INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES PRIMERAS CONJUNTAS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 266 DE 2021 SENADO – 393 DE 2021 CÁMARA

"*Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones".*

Bogotá D.C. Diciembre de 2021

Senadora
ESPERANZA ANDRADE SERRANO
Vicepresidenta
COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE.
SENADO DE LA REPÚBLICA.
Ciudad

Honorable Representante
JULIO CÉSAR TRIANA QUINTERO
Presidente
Comisión Primera Constitucional
Cámara de Representantes
Ciudad.

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate en Comisiones Primeras Conjuntas del Proyecto de Ley número 266 de 2021 Senado – 393 de 2021 Cámara.

Honorables Representantes y Senadores:

En cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa Directiva de las Comisiones Primeras Constitucionales de la Cámara de Representantes y el Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia para primer debate del **Proyecto de Ley Número 266 de 2021 Senado – 393 de 2021 Cámara** "***Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones".,*** con base en las siguientes consideraciones:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 266 DE 2021 SENADO – 393 DE 2021 CÁMARA

"*Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones".*

El presente Proyecto de Ley se presentó ante el Honorable Congreso de la República el 17 de noviembre del 2021, por el Ministro del Interior, Daniel Palacios Martínez, el Ministro de Defensa, Diego Molano Aponte, el Ministro de Justicia y del Derecho, Wilson Ruiz Orjuela, por los Honorables Senadores Juan Diego Gómez Jiménez, Milla Romero Soto, Eduardo Emilio Pacheco Cuello, Miguel Ángel Pinto Hernández, Gabriel Velasco Ocampo, Honorio Miguel Henríquez Pinedo, Santiago Valencia González, Fernando Nicolás Araujo Rumié, Fabio Raúl Amín Saleme, Ruby Helena Chagüi Spath, Paloma Valencia Laserna, y los Honorables Representantes a la Cámara Jennifer Kristin Arias Falla, Oscar Leonardo Villamizar Meneses, Nubia López Morales, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Elbert Díaz Lozano, César Augusto Lorduy Maldonado, Edwin Alberto Valdés Rodríguez, Enrique Cabrales Baquero, Buenaventura León León, Milton Hugo Angulo Viveros, Juan Manuel Daza Iguarán, Christian Munir Garcés Aljure, Jairo Giovany Cristancho Tarache, Jorge Méndez Hernández, José Gustavo Padilla Orozco, Víctor Manuel Ortiz Joya, Martha Patricia Villalba Hodwalker, José Vicente Carreño Castro, Yenica Sugein Acosta Infante, Julio César Triana Quintero, Erwin Arias Betancur, Esteban Quintero Cardona, John Jairo Bermúdez Garcés, Adriana Magali Matiz Vargas, José Jaime Uscátegui Pastrana, Andrés David Calle Aguas, Juan David Vélez Trujillo, John Jairo Berrio López, y Edward David Rodríguez Rodríguez.

El proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso de la República modifica varias disposiciones del Código Penal, Código del Procedimiento Penal, el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa; así mismo, regula el uso de armas, elementos y dispositivos menos letales; establece la sostenibilidad y obligatoriedad del Registro Nacional de Identificación Balística y se dictan otras disposiciones, con el fin de que las autoridades cuenten con mayores herramientas jurídicas para garantizar el orden público y la seguridad ciudadana.

En ese sentido, el proyecto tiene como finalidad esencial la protección de los derechos –algunos de ellos fundamentales- de la ciudadanía que se ve afectada por las conductas sobre las cuales impactan las acciones y actividades sobre las cuales recae la regulación que ahora se modifica, de manera que sea posible hacer frente a los nuevos retos en materia de seguridad que enfrentan la institucionalidad y la ciudadanía, en un ámbito garantista y de pleno respeto a los valores democráticos sobre los que está instituido el Estado colombiano.

Así las cosas y, en desarrollo de tales postulados, se exponen a continuación las razones justificativas del proyecto de ley que se pone a consideración del Congreso de la República, de acuerdo con el tema correspondiente.

MODIFICACIÓN AL CÓDIGO PENAL

El Presidente de la República, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confieren los numerales 3, 4, 5 y 6 del artículo 189 de la Constitución Política le corresponde dirigir la Fuerza Pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República, conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo cuando fuere alterado.

A su vez, la Ley 1955 de 2019, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo "*Pacto por Colombia Pacto por la Equidad*" dispuso un "*Pacto por la legalidad: seguridad efectiva y justicia transparente para que todos vivamos con libertad y en democracia*", en virtud del que se enfatizó en el fortalecimiento de la convivencia ciudadana y la seguridad.

Mediante la Resolución No. 6781 del 20 de diciembre de 2019, el Ministerio de Defensa Nacional expidió la Política de Defensa y Seguridad, a la vez, por Resolución No. 0140 del 11 de febrero de 2020, el Ministerio del Interior expidió la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Entre el 28 de abril al 30 de junio de 2021, paralelo a la manifestación pública y pacífica, grupos focalizados de personas capitalizaron las marchas legítimas para generar graves e inminentes alteraciones contra la seguridad y la convivencia ciudadana, representados en ataques contra personas no participantes, servidores públicos, bienes públicos y privados, reflejando la siguiente estadística de casos:

I. 1.724 procedimientos de control de disturbios a nivel nacional.

II. 1.193 desbloqueos.

III. 12 casos relacionados con violencia de género en el marco de la jornada de manifestación pública (1 funcionaria de la Policía Nacional).

IV. 10 policías secuestrados (C.P – Art. 168. Secuestro simple); 3 más fueron retenidos por parte de manifestantes en un bloqueo vial en Andalucía (Valle del Cauca).

V. 1.140 lesionados (Bogotá, Cali, Neiva, Medellín, Pasto, Tuluá, Pereira, Bucaramanga, Yumbo, Popayán, Cartago, Risaralda y Valle del Cauca) y 25 fallecidos (1 funcionario CTI) así como 1.545 uniformados lesionados durante la jornada de manifestación pública; 3 uniformados asesinados (2 en Cali y 1 en Soacha); diferenciación por género: 1.480 hombres y 65 mujeres; 1.340 por elemento contundente; 108 por arma corto punzante; 40 por atentado con explosivo/incendiario; 35 por arma de fuego; 10 por arma traumática; 7 por agentes químicos; 5 por caída en altura considerable.

VI. 131 hechos de afectación contra 170 infraestructuras públicas y de gobierno (158 afectadas y 12 destruidas); 203 cámaras afectadas (147 cámaras de seguridad y 56 cámaras de foto multas); 136 semáforos y 127 señales de tránsito; 28 acciones contra peajes (14 afectados, 9 destruidos y 5 incinerados) y 4 básculas de pesaje afectadas; 28 acciones en contra de bienes culturales (23 monumentos y 5 instalaciones culturales); 3 instalaciones religiosas afectadas y 1 puente afectado, mientras que se han reportado 153 instalaciones policiales afectadas: 121 CAI; 15 estaciones de Policía; 4 subestaciones de Policía; 3 distritos de Policía oficinas y 2 edificaciones de especialidades; 1 puesto de Policía y 1 comando de Policía; 1 escuela de formación y 1 colegio para hijos de policías; 1 dispensario de sanidad (San Antonio en Bogotá); 1 vivienda fiscal y 577 vehículos institucionales afectados.

VII. 1.367 acciones en contra de vehículos de transporte público: 676 acciones en contra de buses troncales de Transmilenio en Bogotá; 566 acciones en contra de buses zonales del SITP (558 afectados y 8 incinerados); 125 acciones en contra de vehículos de transporte público (92 afectados y 33 incinerados); 251 acciones de afectación en contra de estaciones de transporte; 16 cámaras de estaciones de Transmilenio destruidas; 139 automotores particulares afectados; 106 acciones en contra de vehículos particulares (52 afectados, 38 incinerados y 16 saqueados; 33 acciones en contra de motocicletas particulares (32 incineradas y 1 afectada); 107 misiones médicas afectadas (ambulancias); 92 acciones en contra de estaciones de servicio; 477 acciones contra establecimientos comerciales (322 afectados y 155 saqueados). Se destacan 48 acciones en contra de instalaciones de Justo y Bueno; 461 acciones de afectación en contra de oficinas bancarias; 444 acciones de afectación en contra de cajeros; 1 hotel (La Luna en Cali); 1 emisora de Caracol Radio afectada; 1 institución educativa privada "*Champagnat*" afectada.

VIII. 8.739 trasladados por protección en el marco de las manifestaciones públicas y 236.955 medidas correctivas, a saber, Bogotá (66.966), Medellín (16.987), Cartagena (14.791), Cúcuta (8.026) y Barranquilla (6.909).

IX. Múltiples comportamientos reprochables por incumplir, desacatar y desconocer orden de policía (76.959), 75.898 por portar armas, elementos cortantes, punzantes o semejantes, 11.457 por consumir, portar, distribuir, ofrecer o comercializar sustancias psicoactivas, 10.917 por evadir el pago de tarifa, validación, tiquete o medios que utilicen los usuarios para acceder a la prestación del servicio de transporte público, 10.816 por reñir, incitar o incurrir en confrontaciones violentas que puedan derivar en agresiones, 64.167 se aplicaron por incumplimientos a las medidas sanitarias, principalmente por: 36.618 por aislamiento obligatorio

(incumplimiento al toque de queda); 22.968 por uso de tapabocas; 3.021 por consumo de bebidas embriagantes; 681 por restricción al número de documento de identidad, incumplimiento al pico y cédula; 526 por aglomeración de personas; 351 por restricción a la movilidad (parrillero); 2 por restricción de género (pico y género), mientras que se han incautado 76.959 armas corto punzantes, 1.234 armas neumáticas, traumáticas y de fogueo.

En virtud de las graves afectaciones a derechos de la ciudadanía como consecuencia de las alteraciones en el orden público y a las amenazas a la institucionalidad, se hace necesario modificar el Capítulo II del Título IV de la Ley 599 de 2000, en particular el artículo 58, que relaciona varios criterios y reglas para determinar las circunstancias de mayor punibilidad, que desarrolla las circunstancias genéricas aplicables de forma general ante cualquier conducta delictiva contemplada en un tipo penal.

La modificación propuesta implica introducir como circunstancia de agravación punitiva un nuevo numeral, que correspondería al siguiente texto "*19. Que el sentenciado haya sido condenado previamente por delito doloso, dentro de los cinco (5) años anteriores*".

En ese orden, tomando como referente la definición de "*política criminal*", que la Corte Constitucional expresa en la sentencia C- 936 de 2010, así: "*La noción de "política criminal" ha sido definida por la Corte, como "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 (…)".* La inclusión de esta circunstancia de agravación se identifica como una respuesta del Estado, para que sea definida por el legislador como reprochable y de gran impacto en la sociedad el comportamiento en secuencia delincuencial de un condenado que reitera su afectación a la sociedad con una nueva afectación de un bien jurídico protegido.

Esta causal de agravación punitiva genérica cumple los parámetros determinados por la Corte Constitucional en la sentencia C-181 de 2016, que expone:

> *"Reitera la Sala la jurisprudencia de esta Corporación sobre la reincidencia, que ha sido previamente analizada y que gravita en torno a: i) inexistencia de prohibición constitucional sobre su consagración penal; ii) libre configuración normativa del Legislador; y iii) es una forma de agravación punitiva que se aplica a la nueva conducta, más no implica la revisión de hechos y penas sancionados previamente, ni de la personalidad, ni la forma de conducir la vida del delincuente. Aunado a lo anterior, el Legislador la ubicó en el escenario de la punibilidad. Así, del estudio dogmático penal constitucionalizado realizado por la Sala, en el que se analizó la tipicidad, la antijuridicidad, la culpabilidad y la punibilidad a partir de los postulados de la Carta, encuentra este Tribunal que se justifica válidamente que la figura de la reincidencia penal que en esta oportunidad estudia la Corte, sea una circunstancia de agravación de la pena de multa, es decir se ubique en el elemento dogmático de la punibilidad, puesto que así lo dispuso el Legislador, en el que no se hacen juicios sobre la*

responsabilidad del delincuente (culpabilidad), sino que se realiza la dosimetría de la pena que se impone al procesado, sin que la misma determine la existencia de la sanción ni del delito mismo, pues como se expuso, se trata de un elemento accidental y accesorio a la pena."

