criminal.

### **2. Eje de Criminalidad**

- a. Reducción de mercados ilegales que alimentan al crimen organizado.
- b. Existencia de sistemas de investigación diferenciales para cada forma de criminalidad.
- c. Existencia de formas de penalidad adaptadas a las diferentes formas de criminalidad.
- d. Reducción del número de personas privadas de la libertad sin sentencia condenatoria.
- e. Privación de la libertad reservada para los casos más graves.
- f. Implementación de programas de resocialización.

Es así que el Consejo quiere impulsar la noción de que la política criminal se ocupa de los actos que ponen en peligro o lesionan bienes jurídicos, valiéndose de diferentes instrumentos para prevenir la comisión de delitos y sancionar aquellos que efectivamente se cometen y evitar la reincidencia.

Se aboga por un modelo de prevención con políticas sociales, sin que ello excluya que los actores que conforman el sistema adopten otras perspectivas, siempre y cuando la finalidad última sea la inclusión social de las personas y la creación de entornos en donde todas ellas puedan ejercer libremente sus derechos. Se entiende que la prevención no es una tarea exclusiva de la Policía Nacional ni de las entidades del sector justicia, y por el contrario, todas las entidades del Estado desarrollan actividades que pueden contribuir a

En relación a la categorización de los fenómenos criminales mencionada en la pregunta anterior, las respuestas generales de política criminal propuestas se anotan a continuación.

Como se señaló, las organizaciones de crimen organizado son más fluidas y flexibles, y no responden a una estructura jerarquizada y centralizada, sino más al modelo de redes criminales o al de una empresa con sus franquicias. Este modelo les permite sufrir pocas pérdidas con las capturas y los asesinatos de los líderes, pues nadie es irremplazable. Esto hace que la estrategia de control de este tipo de organizaciones no pueda ser el de un derecho penal clásico, orientado hacia los individuos, cuyo objetivo es la obtención del mayor número de capturas posibles; por el contrario, no basta con capturar a los líderes, sino que se debe apuntar a terminar con el grupo criminal, lo que puede llevar a que en ocasiones se decida renunciar al uso de la acción penal para lograr alcanzar el objetivo final que es la desarticulación de la red y el final de la empresa criminal.

La recomendación principal en materia de investigación del crimen organizado hace notar que es necesario tener en cuenta metodologías analíticas que junten casos individuales; que se dé la focalización de recursos investigativos con el fin de desarticular redes criminales –con un énfasis en las organizaciones más violentas y dentro de estas a los sujetos más importantes y con mayor posibilidad de ser los soportes de la red (lo que supone no fijarse solo en los cabecillas); y fortalecer las investigaciones de los casos individuales (como los homicidios o extorsiones) con el fin de poder establecer su conexión –si la hay- con actividades del crimen organizado.

Para la elaboración de la Política Criminal se requieren datos sólidos y un ente único que sirva de fuente oficial de la política criminal. Ya en el Plan de Desarrollo se incluye una norma que otorga esta función al Ministerio de Justicia y del Derecho, de manera que es ésta institución la encargada de producir las cifras con destino a la formulación de la política criminal, sin que ello suponga eliminar la capacidad que tienen todas las instituciones de producir sus propias cifras para el cumplimiento de sus funciones. Para ello esta Cartera está en proceso de consolidación del Observatorio de Política Criminal como una herramienta estratégica del Consejo Superior de Política Criminal orientada a la generación de insumos para la toma de decisiones de la política criminal que entre sus actividades logre: i) la generación de reportes periódicos analíticos sobre los sistemas penales, como parte del seguimiento a los planes, programas y políticas públicas en materia criminal; ii) la producción de insumos necesarios para la toma de decisiones en materia de política criminal; iii) la coordinación y validación de información de las entidades que intervienen en la política criminal, en particular aquellas que hacen parte del Consejo Superior de Política Criminal y sus órganos asesores; y, iv) la generación de puentes con la ciudadanía para que dispongan de información de interés sobre la política criminal.