Modificación a la figura jurídica de la legítima defensa

La estructuración de la eximente de responsabilidad por legítima defensa es una de las instituciones propias del derecho penal que puede considerarse como universal, en cuanto es compartido por la mayoría, sino todas, las legislaciones penales del mundo. Sin embargo, la configuración de la figura depende de la política criminal de cada país, la que obedece a las circunstancias específicas dependiendo del fenómeno delincuencial y que la Corte Constitucional en sentencia C-646 de 2001, define como:

"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). 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".

Esa necesidad de garantía que el Estado debe brindar al conjunto de la sociedad ante conductas delictivas obliga a la consideración del instituto jurídico penal de las eximentes de responsabilidad y en este caso de forma específica frente a la legítima defensa y de forma puntual a su configuración en el actual Código Penal en cuanto al aparte normativo que la define como uno de sus elementos actuales que la califican y que se concreta en la expresión "*siempre que la defensa sea proporcionada a la agresión*", en cuanto queda abierta a la interpretación de los jueces el término "*proporcional*" para considerar una conducta como delito, o como eximente de responsabilidad, que en ocasiones termina por imponer una carga de racionalidad al agredido omitiendo el análisis de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que ocurrieron los hechos y la reacción ante una agresión injusta, actual e inminente.

Ello por cuanto un juez puede optar por considerar el término "*proporcionada*" o una defensa proporcional en lo que ha definido la doctrina como la comparación matemática entre el elemento usado para ejercer la acción defensiva y el utilizado por el agresor, que termina por imponer al agredido la desmesurada carga que ante una intromisión a su lugar de habitación o propiedad comercial cerrada al público o al vehículo en que se encuentra, deba tener una reacción "*racional*" y si el único medio de que dispone es un arma de fuego, no acudir a su utilización para defenderse o defender a los suyos y sus bienes, porque su uso puede ser desproporcionado ante un agresor portante de un arma blanca con capacidad de causar daño, incluso la pérdida de la vida.

Este tipo de interpretaciones responden a aquellas devenidas de lo que se conoce igualmente en la doctrina como devenida de los "*ojos del juez*" que de forma ex post categoriza la conducta y aplica una concepción matemática al término "*proporcional*" y que abandona las circunstancias al momento de ocurrencia de los hechos y enmarcando en un contenido simplemente objetivo de proporción matemática, la que debió ser la conducta del agredido en una circunstancia extrema.

Es por ello que con la modificación al numeral 6 del artículo 32 del Código Penal, se crea una presunción de hecho al presumir que la conducta de rechazo a un extraño que penetra en su lugar de habitación es legítima defensa, extendiendo la presunción a que la penetración se haga igualmente a la propiedad comercial cerrada al público o a un vehículo ocupado, en cuanto en cualquiera de estas situaciones de lugar se unifica un objetivo de defensa contra un agresor que está poniendo en inminente riesgo su vida, integridad personal o sus bienes y ante los cuales la Ley le debe validar su reacción como legítima, sin que esta reacción necesariamente pase por el tamiz de proporcionalidad que se le exige, en cuanto la necesidad de defensa y su reacción con los medios de que dispone es lo que ampara la presunción y exime de responsabilidad.

Presunción que se extiende con mayor rigor a la racionalidad de un agredido que en defensa de su vida, integridad personal o sus bienes de su lugar de habitación, propiedad comercial cerrada al público o el vehículo que ocupa es objeto de una agresión actual e inminente violenta y que en una reacción racional y humana se defiende con los recursos de que dispone, incluso utilizando la fuerza letal.

Sobre el aumento del límite máximo de la pena de prisión

Se propone modificar el artículo 37 de la Ley 599 de 2000, con la finalidad de desestimular la comisión de conductas punibles a través de una política general preventiva, así como dar mejores herramientas para que los operadores judiciales gradúen de manera proporcional y razonable la sanción a delitos, acorde con los postulados de nuestro Estado Social de Derecho.

La norma vigente

El artículo 37 del Código Penal[1], vigente, define cuáles son las tres reglas a las que se sujetará la pena de prisión. En el primer numeral, establece la pena de prisión para tipos penales una duración máxima de cincuenta años, exceptuando los casos de concurso -en los eventos de concurso, la pena privativa de la libertad no podrá exceder de sesenta años[2]-.

En el segundo y tercer numeral, determina que el cumplimiento de la pena y beneficios penitenciarios se ajustarán a lo dispuesto en las leyes y en el código y que la detención preventiva no se reputa como pena -a excepción del caso que se establezca condena, por lo cual, el tiempo cumplido bajo tal circunstancia se computará como parte cumplida de la pena-.

El artículo propuesto

El presente proyecto de ley propone modificar el inciso primero del artículo 37 de la Ley 599 de 2000 en su artículo 4 para permitir aumentar la pena de prisión máxima a sesenta años:

> *"…Modifíquese el artículo 37 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:*
>
> *Artículo 37. La prisión. La pena de prisión se sujetará a las siguientes reglas:*
>
> *1. La pena de prisión para los tipos penales tendrá una duración máxima de sesenta (60) años, excepto en los casos de concurso.*
>
> *2. Su cumplimiento, así como los beneficios penitenciarios que supongan la reducción de la condena, se ajustarán a lo dispuesto en las leyes y en el presente código*
>
> *3. La detención preventiva no se reputa como pena. Sin embargo, en caso de condena, el tiempo cumplido".*

Justificación

La Corte Constitucional ha sido constante al reafirmar la facultad de configuración del Legislador en materia penal, como ejercicio de la potestad que la Constitución le reconoce, por lo que se le permite *"crear, modificar o suprimir figuras delictivas, así como introducir clasificaciones entre las mismas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas, fijar la clase o magnitud de estas con arreglo a criterios de atenuación o agravación, tomando en consideración valoraciones ético sociales o de oportunidad"*[3].

Sin embargo, no obstante la amplia libertad de configuración legislativa en materia penal, ésta no se ha entendido como un valor absoluto dentro de nuestro orden constitucional. La

[1] Código Penal. Artículo 37.
[2] Código Penal. Artículo 31.
[3] Corte Constitucional, Sentencia C-108 de 23 de febrero de 2017; Corte Constitucional, Sentencia C-1080 de 5 de diciembre de 2002.

jurisprudencia ha reafirmado la existencia de límites para el ejercicio de la potestad punitiva del Estado, límites estos que pueden ser entendidos como **explícitos** en tanto están consagrados en disposiciones de la Constitución, o en preceptos incorporados en instrumentos internacionales -prohibición de la pena de muerte; el no sometimiento a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua, etc.-; o **implícitos**[4], que son deducidos por la jurisprudencia constitucional a partir de una lectura sistemática de nuestra Constitución, y que apuntan i) a la realización de los fines esenciales del Estado, ii) así como que las penas impuestas *"se fundamenten en criterios de razonabilidad y proporcionalidad […]"*[5]**.**

Los **límites explícitos** propuestos por la Corte Constitucional colombiana no se ven afectados al modificar el artículo 37 del Código Penal.

El aumento de la pena da paso a una determinación exacta y constitucional de la misma, en cuanto (i) es una pena respetuosa de la dignidad humana y (ii) mantiene la seguridad jurídica que debe proveer el ordenamiento.

En primer lugar, al aumentar la pena máxima no se ve transgredida la prohibición constitucionalmente expresa de penas de destierro, prisión perpetua y confiscación[6] o a la pena de muerte.[7]

En segundo lugar, no es contraria al bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos. La actuación del legislador es conforme al principio de dignidad humana en cuanto que garantiza que toda persona privada de la libertad debe ser tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano[8] mediante el cumplimiento de los fines previstos para toda pena, verbigracia, la resocialización del condenado.

Dicho aumento no constituye en un acto cruel o que atente contra la dignidad humana teniendo en cuenta la definición del mismo *"acto por el cual se inflige intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos, ya sean físicos o mentales […] de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación […] siempre que ese acto sea cometido por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona"*[9], ya que todo proceso penal es conforme con todos los preceptos constitucionales y estándares internacionales al trato digno del condenado.

En adición, este proyecto tiene un enfoque preventivo de forma general y además positivo con miras al derecho a la resocialización de la persona condenada como fin primordial de

[4] *Ibíd.*
[5] Corte Constitucional**,** Sentencia C-108 de 23 de febrero de 2017.
[6] Constitución Política. Artículo 34.
[7] *Ibíd.* Artículo 11.
[8] Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. Artículo 14.
[9] Real Academia Española. Definición de pena cruel. Recuperado de: https://dpej.rae.es/lema/trato-o-pena-cruel-inhumano-o-degradante

la pena privativa de la libertad[10] -la persona condenada puede retomar su vida en sociedad, comprendiendo que es posible la modificación de su conducta y el desarrollo de su autonomía y su libre determinación-.

Finalmente, mantiene la seguridad jurídica que debe proveer el ordenamiento al propender por el mantenimiento del principio de legalidad, pues la pena siempre se encontrará determinada en la ley, evitando que haya dosificaciones arbitrarias e inconstitucionales. No puede haber pena sin ley.[11] En adición a lo anterior, el proyecto da claridad sobre su fecha de entrada en vigencia, para sí evitar confusiones y problemas respecto de los procesos que se encuentren en curso, y la pérdida de vigencia de las normas que deroga y subroga.

Por otra parte, es necesario que la pena que ahora se estudia supere los estándares de razonabilidad y proporcionalidad. En este sentido ha sido constante la manifestación de la jurisprudencia constitucional:

> *"Mientras en el cumplimiento de la función legislativa no resulten contrariados los preceptos fundamentales, bien puede "el legislador crear o suprimir figuras delictivas, introducir clasificaciones entre ellas, establecer modalidades punitivas, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados, todo de acuerdo con la apreciación, análisis y ponderación que efectúe acerca de los fenómenos de la vida social y del mayor o menor daño que ciertos comportamientos puedan estar causando o llegar a causar en el conglomerado".*[12] (Subrayado por fuera del texto)

El principio de **razonabilidad** en materia penal hace referencia a establecer que las conductas tipificadas, así como las penas y sanciones que a las mismas se atribuyan tengan como fin último la concreción de contenidos constitucionales, y que la tipificación penal resulte idónea para alcanzar dichos objetivos[13].

En este sentido, el aumento de la pena máxima de cincuenta a sesenta años de prisión es válida al encontrar justificación en la Carta Magna, buscando el cumplimiento de fines constitucionalmente legítimos.

El principal propósito de la presente es desarrollar una política general preventiva que permita una efectiva aplicación de las normas penales, constituyendo una reafirmación a las expectativas del cumplimiento de normas jurídicas que cualquier persona tiene y que se ven quebrantadas al cometer un delito - la cual se presenta como la amenaza de un mal ante la violación de las prohibiciones[14]-.

---

[10] Corte Constitucional, Sentencia C-294/21 de 2 de septiembre de 2021.
[11] Constitución Política. Artículo 29; Código Penal. Artículo 6.
[12] Corte Constitucional, Sentencia C-013 de 23 de enero de 1997.
[13] Karen Alexa Rubiano Mora. Desconocimiento del principio de razonabilidad y proporcionalidad en la pena prevista en el artículo 188C de la Ley 1453 de 2011. Universidad Católica de Colombia.
[14] Corte Constitucional, Sentencia C-430 de 12 de septiembre de 1996.

Igualmente, se contribuye la realización de principios constitucionales tales como la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo -artículo 2 de la Constitución Política-, al elevar un máximo de las penas, ya que se propende por la expansión de una conciencia colectiva donde todos los individuos que hagan ejercicio de su libertad opten siempre por la convivencia armónica y pacífica, antes que violenta.

Así mismo, se aplica el principio "pena con la finalidad de retribución justa"[15], que encuentra justificación en este caso a través de razones de política legislativa. El Legislador ha valorado de nuevo las conductas delictuosas, calificándolas con una mayor gravedad, de forma que se amplían los espacios de maniobra para que el juez pueda aplicar una pena que atienda e incorpore las especificidades del caso conforme al grado de afectación del bien jurídico, como en lo concerniente a los elementos para la estructuración de la responsabilidad

En otras palabras, la modificación puede constituir una mayor amplitud en los espacios de maniobra para que el juez pueda aplicar una pena que atienda e incorpore las especificidades del caso concreto, pero también involucra una adecuación más certera de la dosificación de las penas a la realidad jurídica. En otras palabras, aumentar el máximo legal de la pena de prisión permite un ámbito de mayor movilidad al juez según los parámetros del caso en concreto, sin que necesariamente se incurra en dosificaciones inconstitucionales o contrarias a lo establecido al constituir un nuevo límite razonable, proporcional, y finalmente acorde a la realidad del país.

Finalmente, con esta modificación se alcanza una mayor coherencia interna en el Código Penal colombiano, y de esta manera se concreta en mejor forma el principio de legalidad -art 29 de la Constitución-, en tanto en la actualidad hay delitos individuales que en ocasiones superan los 50 años; por ejemplo, en el caso de tráfico de menores, para el cual se ha contemplado como pena máxima 60 años.

> *"Código Penal. Artículo 188-C. El que intervenga en cualquier acto o transacción en virtud de la cual un niño, niña o adolescente sea vendido, entregado o traficado por precio en efectivo o cualquier otra retribución a una persona o grupo de personas, incurrirá en prisión de treinta (30) a sesenta (60) años y una multa de mil (1.000) a dos mil (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. El consentimiento dado por la víctima o sus padres, o representantes o cuidadores no constituirá causal de exoneración ni será una circunstancia de atenuación punitiva de la responsabilidad penal.*
>
> *La pena descrita en el primer inciso se aumentará de una tercera parte a la mitad, cuando:*
>
> *1. Cuando la víctima resulte afectada física o síquicamente, o con inmadurez mental, o trastorno mental, en forma temporal o permanente.*
> *2. El responsable sea pariente hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil del niño, niña o adolescente.*

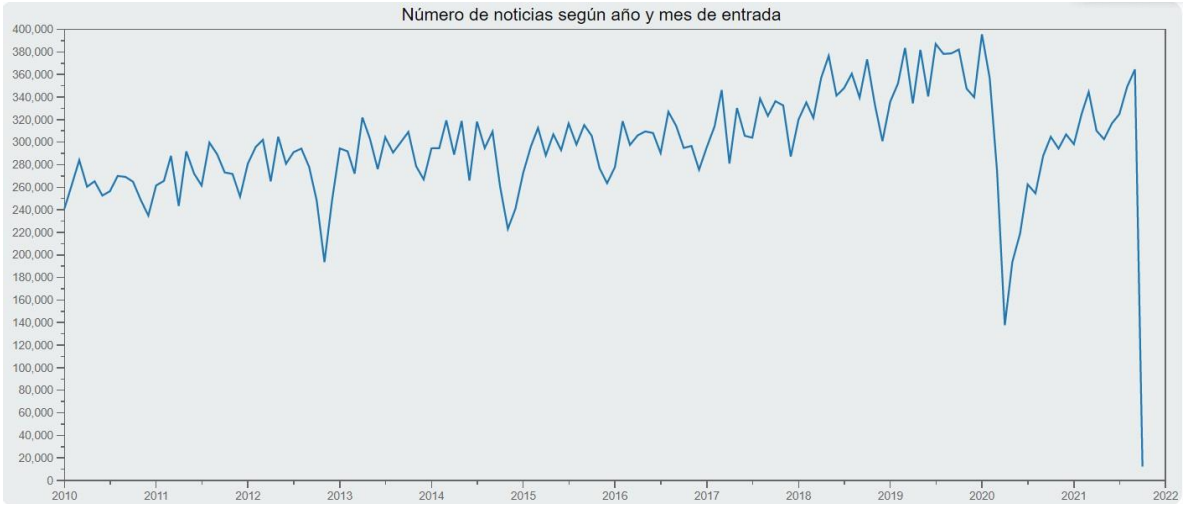
[15] Código Penal. Artículo 4.

3. El autor o partícipe sea un funcionario que preste servicios de salud o profesionales de la salud, servicio doméstico y guarderías.
4. El autor o partícipe sea una persona que tenga como función la protección y atención integral del niño, la niña o adolescente".[16]

Por otra parte, el aumento del máximo permitido en las penas resulta una medida idónea para alcanzar los fines propuestos, así como para hacer frente a la situación problemática que se desea superar**.**

Como se mencionaba anteriormente acerca de la idoneidad de la medida para proteger de forma general la seguridad ciudadana, y tomando como fundamento los altos niveles de crímenes y de reincidencia, se expondrá un análisis i) del nivel agregado de delitos en el país, para luego abordar ii) el nivel de reincidencia en el sistema penal colombiano.

Respecto del primer punto, se presentan las cifras de la Fiscalía General de la Nación



Fuente: Fiscalía General de la Nación. Estadística de agregado de delitos. Datos a 31 de octubre de 2021.

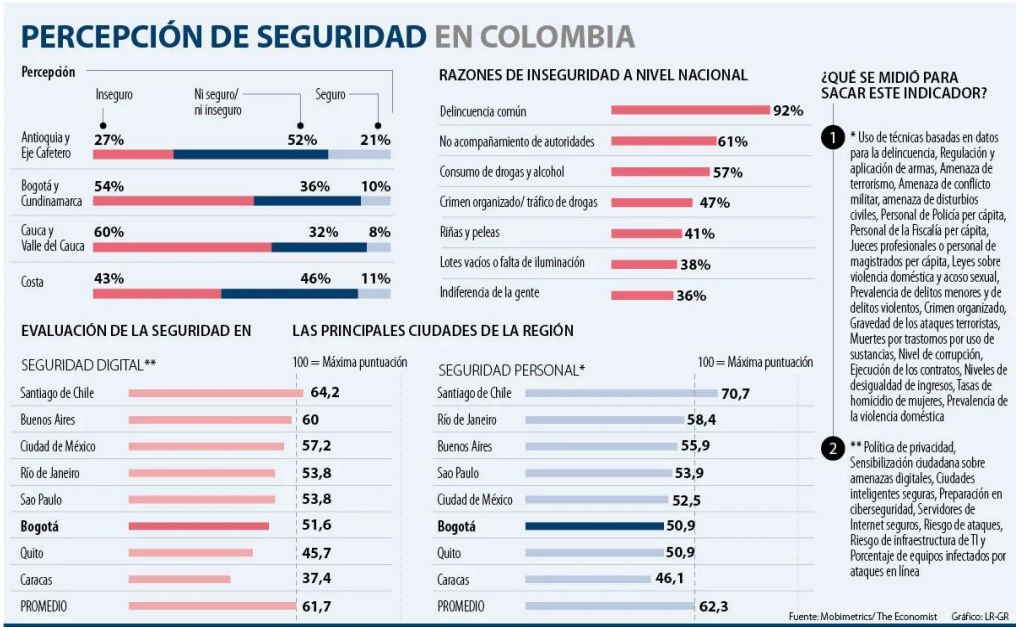
Como podemos evidenciar de este gráfico, los índices de comisión de delitos han sido fluctuantes en los últimos años. Sin embargo, es notoria la tendencia al aumento que se expresa en el transcurso de los años 2010 al 2021. La baja en el índice que se presentó a lo largo del año 2020 es atribuible a la pandemia y las medidas restrictivas de la libertad que esta conllevó, por lo que se aprecia que tan pronto se flexibilizaron las mencionadas medidas, la vuelta de los índices a su tendencia al alta.

Se ha presentado un número elevado de denuncias, alcanzando su pico más alto en enero de 2020 con un número de 395,646 casos, no tan distinto del número de casos del presente año con una cifra de 364,443. De esta forma, es notoria la tendencia creciente del delito.

[16] Código Penal. Artículo 188C.

Las medidas tomadas en el momento de registro de las estadísticas se han mostrado ineficaces, siendo claro que la comisión de conductas punibles sólo ha tendido a subir con el transcurrir del tiempo.

En complemento de los datos estadísticos que sustentan la argumentación precedente se tiene que, según una encuesta realizada por *Mobimetrics* de *The Economist* en el presente año, el 45% de los ciudadanos entrevistados en el país percibieron los lugares donde viven como inseguros.



Fuente: Mobimetrics Colombia, 2021, Percepción de seguridad en Colombia.

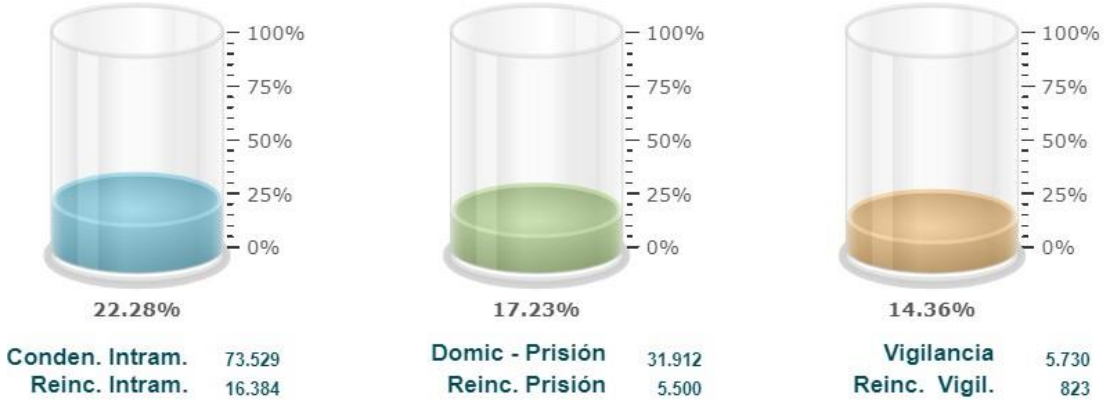
Por otra parte, es necesario observar los niveles de reincidencia en el país durante los últimos años.

En noviembre del año 2020, según las estadísticas del INPEC, se ha visto la reincidencia de los condenados de forma intramural en un 21.46% (Condenados: 75. 191; reincididos: 16.134), prisión domiciliaria en un 17.14% (Condenados: 34. 315; reincididos: 5.883) y en vigilancia electrónica en un 15.05% (Condenados: 6.005; reincididos: 904).[17]

[17] INPEC. Tableros Estadísticos. Reincidencia nacional noviembre de 2020. Recuperado de: https://www.inpec.gov.co/estadisticas-/tableros-estadisticos

Fuente: Tableros estadísticos proveídos por el INPEC. Reincidencia Nacional en noviembre del 2020.

En noviembre de 2021, la reincidencia en los condenados intramurales ha aumentado a un 22.28% (Condenados: 73.529; reincididos: 16.384), prisión domiciliaria en un 17.23% (Condenados: 31.912; reincididos: 5.550), y en vigilancia electrónica en un 14.36% (Condenados: 5.730; reincididos: 823).[18]



Fuente: Tableros estadísticos proveídos por el INPEC. Reincidencia Nacional en noviembre del 2021.

Como se ha evidenciado en las anteriores estadísticas, en noviembre de 2020 el número de condenados fue mayor al número de condenados de noviembre 2021, sin embargo, las cifras de reincididos se mantienen casi igual, aunque haya transcurrido un lapso de un año entre ambas estadísticas.

Las cifras precedentes permiten observar la urgente necesidad de medidas en materia de política criminal que brinden elementos, entre otros, al operador judicial para modular de forma adecuada la pena a imponer ante la comisión de los distintos tipos penales, y que

[18] INPEC. Tableros Estadísticos. Reincidencia nacional noviembre de 2020. Recuperado de: https://www.inpec.gov.co/estadisticas-/tableros-estadisticos

incorporen al orden jurídico medidas que materialicen el principio de prevención general, incorporando al sistema un elemento disuasorio y funcional para quien aplique.

SOBRE INIMPUTABILIDAD POR DIVERSIDAD SOCIOCULTURAL

Se pretende establecer el desarrollo de medidas pedagógicas y de diálogo encaminadas al fortalecimiento de la prevención de la comisión de conductas punibles y defensa de los bienes jurídicos protegidos por el derecho penal, en especial:

- Establecimiento de medidas en cabeza de la Fiscalía General de la Nación para el impulso y desarrollo de medidas pedagógicas y de diálogo en casos de declaratoria de inimputabilidad por diversidad sociocultural o de inculpabilidad por error de prohibición culturalmente condicionado.