En materia de crimen ordinario se hace necesario fortalecer las capacidades de investigación en estos delitos, pues su comisión afecta la seguridad objetiva y subjetiva de la ciudadanía. Una buena investigación de estos delitos permitiría recuperar o consolidar la confianza de la ciudadanía en el Estado y mitigar la percepción de que el sistema produce o permite la impunidad. Otro reto adicional para la política criminal en este marco, es la distinción entre el delito ordinario que se da en la calle y el que se da en espacios privados. Las formas de investigación deben tener en cuenta estos elementos y, sobre todo, los programas de prevención del delito, pues las medidas de protección en el espacio público son necesarias pero no suficientes para la protección de los grupos más vulnerables.

Finalmente, es importante resaltar a manera de conclusión que, con el fin cambiar la situación generalizada de la política criminal sobre el cual hay un consenso mayoritario y

garantizar un cambio estructural, viene adelantando un proceso de formulación de los principios que toda política y estrategia en la materia deben seguir, acordes con el estándar constitucional, respetuoso de los derechos humanos.

Siguiendo esta exigencia y los lineamientos propuestos por la entonces Comisión Asesora de Política Criminal se destacan los siguientes elementos constitutivos, que una vez adoptados, den paso al desarrollo de estrategias más específicas contra las diversas manifestaciones de la criminalidad:

a) En el diseño de la política criminal:

- La política criminal debe tener un carácter preventivo, siendo el derecho penal *ultima ratio*.
- La política criminal debe respetar el principio de la libertad personal de forma estricta y reforzada.
- La política criminal debe buscar como fin primordial la efectiva resocialización de los condenados.
- La política criminal debe estar sustentada en elementos y evidencia empírica.
- La política criminal debe estar fundada en el respeto a los derechos humanos de todas las partes involucradas.

b) En la tipificación de las conductas:

- Respeto del principio de legalidad estricta.
- El principio de culpabilidad debe ser el eje del sistema.
- Se debe respetar el principio de lesividad, de manera que solo se sancionen penalmente conductas que efectivamente vulneren o pongan en riesgo bienes jurídicos fundamentales.
- El sistema penal debe ser un instrumento de *ultima ratio*.
- Las penas deben ser proporcionales, necesarias, útiles, humanas y razonables.
- Se deben proteger los derechos de las víctimas a la verdad, reparación integral y garantías de no repetición.

c) En la investigación y el juzgamiento.

- El proceso penal debe estar dotado de garantías procesales básicas que protejan la legitimidad del proceso, como son: el de legalidad, presunción de inocencia, favorabilidad, el derecho a no ser procesado ni juzgado dos veces por el mismo hecho, a no declarar en contra de sí mismo, ni sus familiares cercanos, entre otros.

d) En el momento de ejecución de la pena:

- Respeto a la dignidad humana.
- Separación de condenados y sindicados.
- Fin resocializador de la pena.

**g. Qué concepto tiene el Ministerio respecto a la necesidad de modificación y actualización al Código Nacional de Policía? Cómo contribuye ello al mejoramiento de las condiciones para la convivencia urbana?**

regulación a los valores y principios de la Constitución de 1991 y especialmente a la realidad del siglo XXI.

Resulta útil señalar que este tema ha sido liderado por el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior quienes tienen el mandato en materia de seguridad ciudadana. Por su parte, las discusiones desde la perspectiva de la política criminal ha sido el Consejo Superior de Política Criminal quien estudió la pertinencia de lo expuesto en la iniciativa legislativa advirtiendo la importancia de actualizar el Código de 1970 al contexto actual, así como algunas preocupaciones en relación a los siguientes temas, recordando que el pronunciamiento es del Consejo como órgano colegiado, y por tanto, el concepto fue consensuado por las instituciones que lo integran:

### 3.1. Principio de legalidad. El modelo de la definición de los comportamientos

La forma de estructurar el Código, al definir un conjunto de comportamientos como aquellos que se espera que los ciudadanos realicen como los deseables, puede resultar perjudicial al momento de la actuación de la policía porque llevaría a pensar que se trata de un conjunto cerrado de definiciones y que, por consiguiente, las que allí no estén contempladas autorizan la intervención estatal, desnaturalizando así el principio de libertad, según el cual las conductas que no están prohibidas no son objeto de tipificación. Lo que se anotó en su momento fue que, si bien la primera parte del Código se inspira en una idea loable, es preciso revisar a fondo cada una de las normas para evitar que, en una interpretación *contrario sensu*, se vayan a castigar conductas que no serán luego definidas como contrarias a la convivencia, así como evitar la imposición de deberes que generen responsabilidad por omisión.