- Fortalecimiento de la cultura de prevención de conductas punibles y defensa de los bienes jurídicos protegidos por el derecho penal.

En este sentido, se reitera que la prevención del delito y la violencia es una tarea constante en los países para fortalecer la seguridad ciudadana, actividades realizadas mediante diferentes programas nacionales e internacionales.

Es así como el Banco Interamericano de Desarrollo, en el documento *Prevención del Delito y la Violencia en América latina y el Caribe: Evidencia de las Intervenciones del BID* (2010), señaló:

> *"Una y otra vez, las encuestas[19] de opinión indican que la violencia y el delito figuran entre las principales preocupaciones de la población latinoamericana en cuanto a su bienestar, y que estas consideraciones adquieren una importancia cada día mayor. Según el Latinobarómetro 2008, la delincuencia (seguridad ciudadana) fue evocada como el peor problema que afronta la región; en efecto, el 18,5% de los encuestados en toda la región consideraron este fenómeno como el más inquietante en su país, por delante del desempleo, señalado en un 16,3% de las respuestas. Entre 2001 y 2003, por el contrario, la delincuencia figuró en el quinto lugar con un 8,3% de las respuestas, por detrás del desempleo, los bajos salarios, la pobreza y la corrupción.*
>
> *"Estas opiniones parecen coincidir con los actuales problemas de la región, considerando que los índices de criminalidad son mayores en América Latina que en casi cualquier otra parte del mundo. Según datos de la Oficina de las*

[19] Se considera que el panorama estudiado por el BID en 2010 en su estudio, Prevención del Delito y la Violencia en América Latina y el Caribe: Evidencia de las Intervenciones del BID, se mantiene a lo largo el tiempo y es justamente por ello que se requieren soluciones que complementes las políticas públicas de seguridad ciudadana para trabajar la prevención del delito. Documento disponible para consulta en: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Prevenci%C3%B3n-del-delito-y-la-violencia-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-Evidencia-de-las-intervenciones-del-BID.pdf

Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, en 2004 se registraron en la región (con excepción de México y el Caribe) casi 30 homicidios intencionales por 100.000 personas, un nivel superado tan sólo en países del África meridional (Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo, 2008).”

Por esta razón las medidas que buscan adicionan el artículo 33A al Código Penal son aplicación y concreción de valores constitucionales como el principio de Estado social de derecho –art. 1º Const-, el principio de diversidad étnica y cultural –art. 7º Const.-, el principio de protección de los valores culturales de la Nación –art. 8 Const-, y el principio de igualdad material –art. 13 Const-, entre otros. La lectura sistemática de estos contenidos constitucionales permite enmarcar la libertad de configuración del legislador en materia penal, la cual, además de los principios de mínima intervención y *última ratio*, debe honrar los valores constitucionales que se relacionan de forma específica con alguno de los contenidos que introduce.

El artículo que ahora se propone resulta ejercicio de la libertad de configuración en materia penal, vista como una de las formas válidas de proteger los bienes jurídicos más valorados por la sociedad. En este contexto, se recuerda que el derecho penal como *ultima ratio* es reservado como consecuencia de aquellas acciones que afectan los bienes jurídicos que resultan esenciales para la construcción y normal dinámica social, y que el legislador en su determinación debe tener siempre presente los límites constitucionales y convencionales que el orden jurídico le impone.

En observacia de dichas directrices, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el diálogo intercultural resulta un elemento axial dentro del proceso penal, cuando éste se desarrolla en un Estado de derecho multicultural y con fundamento en la dignidad humana.

Al respecto manifestó la Sala Plena de la Corte Constitucional:

“En este sentido, considera la Corte que en aquellos eventos en los cuales resulta fundamental efectuar una ponderación entre el derecho a la diversidad étnica y cultural y algún otro valor, principio o derecho constitucional, se hace necesario entablar una especie de diálogo o interlocución - directa o indirecta (Por ejemplo, a través de los funcionarios, expertos y analistas que conozcan, parcial o totalmente, aspectos de la realidad cultural que resultará eventualmente afectada o, en general, de la problemática sometida a la consideración judicial)-, entre el juez constitucional y la comunidad o comunidades cuya identidad étnica y cultural podría resultar afectada en razón del fallo que debe proferirse. La función de una actividad como la mencionada, persigue la ampliación de la propia realidad cultural del juez y del horizonte constitucional a partir del cual habrá de adoptar su decisión, con el ethos y la cosmovisión propios del grupo o grupos humanos que alegan la eficacia de su derecho a la diversidad étnica y cultural. A juicio de la Corte, sólo mediante una fusión como la mencionada se hace posible la adopción de un fallo constitucional inscrito dentro del verdadero reconocimiento y respeto de

las diferencias culturales y, por ende, dentro del valor justicia consagrado en la Constitución Política (C.P., Preámbulo y artículo 1°).”

Por esto, la regulación propuesta hace un balance que, atendiendo a principios de razonabilidad y proporcionalidad, armoniza en concreto la necesidad de que todos los integrantes del conglomerado social eviten vulnerar los bienes que más precisados resultan en una sociedad –y, por consiguiente, respecto de los cuales existe la protección con consecuencias más severas-, y la diversa cultura y cosmovisión de los grupos étnicos que se distiguen de la cultura mayoritaria, y que en elagún momento puede entrar en tensiones con los postulados del orden penal vigente en nuestro Estado.

Por esta razón se proponen medidas pedagógicas, que resultan un ejercicio dialógico entre quienes aplican el orden penal y la persona que, con una cultura y una cosmovisión distintas de la mayoritaria, afecta bienes jurídicos protegidos por dicho ordenamiento. De esta forma se concreta lo exigido por la jurisprudencia constitucional en la sentencia C-370 de 2002

“Fuera de lo anterior, podría añadirse que la consagración de una forma de inimputabilidad por diversidad sociocultural también afecta el pluralismo, que la Carta no sólo ampara sino que estimula. En efecto, conviene recordar que la Constitución no sólo reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana (CP art. 7°) sino que además establece que es deber del Estado proteger las riquezas culturales de la Nación (CP art. 8°). Y como si fuera poco, la Carta precisa igualmente que la “cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad” y que por ello el “Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país” (CP art. 70). Estas disposiciones constitucionales muestran que la Constitución aspira a construir una nación, en donde todas las culturas puedan convivir en forma pacífica e igualitaria. Por consiguiente, una regulación legal que implique un juicio de minusvalía contra ciertas culturas, es contraria a la Carta”

En este sentido, en la mencionada decisión se consideró que el reconocimiento de la diversa cosmovisión como factor eficiente para determinar la ausencia de responsabilidad penal, concretaba los postulados de nuestro Estado social de derecho.

En reconocimiento de dicha subregla jurisprudencial, la regulación que se propone acoge plenamente el concepto de la Corte Constitucional, entendiendo que son las medidas de diálogo y pedagogía las que pueden llevar a un encuentro intercultural, que nos enriquezca como Nación, y nos permita encontrar un acuerdo en cuanto la forma de salvaguardar los bienes jurídicos que más preciados resultan para nuestra sociedad.

En este sentido se propone que en los casos en que una diversa cosmovisión –basada en la especificidad cultural- sea la que impida a una persona comprender la ilicitud de su actuar, o determinarse de acuerdo a esa comprensión, sea el diálogo la herramienta que el sistema penal –en su faceta dialógica en un Estado multicultural- otorgue al funcionario

competente de enfrentar dicha acción. Ya lo estableció la Corte en la sentencia anteriormente citada, que en un Estado basado en la dignidad humana uno de los fines del proceso penal debería ser "b) *Establecer un diálogo multicultural, para explicarle la diversidad de cosmovisión y la circunstancia de que su conducta no es permitida en nuestro contexto cultural. Este diálogo tiene fines preventivos, pues evita posibles conductas lesivas de los bienes jurídicos*".

El artículo proyecto propuesto abraza este fin, y resulta un desarrollo propio del Estado social que se consagra en el art. 1º de nuestra Constitución.

RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

La discusión o votación de la presente iniciativa no constituye conflicto de interés, toda vez que, de la misma no resulta beneficio particular, actual y directo en favor de ningún congresista.

Sobre el conflicto de interés, la jurisprudencia del Consejo de Estado, en múltiples sentencias ha establecido que:

> (…) *el conflicto de intereses surge cuando el congresista tiene interés directo en la decisión correspondiente, porque lo afecta de alguna manera, o afecta a su cónyuge o compañero o compañera permanente o a sus parientes, o a sus socios. Cuando lo advierte, está en el deber de declarar su impedimento.* (Expediente PI-2009-00043-00, 11 de mayo de 2009, Consejero ponente doctor Alfonso Vargas Rincón).[20]

Además, el máximo tribunal de la jurisdicción contenciosa administrativa señaló también que:

> *"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es* ***directo****, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador;* ***particular****, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y* ***actual o inmediato****, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna. Por ende, sólo si el interés que rodea al legislador satisface los prenotados calificativos, podrá imputársele un auténtico e inexcusable deber jurídico de separarse del conocimiento del asunto vía impedimento, so pena de defraudar la expectativa normativa que gobierna el actuar congresional y*

[20] Existe un interés directo, cuando el provecho que se obtenga por el parlamentario, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, no requiera para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio (Corte Constitucional. Sentencia 19 de octubre de 2005)

abrir paso a su desinvestidura. (Negrita fuera del texto) (Expediente Nº 11001-03-15-000-2016-02279-00 del Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa, de 6 de junio de 2017).

Teniendo en cuenta lo anterior, para la discusión del presente proyecto de ley los congresistas que participen en sus debates no se estarían frente a un conflicto de interés. Pues se está ante una ley penal de carácter general, personal y abstracta que no crea situación de favorabilidad alguna.

SOBRE EL DELITO DE INSTIGACIÓN A DELINQUIR

Se propone modificar el artículo 348 de la Ley 599 de 2000, con la finalidad de desestimular la comisión de ciertas conductas punibles específicas, graduar de manera proporcional la sanción para el delito de instigación a delinquir y adecuar el texto de la norma a la terminología utilizada por el Código Penal.

La norma vigente

El artículo 348, vigente, cuenta con dos incisos, según los cuales, cuando una persona incita a otro a la comisión de un delito o género de delitos, la pena establecida es de multa. Ahora, cuando la instigación es para que se comentan delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada, la pena será de 80 hasta 180 meses.

Se resalta que el referido artículo no presenta una gradualidad que permita garantizar la proporcionalidad de la sanción dependiendo de la gravedad del delito que ha sido objeto de instigación, pasando de multa para la mayoría de delitos previstos en el Código Penal, a fijar pena de prisión únicamente para los delitos categorizados como de lesa humanidad.

Adicionalmente, la norma vigente contiene algunas deficiencias en materia de redacción, como señalar en su inciso segundo, que la pena será de prisión cando se instigue la comisión de "*traslado forzoso*", expresión que no se corresponde con el delito de desplazamiento forzado, que es la denominación correcta en nuestro país.

El artículo propuesto:

a) En primer lugar, se propone adicionar un inciso segundo que permita sancionar con pena de prisión, menor que la establecida para los delitos más graves o de lesa humanidad, cuando se esté instigando a la comisión de conductas de hurto, daño en bien ajeno y los delitos de peligro común previstos en el Capítulo II del Título XII del Libro Segundo del Código Penal.

Lo anterior, con la finalidad de evitar que este tipo de delitos sean promovidos por personas que tengan como fin afectar la seguridad ciudadana, generar caos y afectar el orden público; mediante la instigación de actos que afecten el patrimonio de los ciudadanos, comerciantes, bienes de relevancia cultural, bienes del Estado o destinados a la satisfacción de los derechos de los ciudadanos, entre otros.

Para estimar la necesidad de esta modificación, basta analizar lo ocurrido durante el primer semestre del año 2021, donde se han presentado saqueos a ciertos locales comerciales, daños sistemáticos a bienes culturales y públicos, así como la comisión de delitos contra la seguridad pública, tales como el daño en obras de infraestructura destinada a satisfacer derechos a la comunidad, como el transporte público, salud, energía, etc.

No es casualidad que grupos de personas decidan ingresar a un mismo comercio a cometer hurtos o dañar un mismo bien mueble o inmueble, lo que refleja que ello está impulsado por una incitación específica de quienes pretenden generar caos y afectar la seguridad ciudadana. Por ello, se requiere que dicho comportamiento, el de incitación a delinquir en estos casos específicos, tenga una sanción acorde a la lesividad del hecho que promueven, lo que no se logra con la pena de multa fijada actualmente.

b) En segundo lugar, se propone modificar el actual inciso segundo del artículo 348 del Código Penal, para señalar una pena más alta cuando la instigación a delinquir se cometa respecto de los delitos de mayor gravedad, incluso varios de ellos de lesa humanidad, como es el genocidio, desaparición forzada, desplazamiento forzado, incluyendo además todas las formas de homicidio agravado y la violencia contra servidor público.

Frente a este último particular, es claro que la violencia contra servidor público, cuando es promovida o incitada en los términos del artículo 348 del Código Penal vigente, no implica sólo una lesión respecto del funcionario afectado, sino del propio sistema jurídico y legal vigente, pues en la práctica, se está afectando la capacidad estatal por medio del daño a sus servidores.

Proporcionalidad de la sanción

Como se indicó en precedencia, lograr proporcionalidad de la sanción establecida para el delito de instigación a delinquir es uno de los fines específicos de este artículo, pues pretende establecer tres escalas de punibilidad diferenciada, dependiendo de la lesividad del tipo penal que es objeto de instigación, lo que resulta más adecuado a lo existente, donde todos los delitos comunes, sin excepción alguna, generan únicamente sanción económica.

Asimismo, desde el punto de vista constitucional, se ha determinado que la existencia de este delito resulta adecuado en el ordenamiento jurídico colombiano, sin resultar desproporcionado frente al derecho de libre expresión, pues dicha garantía no es ilimitada en nuestro medio, teniendo restricciones como la instigación a conductas punibles, la injuria, entre otros.

- **Violencia contra servidor público**

Si bien la violencia contra servidor público constituye un delito, se debe tener en cuenta que la violencia puede ser expresada de varias maneras. Es así que la violencia en contra de un miembro de la fuerza pública constituye una afectación directa a los artículos 216,

217 y 218 de la Constitución Política, dentro de los cuales se encuentra la misionalidad de la Fuerza Pública, es así que realizar acto violento específicamente en contra de un miembro de la fuerza pública atenta directamente contra el cumplimiento de funciones de aquellos que se encargan de proteger a todas las personas en el país.

Asimismo, es importante tener en cuenta que los servidores públicos cuentan con unos deberes y funciones que deben de ser cumplidas en todo momento, al tiempo que estos no deben aprovecharse de su cargo con el fin de lograr un objetivo o para ejercer violencia en contra de otro servidor público, teniendo en cuenta los deberes del servidor público establecidos en el artículo 34 del Código Disciplinario Único.

El uso de armas convencionales, armas de fuego, armas de fuego hechizas o artesanales, armas, elementos y dispositivos menos letales, y medios de cuyo uso pueda resultar peligro común representan un mayor nivel de agresión en la violencia contra servidor público, colocando la vida del servidor en riesgo, así como hacer uso de elementos que se encuentran regulados.

Por su parte, el Decreto Ley 2535 de 1993 regula el porte y tenencia de armas de fuego, otorgándole el monopolio de las mismas al Estado, teniendo como consecuencia, por ejemplo, las circunstancias en que su uso se encuentra excluido de forma absoluta. La regulación que ahora se presenta tiene en cuenta en caso de ser utilizadas contra un servidor público, no solo pone la vida de este en riesgo sino que, adicionalmente, va en contra del uso permitido de las armas conforme a dicho Decreto Ley.

Por lo demás, la obstrucción a la función pública evita que el Estado, así como sus distintas entidades, puedan dar cumplimiento a sus funciones establecidas en la Constitución Política, al igual que en todas las leyes que las regulan, lo cual no solamente entorpece su misionalidad sino también evita que los ciudadanos puedan contar con la función pública, violentando sus derechos. Adicionalmente, el hecho de que esta obstrucción se realice en contra de procedimientos por parte de la fuerza pública significa que se está atentando no solamente contra la misionalidad de estos sino también contra la seguridad y defensa del país, poniendo en riesgo a las demás personas y a los intereses del Estado.

Sobre la regulación de armas, elementos y dispositivos menos letales

Corresponde al Estado diseñar estrategias de política criminal que permitan reaccionar frente a conductas que afecten a la ciudadanía, mediante el establecimiento de regulaciones que corresponden a distintas áreas del derecho. No obstante, cuando se evidencia que las normas administrativas, policivas y penales existentes, no resultan suficientes para controlar un fenómeno que afecta a los derechos de las personas, se debe actualizar el ordenamiento jurídico a esa nueva realidad y dotar a las autoridades de herramientas suficientes para reaccionar frente a ciertas circunstancias, en forma adecuada y proporcional.

El proyecto de reforma que se plantea busca adelantar las barreras de protección del

derecho penal, para sancionar conductas que ponen en peligro los bienes jurídicos de la autonomía personal y la seguridad pública, con la finalidad de disminuir el uso de armas blancas y de fuego en la comisión de delitos, así como garantizar la convivencia pacífica.

Las normas administrativas y de policía vigentes

El artículo 27 de la Ley 1801 de 2016, define cuales son los comportamientos que "*ponen en riesgo la vida e integridad de las personas, y, por lo tanto, son contrarios a la convivencia*", señalando en su numeral 6º:

> "*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*."

Además de la sanción económica, esta norma faculta a la Policía Nacional a incautar para destruir el elemento cortante, punzante o cortopunzante, actividad que ha representado las siguientes cifras:

TOTAL INCAUTACIÓN ARMAS CORTOPUNZANTES	
AÑO	**CANTIDAD**
2017	24.620
2018	135.462
2019	259.399
2020	360.110
2021	332.705
TOTAL	**1.112.296**

Como se puede evidenciar, con posterioridad a la expedición de la Ley 1801 de 2016, el porte de arma blanca en circunstancias que afectan la convivencia ciudadana ha venido en aumento, lo que ha llevado a incrementar exponencialmente las incautaciones por parte de la Policía Nacional.

Al respecto, se destaca lo ocurrido en el año 2021, en donde el primer semestre del año reportó incautaciones por una cifra cercana a todo el año anterior (2020), incremento relevante que evidencia que la norma administrativa no ha sido suficiente para disuadir a la ciudadanía frente al porte de armas blancas y su uso en circunstancias contrarias a la convivencia.

Las normas penales existentes

En materia penal existen normas que han sido utilizadas para reprochar el uso de armas blancas o de fuego en la comisión de ciertos delitos, y se han creado tipos penales de

peligro que tampoco han sido eficientes para proteger los derechos y bienes de los ciudadanos frente al uso de estos elementos, como se expone a continuación.

a) El artículo 104 del Código Penal regula las circunstancias de agravación para el delito de homicidio (aplicable también para las lesiones personales según el artículo 119), estableciendo un aumento de pena cuando el autor de la conducta, previo al acto de matar o lesionar, ha puesto en condiciones de indefensión o inferioridad a la víctima. Judicialmente se ha entendido que una de las circunstancias en que ello ocurre, es cuando se usan armas de fuego o blancas para reducir la capacidad del sujeto pasivo para defenderse, previo a ser afectado en su vida o integridad personal.

Esta misma regulación se repite en el numeral 2º del artículo 240 de la Ley 599 de 2000, que establece las circunstancias de calificación del hurto, donde también se incrementa la pena cuando se somete al sujeto pasivo a condiciones de indefensión o inferioridad.

Por tratarse de una circunstancia de agravación o calificación, mas no de un delito autónomo, la sanción por el uso del arma blanca o de fuego para intimidar o amenazar, requiere que exista imputación por el delito de homicidio, lesiones personales o de hurto; además de la capacidad argumentativa y demostrativa de la Fiscalía General de la Nación y los órganos de Policía Judicial para evidenciar ante un juez, que el uso de dicho elemento logró (de manera efectiva) anular la capacidad de reacción del sujeto pasivo.

Adicionalmente, en uno de los incisos finales del artículo 240 del Código Penal, que se refiere a las circunstancias de calificación del hurto, se hace referencia a la violencia contra las personas al momento de cometer el acto de apropiación, sin hacer distinción al uso de armas de fuego, blancas, contundentes o incluso el uso del cuerpo humano. Es decir, no existe distinción, ni mayor punibilidad cuando la violencia implica el uso de armas, respecto a cuando se ejecuta con las manos o pies del sujeto activo o un elemento de uso cotidiano como podría ser un “*palo*” o una “*piedra*”.

b) De otra parte, el Código Penal contiene algunos artículos con los cuales se sancionan situaciones que ponen en riesgo los derechos de la personas, como estrategia para adelantar las barreras de protección de bienes jurídicos. Es así como el artículo 182 de la citada codificación establece una sanción de 16 a 36 meses para quien constriña a otro a hacer, tolerar u omitir algo, pena que se ve incrementada hasta 54 meses de prisión en el artículo 184, cuando el propósito perseguido por el autor es que el sujeto pasivo cometa una conducta delictiva.

Los dos artículos señalados requieren para su imputación, demostrar que el autor desplegó un mecanismo capaz de afectar la voluntad y capacidad de decisión de otro (lo que implica que la coacción o intimidación tenga una duración suficiente para ello), y que se realice con una finalidad específica, lo que dificulta su aplicación en proceso penal.

De igual manera, se advierte en el delito de porte ilegal de armas de fuego, un adelantamiento de las barreras de protección penal (como delito de peligro que es), pero que requiere que la conducta recaiga sobre un objeto específico, esto es, un arma de fuego, parte de ella o munición, que es portado por quien carece de permiso emitido por

autoridad competente. Así las cosas, este tipo penal deja por fuera de su tipificación las armas blancas.

c) Desde el punto de vista procesal, el numeral 5º del artículo 310 de la Ley 906 de 2004, establece que uno de los criterios para estimar que existe peligro para la comunidad, en punto de verificar los requisitos para imponer medida de aseguramiento, que la conducta delictiva objeto de imputación en el proceso penal sea cometida "*utilizando armas de fuego o armas blancas*". Este artículo, vigente y que no ha tenido cuestionamientos de constitucionalidad alguno, contiene una consecuencia frente al uso de armas blancas en la conducta punible, pero no implica una sanción autónoma al acto de intimidación o amenaza con este tipo de elementos, no sólo por tratarse de una norma procesal, sino además, porque requiere que exista una imputación por otra conducta delictiva que hubiese sido cometida con este tipo de armamento.

d) Dicho lo anterior, se advierte que en la normatividad vigente, no existe en el Código Penal un artículo que imponga sanción a quien utilice un arma de fuego o un elemento punzante, cortante o cortopunzante para intimidar o amenazar a otro, pues en todos los casos se exige demostrar que la intención era cometer un delito en particular o que el sujeto haga, tolere u omita algo, dificultando la capacidad de judicializar este grave comportamiento que afecta la convivencia pacífica, la seguridad ciudadana y la autonomía de las personas.

Las cifras del Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional -SIEDCO-, en cuanto la incidencia de las armas blancas y de fuego en la comisión de delitos, evidencian la necesidad de adelantar las barreras de protección penal para sancionar las conductas de intimidación y amenaza con este tipo de armas, así como el porte de elementos cortantes, punzantes y cortopunzantes.