### 3.2. Violación del *non bis in idem*

El Consejo y el Comité insisten en que existe la violación al principio de *non bis in idem* al valorar dos veces un mismo hecho o fenómeno para calificar la tipicidad de una conducta no favorable a la convivencia o evaluar la concurrencia de circunstancias modificativas de la responsabilidad penal. En ese sentido, el proyecto presenta varias disposiciones que de realizarse darían lugar a medidas correctivas siendo que éstas ya se encuentran tipificadas por la legislación penal sin cumplir ningún carácter preventivo por parte de las autoridades de policía y conllevan a la respuesta de diferentes autoridades judiciales en la comisión de la conducta. Se hace mención de algunos artículos específicos donde se podría presentar la violación de este principio.

Propuesta Código de Policía	Legislación Penal (Ley 599 de 2000)
<p>Artículo 27. Comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad. Los siguientes comportamientos ponen en riesgo la vida e integridad de las personas, y, por lo tanto, son contrarios a la convivencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Lanzar objetos que puedan causar daño o sustancias peligrosas a personas.</li> <li>3. Agredir físicamente a personas por cualquier medio.</li> <li>4. Amenazar con causar un daño físico a personas por cualquier medio.</li> <li>5. No retirar o reparar, en los inmuebles, los elementos que ofrezcan riesgo a la vida e integridad.</li> <li>6. Portar armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes, o sustancias peligrosas, en áreas comunes o lugares abiertos al público. Se exceptúa a quien demuestre que tales elementos o sustancias constituyen una herramienta de su actividad deportiva, oficio, profesión o estudio.</li> <li>7. Portar armas neumáticas, de aire, de foguero, de letalidad reducida o sprays, rociadores, aspersores o</li> </ol>	<p>Las conductas referidas en este artículo pueden encuadrar, en su mayoría, en conductas que ya se encuentran tipificadas penalmente, en tal caso la responsabilidad de la investigación le corresponde a la Fiscalía.</p> <p>Artículo 111. Lesiones. El que cause a otro daño en el cuerpo o en la salud, incurrirá en las sanciones establecidas en los artículos siguientes (...)</p> <p>-----</p> <p>Artículo 359. Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos. El que emplee, envíe, remita o lance contra persona, edificio o medio de locomoción, o en lugar público o abierto al público, sustancia u objeto de los mencionados en el artículo precedente, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a noventa (90) meses, siempre que la conducta no constituya otro delito.</p>