TOTAL TIPO DE DELITO POR AÑO	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Homicidios comunes	12.667	12.656	12.127	10.251
Hurto a personas	257.072	306.845	208.124	187.825
Lesiones personales	138.305	119.297	84.927	71.479

DELITOS COMETIDOS CON EL USO DE ARMAS BLANCAS				
DELITOS	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
Homicidios comunes	2.771	2.715	2.316	1.896
Hurto a personas	60.192	72.084	42.620	37.356
Lesiones personales	52.891	17.900	28.455	9.892

Verificados los datos obtenidos, se observa que, desde el año 2018, el uso de armas blancas tiene una incidencia cercana al 22% de los homicidios comunes que se presentan en Colombia, del 25% de los hurtos a personas, y del 38% de las lesiones personales; tendencia que se mantiene en los años siguientes, con alguna variación importante para

las lesiones personales

NECESIDAD DE LA NORMA

De acuerdo con las cifras expuestas en precedencia, pese a las normas administrativas que facultaron a la Policía Nacional a incautar armas blancas y las importantes cifras alcanzadas desde el año 2017 en esa materia, lo cierto es que el porte de este tipo de elementos sigue en aumento, sin lograr disminución alguna en el porcentaje del uso de los mismos en la comisión de delitos. Así las cosas, se justifica la creación de los tipos penales propuestos, así:

a) Se estima necesario y proporcional, sancionar penalmente el uso de armas de fuego o elementos punzantes, cortantes o cortopunzantes para amenazar o intimidad a una persona, bajo el siguiente texto:

> *"Artículo 185A. Intimidación o amenaza con arma de fuego; armas, elementos o dispositivos menos letales; armas de fuego hechizas; y arma blanca. El que utilice arma de fuego; armas, elementos o dispositivos menos letales; arma blanca para amenazar o intimidar a otro, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a setenta y dos (72) meses de prisión, siempre que la conducta no esté sancionada con pena mayor.*
>
> *Parágrafo. Entiéndase como arma de fuego hechiza o artesanal aquellos elementos manufacturados en su totalidad o parcialmente de forma rudimentaria o piezas que fueron originalmente diseñadas para un arma de fuego".*

Es claro que la intimidación por medio de este tipo de elementos afecta la autonomía de las personas, al generar temor al interior de su vivienda, al utilizar una vía pública, realizar actividad comercial o comportamiento semejante. Pese a lo anterior, esta conducta no está sancionada expresa y autónomamente en nuestro Código Penal, pues la misma depende de la comisión de otros delitos o finalidades específicas, como ya fue dicho.

Entonces, si una persona intimida o amenaza a otra con este tipo de elementos, bastará con que la Fiscalía no esté en capacidad de demostrar la intención con la que se ejecutó el comportamiento para impedir su judicialización, logrando así la impunidad frente a su acto, y lo que es más grave, reforzando en su autor la idea de que tal conducta no tiene consecuencia alguna en el ordenamiento jurídico, situación que favorece que dicho acto se reitere y escale a conductas más gravosas.

Por tanto, se hace necesaria la creación de este tipo penal para alcanzar, entre otros fines, el de prevención general, que supone que la reacción del Estado en materia penal, frente a un comportamiento específico, tiene la capacidad de disuadir a la comunidad de incurrir en su comisión, lo cual no ha sido posible con las normas existentes.

b) También se estima necesario crear una norma que permita sancionar penalmente a quien porte un elemento punzante, cortante o cortopunzante en un medio de transporte

público o en evento masivo, (con las excepciones pertinentes) bajo el siguiente texto:

> *"…Adiciónese a la Ley 599 de 2000 el artículo 367C.*
>
> *Artículo 367C. Porte de arma blanca. El que porte elemento punzante, cortante o cortopunzante en medio de transporte público masivo, o durante evento masivo o escenario abierto al público, incurrirá en prisión de veinticuatro (24) meses a treinta y seis (36) meses, salvo que su tenencia esté relacionada con la práctica de una actividad, profesión u oficio lícitos".*

Este tipo penal pretende disuadir a la comunidad respecto del porte de armas blancas, así como disminuir la incidencia de este tipo de elementos en la comisión de delitos, lo cual no se ha logrado con las normas sancionatorias de policía.

Al respecto, es importante destacar que esta norma no pretende criminalizar el uso legal o legítimo de implementos, utensilios o herramientas de uso cotidiano, pues expresamente define dos circunstancias de lugar, en los que sería aplicable el tipo penal, esto es, medio de transporte público y evento masivo, lo que descarta la aplicación de la norma en sitios privados, vehículos particulares, lugares de trabajo, talleres, cocinas, etc.

Así mismo, el artículo establece una excepción para su aplicación, consistente en que el elemento punzante, cortante o cortopunzante esté siendo portado por razón de una actividad lícita, lo que impide que se sancione a quien lo lleva consigo por razones laborales, deportivas, enseñanza, entre otras.

Finalmente, se debe tener en cuenta que el concepto de "*arma blanca*", pero sobretodo el de elemento cortante, punzante o "*cortopunzante*", no resulta extraño a las normas que imponen sanciones de policía y penales, como quiera que las mismas aparecen en varios artículos ya revisados constitucionalmente, como es el numeral 6º del artículo 27 de la Ley 1801 de 2016, el artículo 310 de la Ley 906 de 2004, entre otros.

Sanción penal y proporcionalidad

Teniendo en cuenta que se trata de normas penales de peligro, es claro que la sanción no puede depender del grado de lesión, sino de su capacidad de poner en riesgo concreto algún bien jurídico con el desarrollo de la conducta que se busca tipificar.

En este caso, entendiendo que resulta más grave y concreto el riesgo cuando se ejecuta el acto de intimidación o amenaza con un arma blanca o de fuego, que cuando simplemente se porta la misma, se propone para el respectivo artículo del proyecto una pena de prisión entre 48 y 72 meses, superior al de constreñimiento ilegal, pero inferior a las normas que sancionan el homicidio, la gran mayoría de las lesiones personales y el hurto calificado.

Ahora bien, para el artículo 12 se propone una pena de prisión de 24 a 36 meses, que resulta inferior a la del porte de arma de fuego, entendiendo que esta última genera un mayor riesgo que el arma blanca.

Modificaciones a los delitos contra el patrimonio económico

Delito de hurto. Norma penal vigente:

El artículo 239 del Código Penal vigente establece la sanción para los casos de hurto simple entre 32 a 108 meses de prisión, con una circunstancia de atenuación cuando el objeto apropiado tiene un valor inferior a 10 salarios mínimos legales mensuales vigentes, que reduce la pena a 16 hasta 36 meses de prisión. Adicionalmente el artículo 268 de la Ley 599 de 2000 contempla una disminución punitiva adicional para los delitos contra el patrimonio económico, cuando la conducta recae sobre bienes que tengan un valor inferior a un salario mínimo, quedando el hurto simple de dicha cuantía, con una pena desde 8 hasta 24 meses de prisión.

De acuerdo a lo anterior, la sanción penal para el delito de hurto simple, dependiendo de su cuantía, expresada en salarios mínimos, sería la siguiente:

HURTO SIMPLE SEGÚN SMLMV	SANCIÓN PENAL VIGENTE
Hasta un salario mínimo legal mensual	8 a 24 meses de prisión
Desde dos y hasta diez salarios mínimos legales mensuales vigentes	16 a 36 meses de prisión
Más de diez salarios mínimos legales mensuales vigentes.	32 a 108 meses de prisión

De tiempo atrás, las estrategias del Estado en materia de Política Criminal respecto al hurto, se ha limitado a modificar los artículos que contienen las circunstancias de agravación y calificación para aumentar su sanción, así como a crear tipos penales que especifican el objeto sobre el que recae la conducta. Es así como en el pasado, han sido incorporados al sistema jurídico delitos como el abigeato o el hurto de hidrocarburos, además de hacerse incremento de las sanciones para el hurto agravado o calificado.

No obstante, el tipo penal base, el hurto simple, no ha sido objeto de revisión y actualización respecto de su efectividad o proporcionalidad de su sanción, manteniéndose una norma desactualizada, lo que tiene impacto en las seguridad de los ciudadanos.

Justificación:

El salario mínimo legal mensual vigente en Colombia para el año 2021 es de $908.526, motivo por el cual, se entiende como hurto simple de "*menor cuantía*", con el descuento punitivo ya mencionado, todo aquel que recae sobre un objeto cuyo valor sea inferior **a nueve millones ochenta y cinco mil doscientos sesenta pesos ($9.085.260)**. Ahora, sin desconocer que los artículos 240 y 241 establecen una serie de circunstancias que incrementan la pena para el hurto en forma significativa, no siempre se presenta alguna de estas, o no siempre se alcanzan a evidenciar ante los jueces de conocimiento o de control de garantías, impidiendo dar aplicación a consecuencias jurídicas drásticas y

acordes a la daño causado.

Nótese las consecuencias punitivas del hurto simple, expresando ahora la cuantía en montos de dinero, calculado con el salario mínimo para el 2021:

HURTO SIMPLE SEGÚN CUANTÍA	SANCIÓN PENAL VIGENTE
Objeto con valor menor a $908.526	8 a 24 meses de prisión
Objeto con valor entre $908.527 y $9.085.260	16 a 36 meses de prisión
Objeto con valor superior $9.085.260	32 a 108 meses de prisión

Como se puede observar, el rango económico previsto en la norma al día de hoy resulta desproporcionado respecto de su sanción, pues los hurtos que recaen sobre bienes entre $908.527 y $9.085.260 tendrían la misma sanción punitiva (pena atenuada en la actual normativa), lo que rompe el principio de proporcionalidad y desconoce la realidad económica del país.

En efecto, muchas personas se ven en la obligación de llevar consigo objetos cuyo valor suele ser inferior a diez salarios mínimos legales mensuales vigentes, pero que representan parte fundamental del patrimonio de dicho ciudadano, además de ser requeridos para obtener ingresos para éste y sus familias. Es lo que ocurre con teléfonos celulares, otros dispositivos tecnológicos, bicicletas, herramientas, entre muchos otros elementos con valor inferior a $9.085.260, que resultan fundamentales para la subsistencia, y por ello se debe acceder a ellos en forma prioritaria respecto de otros.

Según datos obtenidos de las bases de datos de la Policía Nacional, entre el 1 de enero de 2017 y el 6 de septiembre de 2021, se ha presentado la siguiente cantidad de hurtos:

MODALIDAD DE HURTO	CANTIDAD
Hurto a personas	1.150.781
Hurto a comercio	256.170
Hurto residencias	194.778
Hurto automotores	45.594
Hurto motocicletas	147.869

Lo anterior evidencia la necesidad de reaccionar frente dicho fenómeno delictivo, ajustando las sanciones, no con el objetivo de incrementarlas de forma desmedida o desproporcionada, sino de ajustarlas a la realidad económica del país.

- **Norma propuesta:**

Teniendo en cuenta lo anterior, se propone una modificación donde se creen rangos económicos más cortos para fijar la sanción del delito de hurto simple, con la finalidad de garantizar el principio de proporcionalidad y ajustar la norma a la realidad económica del país. Dicho ajuste llevaría a que las penas aplicables sean las siguientes:

HURTO SIMPLE SEGÚN SMLMV	SANCIÓN PENAL

	PROPUESTA
Hasta cuatro salarios mínimos legales mensuales	32 a 48 meses de prisión
Igual o superior a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes.	48 a 108 meses de prisión

Lo anterior, con la finalidad de que la reacción de las autoridades frente a este tipo de delitos produzca un mayor efecto respecto del fenómeno delictivo, con una sanción que resulte acorde al fenómeno que se pretende atacar.

- **Del delito de daño en bien ajeno. Norma penal vigente:**

El artículo 265 de la Ley 599 de 2000 tipifica el delito de daño en bien ajeno dentro de las conductas que resultan lesivas del patrimonio económico. De igual forma el artículo 266 establece las circunstancias de agravación para dicho punible, señalando, entre otros los siguientes:

> "1. Produciendo infección o contagio en plantas o animales.
> 2. Empleando sustancias venenosas o corrosivas.
> 3. en lugar despoblado o solitario.
> 4. Sobre objetos de interés científico, histórico, asistencial, educativo, cultural, artístico, sobre bien de uso público, de utilidad social, o sobre bienes que conforman el patrimonio cultural de la Nación."

Como se puede observar, fue claro para el legislador en su momento, que dependiendo del interés y relevancia que tuviera un determinado bien para el colectivo, la pena debía ser aumentada, motivo por el que los bienes con determinado interés (cultural o histórico) o determinada destinación (uso público o utilidad social) debían ser protegidos de manera más rigurosa.