<p>Artículo 34. Comportamientos que afectan la convivencia en los establecimientos educativos relacionados con consumo de sustancias. Los siguientes comportamientos afectan la convivencia en los establecimientos educativos y por lo tanto no deben efectuarse:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consumir bebidas alcohólicas, drogas o sustancias prohibidas, dentro de la institución o centro educativo.</li> <li>2. Tener, almacenar, facilitar, distribuir, o expender bebidas alcohólicas, drogas o sustancias prohibidas dentro de la institución o centro educativo.</li> <li>3. Consumir bebidas alcohólicas, sustancias psicoactivas en el espacio público o lugares abiertos al público ubicados dentro del área circundante a la institución o centro educativo de conformidad con el perímetro establecido en el artículo 83 de la presente ley.</li> <li>4. Tener, almacenar, facilitar, distribuir, o expender bebidas alcohólicas, sustancias prohibidas en el espacio público o lugares abiertos al público dentro del perímetro circundante de conformidad con lo establecido en el artículo 84 de la presente ley.</li> <li>5. Destruir, averiar o deteriorar bienes dentro del área circundante de la institución o centro educativo.</li> </ol> <p>Parágrafo 1°. Los niños, niñas y adolescentes que cometan alguno de los comportamientos señalados en los numerales anteriores serán objeto de las medidas dispuestas en la Ley 1098 de 2006 y demás normas vigentes en la materia.</p> <p>También procederá la medida de destrucción del bien, cuando haya lugar.</p> <p>Parágrafo 2°. La persona mayor de edad que incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas correctivas, sin perjuicio de lo establecido en los reglamentos internos de cada establecimiento educativo:</p>	<p>prohibición de acudir al escenario deportivo o cultural de seis (6) meses a tres (3) años.</p> <p>Artículo 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. El que sin permiso de autoridad competente, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título sustancia estupefaciente, sicotrópica o drogas sintéticas que se encuentren contempladas en los cuadros uno, dos, tres y cuatro del Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas, incurrirá en prisión de ciento veintiocho (128) a trescientos sesenta (360) meses y multa de mil trescientos treinta y cuatro (1.334) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>---</p> <p>Artículo 383. Porte de sustancias. El que en lugar público o abierto al público y sin justificación porte escopolamina o cualquier otra sustancia semejante que sirva para colocar en estado de indefensión a las personas, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a treinta y seis (36) meses, salvo que la conducta constituya delito sancionado con pena mayor.</p>
<p>Artículo 35. Comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades. Los siguientes comportamientos afectan la relación entre las personas y las autoridades y por lo tanto no deben realizarse. Su realización dará lugar a medidas correctivas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Irrespetar a las autoridades de Policía.</li> <li>2. Incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de Policía.</li> <li>3. Impedir, dificultar, obstaculizar o resistirse a procedimiento de identificación o individualización, por parte de las autoridades de Policía.</li> <li>4. Negarse a dar información veraz sobre lugar de residencia, domicilio y actividad a las autoridades de Policía cuando estas lo requieran en procedimientos de Policía.</li> <li>5. Ofrecer cualquier tipo de resistencia a la aplicación de una medida o la utilización de un medio de Policía.</li> <li>6. Agredir por cualquier medio o lanzar objetos que puedan causar daño o sustancias que representen peligro a las autoridades de Policía.</li> <li>7. Utilizar inadecuadamente el sistema de número único de seguridad y emergencia.</li> </ol> <p>Parágrafo 1°. El comportamiento esperado por parte de los habitantes del territorio nacional para con las autoridades exige un comportamiento recíproco. Las autoridades, y en particular el personal uniformado</p>	<p>Artículo 424. Omisión de apoyo. El agente de la fuerza pública que rehúse o demore indebidamente el apoyo pedido por autoridad competente, en la forma establecida por la ley, incurrirá en prisión de dieciséis (16) a setenta y dos (72) meses e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por ochenta (80) meses.</p> <p>Artículo 429. Violencia contra servidor público. El que ejerza violencia contra servidor público, por razón de sus funciones o para obligarlo a ejecutar u omitir algún acto propio de su cargo o a realizar uno contrario a sus deberes oficiales, incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años.</p>

siguientes medidas correctivas de manera concurrente:	
<p>Artículo 38. Los siguientes comportamientos afectan la integridad de los niños, niñas y adolescentes y por lo tanto no deben realizarse. Su incumplimiento da lugar a medidas correctivas, sin perjuicio de lo establecido por la normatividad vigente sobre la materia y de la responsabilidad penal a que haya lugar</p> <p>(...)</p> <p>3. Permitir o inducir a los niños, niñas y adolescentes a utilizar las telecomunicaciones, publicaciones y documentos para acceder a material pornográfico.</p> <p>4. Emplear o inducir a los niños, niñas y adolescentes a utilizar indebidamente las telecomunicaciones o sistemas de emergencia.</p>	<p>Artículo 219-A. Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer actividades sexuales con personas menores de 18 años. El que utilice o facilite el correo tradicional, las redes globales de información, telefonía o cualquier medio de comunicación, para obtener, solicitar, ofrecer o facilitar contacto o actividad con fines sexuales con personas menores de 18 años de edad, incurrirá en pena de prisión de diez (10) a catorce (14) años y multa de sesenta y siete (67) a (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.</p> <p>Las penas señaladas en el inciso anterior se aumentarán hasta en la mitad (1/2) cuando las conductas se realizaren con menores de catorce (14) años.</p>

### 3.3. Debido proceso

Los procesos policivos se caracterizan por la sumariedad, lo que implica que en su desarrollo en muchos casos no se pueda realizar un análisis idóneo del acervo probatorio del cual se debe derivar la decisión de las autoridades de policía, lo que desdeña el derecho al debido proceso.

Es entonces recomendable revisar, bajo la óptica de garantías procesales del infractor, el proceso único de policía, especialmente en lo que refiere a la inversión de la carga de la prueba (artículo 220), ya que podría derivar en vías de hecho de carácter fáctico.

Artículo 220. Carga de la prueba en materia ambiental y de salud pública. En los procedimientos que se adelanten por comportamientos que afecten el ambiente, el patrimonio ecológico y la salud pública, se presume la culpa o el dolo del infractor a quién le corresponde probar que no está incurso en el comportamiento contrario a la convivencia correspondiente.

Por su parte, el proceso verbal inmediato (artículo 266) no cuenta con recurso alguno. El artículo 29 de la Constitución indica que el debido proceso se debe aplicar a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. En consecuencia, a quien se le imponga una medida que limite sus derechos, tiene derecho a una segunda instancia, que es una garantía del debido proceso.

Artículo 266. Trámite del proceso verbal inmediato. Se tramitarán por el proceso verbal inmediato los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia del personal uniformado de la Policía Nacional, los comandantes de estación o subestación de Policía, y los comandantes del Centro de Atención Inmediata de Policía, en las etapas siguientes:

1. Se podrá iniciar de oficio o a petición de quien tenga interés directo o acuda en defensa de las normas de convivencia.
2. Una vez identificado el presunto infractor, la autoridad de Policía lo abordará en el sitio donde ocurran los hechos, si ello fuera posible o, en aquel donde lo encuentren, y le informará que su acción u omisión configura un comportamiento contrario a la convivencia.
3. El presunto infractor deberá ser oído en descargos.
4. La autoridad de Policía hará una primera ponderación de los hechos y procurará una mediación policial entre las partes en conflicto. De no lograr la mediación, impondrá la medida correctiva a través de la orden de Policía.

Resulta conveniente establecer la compatibilidad con las garantías constitucionales y el principio de proporcionalidad de algunas de las medidas correctivas incorporadas en el proyecto de ley. Llamamos particularmente la atención las medidas policivas de destrucción del bien y decomiso.

mantener y garantizar la seguridad y el orden público, no se puede dejar de lado que esta práctica carece de requisitos y estándares para su realización, por lo que esta carencia puede vulnerar el ejercicio del derecho a la intimidad de las personas y, por tanto, se hace necesaria su regulación que permita definir objetivamente si una persona ha cometido un delito, lleva consigo armas, drogas u otra de las finalidades establecidas para este medio en el texto aprobado. Se deben tener en cuenta principios como la razonabilidad y la proporcionalidad en la aplicación de esta medida, y que los estándares deben quedar establecidos en la norma a efectos de controlar la actuación de las autoridades públicas.

En un Estado Social de Derecho, respetuoso de las libertades individuales, es necesario controlar el ejercicio de la medida de registro para evitar la arbitrariedad en su práctica, las invasiones abusivas a la intimidad, y sobre todo, que las autoridades continúen ejecutándola basadas en prejuicios y estereotipos. Por ello, se propone que se establezca la regla de los motivos fundados para poder determinar que el medio de policía es necesario, esto es, en palabras de la Corte Constitucional en sentencia C-024 de 1994.

un conjunto de hechos que permitan inferir de manera objetiva que la persona que va a ser aprehendida es probablemente autora de una infracción o participe de ella. Por consiguiente, la mera sospecha a la simple convicción del agente policial no constituye motivo fundado.

Por último, se recuerda que la policía nacional en el ejercicio de estas funciones está desarrollando una actividad de prevención, no ejerciendo la acción penal, por lo cual las personas que registran en principio se presumen inocentes y no hacen parte de una investigación, por esta razón debe ser más controlada y menos lesiva de los derechos.

Respecto a la inviolabilidad del domicilio se advierte que es una premisa democrática que en el ordenamiento interno emana del artículo 28 de la Constitución. Conforme a tal disposición, la irrupción en la residencia de un individuo debe estar precedida de un mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido en la ley.

El legislador, a través del Código de Policía, puede establecer restricciones al derecho de residencia. Sin embargo, en el proyecto se amplían las facultades de policía para el ingreso a domicilios sin orden escrita de autoridad judicial. Por ello es recomendable examinar dichas propuestas bajo el parámetro del juicio de proporcionalidad, analizando su idoneidad y necesidad, para determinar si la finalidad perseguida por la medida es proporcionada, a la luz de la importancia del derecho afectado y si la situación a conjurar es de tal entidad, que haga imperiosa la intervención policiva.

### **3.5. Función de la Policía Nacional frente a niños, niñas y adolescentes**

En primer término, es pertinente anotar que en concordancia con los diversos instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad frente a los cuales se ha comprometido el Estado colombiano, nuestra Constitución Política reconoce y concede una *protección integral y prevalente* a los niños, niñas y adolescentes, fundada en principios y garantías constitucionales que promueven el respeto y la prevalencia de sus derechos fundamentales.

En virtud de esta obligación, resulta imperioso que aquellas iniciativas legislativas que directa o indirectamente adopten medidas relacionadas con niños, niñas y adolescentes, estén fundamentadas en los principios de interés superior del niño, protección integral, prevalencia de sus derechos y corresponsabilidad, ya que dichos criterios, hacen parte de un nuevo esquema de protección y reconocimiento efectivo de los derechos de los menores de edad, ampliamente desarrollado por distintos instrumentos internacionales

En ese sentido, en el Título V “De las relaciones respetuosas con grupos específicos de la sociedad”, Capítulo I Niños, niñas y adolescentes, se señala que

Art. 39. Además de los comportamientos prohibidos en el presente Código y en las normas vigentes, se prohíbe a niños, niñas y adolescentes:

1. Comercializar, distribuir, tener, almacenar, portar o consumir sustancias psicoactivas o tóxicas, alcohólicas o demás sustancias estimulantes que puedan afectar su salud o que produzcan dependencia, que estén restringidas para menores de edad.

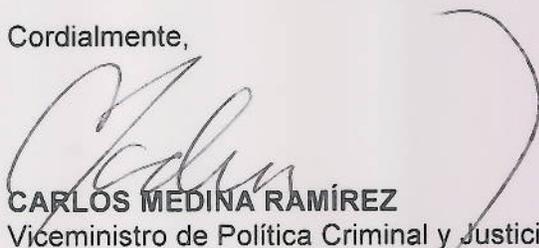
Parágrafo 1°. A quien incurra en el comportamiento antes señalado se le aplicará la siguiente medida correctiva: Para los menores de 16 años, amonestación; para los mayores de 16 años, participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia.

Parágrafo 2°. El niño, niña o adolescente que incurra en el comportamiento antes descrito será objeto de protección y restablecimiento de sus derechos de conformidad con la ley.

Parágrafo 3°. Las administraciones municipales o distritales determinarán los sitios adecuados a los que se podrán trasladar los niños, niñas y adolescentes que incurran en el comportamiento señalado en el presente artículo, para su protección e imposición de la medida correctiva correspondiente.

Esta propuesta desconoce que los menores de 18 años de edad deben tener un trato especial y preferente, y que, cuando estos sean merecedores de alguna sanción, siempre deberá seguirse el procedimiento que para ello dispone el Código de Infancia y Adolescencia, que en todo caso será un proceso Administrativo de Restablecimiento de Derecho - PARD, el cual deberá ser regido por la Autoridad Administrativa Competente, quien se encargará de decidir el tipo de medida de protección que deberá ser aplicada, en todo caso, siempre garantizando la protección integral del menor de 18 años. Las medidas en el texto aprobado del Código de Policía no se ajustan a la ley 1098 de 2006, al tiempo que genera procedimientos diferentes a los contemplados para los infractores que se encuentran en este grupo poblacional.

Cordialmente,



**CARLOS MEDINA RAMÍREZ**  
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Elaboró: Nadia Lizarazo  
Revisó: María Consuelo Sandoval / Alejandro Cardona  
Aprobó: Marcela Abadía / Carlos Medina Ramírez

TDR 3200-500-24  
EXT16-0023584