Entonces, no resulta extraño para el ordenamiento jurídico, que ciertos bienes deban tener una mayor protección por parte del Estado, motivo por el que su ataque, destrucción o daño, debe ser reprochado con una sanción más drástica.

En la actualidad, las sanciones vigentes para el daño en bien ajeno son:

DAÑO EN BIEN AJENO	SANCIÓN PENAL VIGENTE
Daño sobre bien mueble o inmueble en cuantía superior a 10 SMLMV	16 a 90 meses de prisión
Daño sobre bien mueble o inmueble en cuantía superior a 10 SMLMV, agravado.	16 a 120 meses de prisión
Daño sobre bien mueble o inmueble en cuantía inferior a 10 SMLMV	16 a 36 meses de prisión
Daño sobre bien mueble o inmueble en cuantía inferior a 10 SMLMV, agravado	16 a 48 meses de prisión

Es importante resaltar que, en cualquiera de los casos previstos para el daño en bien ajeno, con independencia de la cuantía y de la existencia de circunstancia de agravación, la pena parte de 16 meses de prisión, incrementándose únicamente el máximo, dependiendo de los factores ya explicados.

Lo anterior, pues el artículo 266 de la Ley 599 de 2000 señala que la pena se aumentará "*hasta en una tercera parte*", lo que implica que el incremento de la agravación sólo se hace respecto del extremo máximo, como lo ordena el numeral 2 del artículo 60 del Código Penal (norma general que establece los criterios para la individualización de la sanción en todos los delitos), al señalar que, si "*la pena se aumenta hasta en una proporción, esta se aplicará al máximo de la infracción básica*".

Justificación

De acuerdo con el principio de proporcionalidad en materia penal, previsto en el artículo 3 de la Ley 599 de 2000, la sanción debe guardar una relación directa con la lesividad de comportamiento, y los efectos dañinos que pueda causar a la víctima directa y la comunicad.

Teniendo en cuenta que en muchos casos los bienes muebles e inmuebles destinados a la seguridad de la ciudadanía han venido siendo objeto de agresiones por parte de personas que deciden acudir a vías de hecho que resultan reprochables, se observa la necesidad de reaccionar desde la legislación penal para establecer una sanción ejemplar a dichos perpetradores, que no puede ser la misma prevista para el daño de cualquier otro bien mueble o inmueble.

Ahora, es claro que comportamientos como el que se propone sancionar con mayor drasticidad, no sólo afectan en patrimonio de quien sea propietario de la cosa mueble o inmueble dañada, que puede ser el Estado o un particular (en los casos de arrendamiento de inmuebles o contratos de prestación de servicios), sino que también merma la capacidad de reacción de las autoridades en un determinado momento, lo que lesiona y pone en peligro derechos de la ciudadanía en general.

Por lo anterior, el proyecto pretende fijar una pena especial, -más drástica respecto del mínimo y máximo punitivo previsto en la norma vigente- para cuando se afecten los bienes que componen la infraestructura destinada a la seguridad de los ciudadanos, el sistema de transporte público masivo, instalaciones militares o de policía. Esta sanción sería de 36 a 144 meses.

En punto de lo anterior, es pertinente señalar que las normas penales que rigen el ejercicio de individualización de la pena, ordena a los jueces de la República verificar si en la acusación presentada por la Fiscalía en un caso concreto, se han enrostrado causales de menor o mayor punibilidad, las cuales están enlistadas en los artículos 55 y 58 de la Ley 599 de 2000, para así encontrar los criterios que le permitan individualizar la pena dentro del marco legal establecido.

Dicho ejercicio implica, que el juez divida el marco de tiempo que le traza la ley en cuatro partes iguales, debiendo fijar la pena dentro del mínimo siempre que no se formulen en la acusación, circunstancias de mayor punibilidad de las previstas en el artículo 58 de la Ley 599 de 2000. Haciendo dicha tasación para el delito de daño en bien ajeno con la norma vigente, el resultado sería el siguiente:

DAÑO EN BIEN AJENO	SANCIÓN PENAL VIGENTE	DIVISIÓN DEL MARCO PUNITIVO PARA SU INDIVIDUALIZACIÓN
Daño sobre bien mueble o inmueble en cuantía superior a 10 SMLMV	16 a 90 meses de prisión	**(i) 16 a 34.5 meses de prisión** **(ii)** 34.5 a 53 meses de prisión **(iii)** 53 a 71.5 meses de prisión **(iv)** 71.5 a 90 meses de prisión
Daño sobre bien mueble o inmueble en cuantía superior a 10 SMLMV, agravado.	16 a 120 meses de prisión	**(i) 16 a 42 meses de prisión** **(ii)** 42 a 68 meses de prisión **(iii)** 68 a 94 meses de prisión **(iv)** 74 a 120 meses de prisión
Daño sobre bien mueble o inmueble en cuantía inferior a 10 SMLMV	16 a 36 meses de prisión	**(i) 16 a 21 meses de prisión** **(ii)** 21 a 26 meses de prisión **(iii)** 26 a 31 meses de prisión **(iv)** 31 a 36 meses de prisión
Daño sobre bien mueble o inmueble en cuantía inferior a 10 SMLMV, agravado	16 a 48 meses de prisión	**(i) 16 a 24 meses de prisión** **(ii)** 24 a 32 meses de prisión **(iii)** 32 a 40 meses de prisión **(iv)** 40 a 48 meses de prisión

En ese orden de ideas, con independencia de la cuantía que alcance el daño sobre el bien afectado, o si concurren algunas de las causales de agravación previstas en el artículo 266 de la Ley 599 de 2000 vigente, el marco punitivo comenzará siempre de 16 meses y se podría incrementar en un marco muy similar en todos los casos, salvo que se enrostren en la acusación circunstancias de mayor punibilidad de las previstas en el artículo 58 de la ley señalada.

Es por lo anterior, que en la norma propuesta el énfasis de incremento punitivo se hace respecto del mínimo de la pena y no del máximo, pues se busca que dicho aumento no sea desproporcionado y se ajuste a los principios del derecho penal.

La norma propuesta

Teniendo en cuenta lo señalado en precedencia, se propone establecer un agravante específico cuando el bien dañado esté destinado a la seguridad ciudadana, el sistema de transporte público masivo, instalaciones militares o de policía, fijando un nuevo marco

punitivo, así:

DAÑO EN BIEN AJENO	SANCIÓN PENAL VIGENTE	DIVISIÓN DEL MARCO PUNITIVO PARA SU INDIVIDUALIZACIÓN
Daño sobre bien mueble o inmueble en cuantía superior a 10 SMLMV	16 a 90 meses de prisión	**(i) 16 a 34.5 meses de prisión** **(ii)** 34.5 a 53 meses de prisión **(iii)** 53 a 71.5 meses de prisión **(iv)** 71.5 a 90 meses de prisión
Daño sobre bien mueble o inmueble en cuantía superior a 10 SMLMV, agravado.	16 a 120 meses de prisión	**(i) 16 a 42 meses de prisión** **(ii)** 42 a 68 meses de prisión **(iii)** 68 a 94 meses de prisión **(iv)** 74 a 120 meses de prisión
Daño sobre bien mueble o inmueble en cuantía inferior a 10 SMLMV	16 a 36 meses de prisión	**(i) 16 a 21 meses de prisión** **(ii)** 21 a 26 meses de prisión **(iii)** 26 a 31 meses de prisión **(iv)** 31 a 36 meses de prisión
Daño sobre bien mueble o inmueble en cuantía inferior a 10 SMLMV, agravado	16 a 48 meses de prisión	**(i) 16 a 24 meses de prisión** **(ii)** 24 a 32 meses de prisión **(iii)** 32 a 40 meses de prisión **(iv)** 40 a 48 meses de prisión
Daño sobre bien mueble destinado a la seguridad ciudadana, instalaciones militares o de policía.	**48 a 144 meses de prisión**	**(i) 48 a 72 meses de prisión** **(ii) 72 a 96 meses de prisión** **(iii) 96 a 120 meses de prisión** **(iv) 120 a 144 meses de prisión**

Con esta norma, se pretende sancionar de manera ejemplar, pero proporcionada, a quienes afecten bienes destinados a la seguridad pública, y con ello el patrimonio del estado o particulares, además de los derechos ciudadanos que se podrían ver en riesgo con la disminución de la capacidad de reacción estatal.

MODIFICACIÓN AL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL

El proyecto contempla asimismo la modificación a los artículos 310 y 312 de la Ley 906 de 2004, como estrategia para brindar a la comunidad criterios suficientes para interpretar las causales que posibilitan la aplicación de las medidas de aseguramiento, además de precisar dichas causales para facilitar su interpretación en el curso de audiencias.

Así las cosas, lo pretendido no es crear nuevas normas que favorezcan la privación de la libertad del procesado o que relajen el análisis de los requisitos constitucionales, sino precisar algunas expresiones de orden técnico en beneficio de la comunidad y los actores del proceso penal. Las modificaciones propuestas son las siguientes.

El artículo 310 de la Ley 906 de 2004 se refiere a los criterios que debe atender el juez para considerar que el imputado constituye peligro para la comunidad, lo cual está definido como causal para imponer una medida de aseguramiento. Esto genera dificultades de interpretación frente al uso de armas que no son consideradas como convencionales o de fuego, produciendo inseguridad jurídica y diversas interpretaciones en el desarrollo de las audiencias.

Sobre el particular, es importante recordar que el numeral 7º del artículo 27 de la Ley 1801 de 2006, definió como comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad de las personas, el hecho de portar armas neumáticas, de aire, de fogueo, de letalidad reducida, así como sprays, rociadores, aspersores o aerosoles de pimienta o cualquier elemento que se asimile a armas de fuego, en lugares abiertos al público donde se desarrollen aglomeraciones de personas o en aquellos donde se consuman bebidas embriagantes, o se advierta su utilización irregular.

En tanto las normas administrativas ya han definido que el uso indebido de dicho tipo de elementos implican un riesgo potencial para la vida y salud de las personal, resulta coherente y proporcional que se tengan como criterio para estimar el peligro para la comunidad, en la misma forma que se estableció la utilización de armas de fuego y armas blancas.

Por ello, se propone en el texto del proyecto incluir en el numeral 5º del artículo 310 las expresiones armas convencionales; armas de fuego hechizas o artesanales. Igualmente, se plantea introducir al artículo las armas menos letales, expresamente definidas en este proyecto como los "*elementos de carácter técnico que por su capacidad y características están concebidos para controlar una situación específica, sobre una persona o grupo de personas, generando incomodidad física o dolor*".

De otro lado, si bien es necesario reconocer que la detención preventiva debe ser la excepción y no la regla del sistema penal colombiano, lo cierto es que la Ley 906 de 2004 ha considerado que cuando una persona que está siendo investigada por la presunta comisión de una conducta punible pueda significar un peligro para la comunidad, será necesario proceder a la imposición de una medida de aseguramiento con el objeto de proteger a la comunidad.

Es por esto, que en el marco de la política criminal del Estado el Legislador ha venido estableciendo una serie de criterios de valoración para los jueces penales de control de garantías, que lo que pretenden es facilitarles la concreción de un concepto complejo como lo es el de "*peligro para la comunidad*", criterios que se encuentran en el artículo 310 de la Ley 906 de 2004.

Estos criterios no constituyen una imposición objetiva que limita la autonomía judicial o establece un juicio automático que obliga al juez a decretar una medida de aseguramiento, sino simplemente aportan elementos de juicio y razones de carácter legislativo para encausar la valoración material que debe hacer el juez con el objeto de determinar la existencia real de peligro para la comunidad.

Ahora bien, sobre la aplicación automática de la detención preventiva se tiene como antecedente relevante que el Congreso de la República adicionó, a través de la Ley 1826 de 2017, el inciso 2º del numeral 4º del artículo 313 de la Ley 906 de 2004 que señalaba: *"En el supuesto contemplado por el inciso anterior, se entenderá que la libertad del capturado representa peligro futuro para la sociedad en los términos de los artículos 308 y 310 de este código."* Esta disposición establecía automáticamente que se presentaba "*peligro para la comunidad*" cuando una persona capturada dentro del lapso de los tres años anteriores haya sido capturada por conducta delictiva o contravencional.

Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-567 de 2019 declaró inexequible la anterior disposición al considerar que vulneraba el artículo 29 de la Constitución Política y en particular desconocía el principio de culpabilidad por el acto. En efecto, lo que se había consagrado en una causal objetiva y automática que obligaba a declarar el peligro para la comunidad por el simple hecho de que una persona hubiera tenido una captura previa, lo que es a juicio de la Corte una manifestación del derecho penal de autor, concepción claramente proscrita en nuestro ordenamiento jurídico.

No obstante, lo que se propone en este Proyecto de Ley es corregir el error que se cometió en la Ley 1826 de 2017, al establecer una causal irrazonable de aplicación automática de "*peligro para la comunidad*" que pretermitía el análisis fáctico y jurídico atribuido al juez, para lo cual lo que se pretende no es modificar el artículo 313 del C.P.P., sino por el contrario modificar el artículo 310 de este mismo Código, para incluir un criterio de valoración que salvaguarda la autonomía judicial, pero que le asigna a las autoridades judiciales el deber de estimar de forma especial, para efectos de concretar la causal de existencia de peligro para la comunidad, que el imputado cuente con registro de capturas previas como consecuencia de una orden de autoridad competente o en todo caso objeto de legalización ante un juez de control de garantías, o se le haya impuesto medida restrictiva o no restrictiva de la libertad, suscrito preacuerdo, aceptado cargos u otorgado principio de oportunidad en los últimos tres (3) años por la comisión de delitos contra la vida y la integridad personal o contra el patrimonio económico.

Dicha disposición lo que busca es otorgar un nuevo criterio adicional, que puede ser autónomamente valorado por los jueces para determinar el peligro para la comunidad de forma conjunta con los demás criterios que ya existen en el artículo 310 de la Ley 906 de 2004, recogiendo en efecto una serie de circunstancias previas, de las cuales es necesario destacar que todas corresponden a situaciones jurídicas que han debido ser validadas por las autoridades judiciales y que buscan hacer frente a diversas formas de reincidencia y recurrencia en las conductas delictivas, por lo que a todas luces supera los problemas de inconstitucionalidad que tenía la norma que incluía la Ley 1826 de 2017 y que fue expulsada del ordenamiento jurídico.

Además, debe precisarse que el ámbito de aplicación del nuevo criterio valorativo incluido se circunscribe solamente a aquellas conductas que hayan podido atentar contra los bienes jurídicos de la vida, la integridad personal o el patrimonio económico, medida de política criminal enfocada a los comportamientos que más están afectando la seguridad ciudadana.

Así mismo, también se propone un inciso adicional al artículo 310 de la Ley 906 de 2004, que pretende enfrentar los mencionados hechos de reincidencia y recurrencia, atribuyéndoles a los fiscales el deber de priorizar la valoración de la procedencia sobre la solicitud de medida de aseguramiento, cuando se encuentre ante circunstancias como las previamente relatadas.

En cuanto al artículo 312 de la Ley 906 de 2004, se establecen los criterios para que el juez de control de garantías valore el riesgo potencial de no comparecencia al proceso, como causal para la imposición de una medida de aseguramiento. Este proyecto pretende incluir dentro de dichos criterios, "*La resistencia al procedimiento de captura mediante actos violentos contra el funcionario que la realice, el intento de emprender la huida, o dificultar su individualización*", lo que resulta pertinente por las siguientes razones.

El numeral 3 del artículo 312 de dicha codificación contempla como causal para establecer el riesgo de no comparecencia, el comportamiento del imputado durante el procedimiento penal al que se le ha vinculado u otro de igual naturaleza, causal que lleva a interpretaciones diversas sobre si es pertinente tener en cuenta la conducta del imputado al momento de la captura, pues: (i) en la mayoría de casos dicho trámite se hace respecto de quien todavía no es imputado; y (ii) en casos de flagrancia, la captura se realiza antes de que exista proceso judicial.

Así las cosas, corresponde al legislador intervenir en dicho debate jurídico, pues tratándose de causales que se refieren a la privación del derecho fundamental a la libertad, las diversas interpretaciones implican el riesgo de afectación a la seguridad jurídica y el derecho a la igualdad, motivo por el que resulta necesaria esta reforma desde el punto de vista político-criminal y constitucional.

No hay duda que la captura es un trámite regulado en la Ley 906 de 2004 y que hace parte del procedimiento penal, bien que se haga como consecuencia de una orden emitida por autoridad competente o se realice en situación de flagrancia. Por este motivo, resistirse al procedimiento, emprender la huida o dificultar la individualización, implica entorpecer una actividad procesal realizada por un funcionario público en ejercicio de sus funciones, la cual se presume legal hasta tanto no exista pronunciamiento en contrario de un juez de control de garantías.

Es por ello que el ordenamiento jurídico establece los mecanismos jurídicos para que una persona pueda oponerse a la diligencia de captura, mediante la acción constitucional de Habeas Corpus (ante cualquier juez del país) y la participación en la audiencia de control posterior ante el juez de control de garantías. Entonces, corresponde a los particulares acatar el llamado de un funcionario público que actúa en ejercicio de sus funciones al momento de la captura, actuando con lealtad y facilitando el trámite que se realiza, sin que pueda acudir a vías de hecho que la impidan, dificulten o ponga en riesgo la vida de quien lo realiza o terceros.

Por lo anterior, resulta necesaria y proporcional la reforma propuesta, para incluir este criterio para verificar el riesgo de no comparecencia.

MODIFICACIÓN AL CÓDIGO NACIONAL DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA CIUDADANA

- **Modificación al valor de las multas, procedimiento y las consecuencias por el no pago**

Desde la expedición del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en las 32 ciudades capitales se han impuesto un total de 4.001.012 multas, de las cuales hasta el momento solo se han pagado 91.909[21], esto quiere decir que solamente el 2.3% de las multas han tenido un trámite, mientras que el 97.7% todavía no se han pagado por parte de los ciudadanos.

PERIODO DEL 2017- 2021		
CIUDAD CAPITAL	**CANTIDAD TOTAL DE MULTAS**	**MULTAS PAGAS**
ARAUCA	6.769	231
ARMENIA (CT)	42.123	1.526
BARRANQUILLA	223.784	697
BOGOTA	1.864.029	45.560
BUCARAMANGA	80.743	2.892
CARTAGENA	182.960	767
CUCUTA	110.275	1.540
FLORENCIA	39.743	497
IBAGUE	73.234	968
LETICIA	8.057	237
MANIZALES	61.163	2.408
MEDELLIN	330.211	10.596
MITU	2.091	223
MOCOA	7.838	477
MONTERIA	54.945	516
NEIVA	70.544	807
PASTO	80.571	1.336
PEREIRA	92.642	1.665
POPAYAN	35.912	891
PUERTO CARREÑO	4.082	41
PUERTO INIRIDA	7.956	263
QUIBDO	9.126	342
RIOHACHA	17.146	103
SAN ANDRES	19.302	691
SAN JOSE DEL GUAVIARE	6.372	544
SANTA MARTA	82.482	1.108
SANTIAGO DE CALI	290.935	9.252
SINCELEJO	23.358	43
VALLEDUPAR	53.998	80
VILLAVICENCIO	64.283	2.321
YOPAL	27.741	1.330
TUNJA	26.597	1.957
TOTAL	**4.001.012**	**91.909**

[21] Fuente DISEC

El hecho de que las multas impuestas en aplicación del CNSCC no estén siendo pagadas impide que las alcaldías puedan ingresar recursos para realizar los programas culturales destinados a mejorar los comportamientos de convivencia, lo que significa que no se está generando el impacto deseado. Por otro lado, el salario mínimo mensual legal vigente en Colombia para el año 2021 es de 908.526 pesos, lo que quiere decir que una multa tipo 4, la cual corresponde a 32 salarios mínimos diarios legales vigentes, tiene un valor de $969.094 pesos. Es así como se puede observar que una multa tipo 4 es de mayor cuantía que un (1) SMMLV, por lo que el pago de la misma podría generar un problema económico para el ciudadano al que se impone dicha multa, en especial las personas de menores recursos económicos.

La reducción del valor de las multas en el marco del CNSCC corresponde entonces a permitir que las personas que cometan comportamientos contrarios a la convivencia puedan pagar las multas que les son impuestas, teniendo en cuenta que serán más accesibles, así como también permitirá que las alcaldías puedan recaudar fondos para las actividades culturales, el sostenimiento del Registro Nacional de Medidas Correctivas, y poder generar el impacto que se desea, aumentando el número de multas pagadas con el fin de dar cumplimiento al CNSCC. A la vez, se busca que a aquellos a los que ya se les haya impuesto una multa puedan tener una rebaja en el costo de la misma.

De otro lado, se resalta que la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana[22], en el aspecto relativo con la "*7.2 Efectividad del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*" dispuso que "*Los ministerios del Interior y de las Tecnologías de la Información gestionarán un solo sistema de recaudo a nivel nacional de los pagos por concepto de comparendos y medidas correctivas impuestas por los Inspectores de Policía, al igual que buscarán adoptar la tecnología para su implementación*", además enfatizó que "*Los Ministerios del Interior y de Justicia apoyarán a las administraciones locales con el fin de que desarrollen las capacidades necesarias para implementar el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en diversas materias, entre ellas, la aplicación de comparendos*".

En cuanto a las consecuencias existentes por el no pago de las multas previstas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se resalta que no afectan a la gran mayoría de los ciudadanos, advirtiendo que no existe una consecuencia mayor para aquellos que reiteran un comportamiento contrario a la convivencia que tiene como consecuencia la multa, motivo por el cual es necesario ampliar las consecuencias por concepto de recurrencia en materia de convivencia, con lo que se pretende aumentar el pago de las multas, y adicionalmente mejorar la convivencia entre las personas, toda vez que las consecuencias tienen un impacto directo sobre ellas.

De otro lado, existe la necesidad de establecer una norma especial y concreta que permita, en forma expedita, resolver lo referente a la imposición de multas tipo 1 a 4 por infracciones a las normas de seguridad y convivencia ciudadanas, así como la marcada carencia de términos puntuales y sustancialmente cortos que garanticen una efectiva y pronta

[22] Disponible en la dirección electrónica:
https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/politica_marco_de_convivencia_y_seguridad_ciudadana.pdf

imposición de las sanciones allí contenidas.

Resulta claro para el contexto del presente cuerpo normativo que la norma contenida en el artículo 223 de la Ley 1801 de 2016, respecto al procedimiento establecido para el proceso verbal abreviado de competencia de los Inspectores de Policía en primera instancia y de los alcaldes en segunda instancia, ha resultado un obstáculo para los fines perseguidos para la imposición de las multas tipo 1 a 4 del ordenamiento regulatorio de la seguridad y convivencia ciudadanas.

La norma citada, sin desconocer los términos perentorios allí contenidos, ha demostrado que no se ajusta a la realidad del quehacer diario de las Inspecciones de Policía, pues no permite dar la premura que este contexto normativo quisiera en desarrollo de mayores y más eficientes acciones estatales en procura de la seguridad y convivencia que se pretende, al hacer que el ciudadano infractor reciba una sanción en tiempo real, que ejemplarice su actuar y lo conmine a abstenerse de reincidir en dicho comportamiento, lo que se puede traducir en el logro de una verdadera cultura ciudadana.

La respectiva disposición normativa busca que, sin perjuicio y sin detrimento del procedimiento verbal abreviado por el cual se tramitan todos los comportamientos contrarios a la convivencia, de competencia de los Inspectores de Policía, los Alcaldes y las autoridades especiales de Policía, atienda en forma aún más expedita el procedimiento para la imposición de multas, las que conforme al artículo 180 de la Ley 1801 de 2016, es el pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado, según la cual varía el monto de la multa. Así mismo, la desobediencia, resistencia, desacato, o reiteración del comportamiento contrario a la convivencia, incrementará el valor de la multa, sin perjuicio de los intereses causados y el costo del cobro coactivo.

Consecuente con lo anterior, es de resaltar que los comportamientos contrarios a la seguridad y convivencia ciudadanas que son más reiterativos y menos atendidos, son los que conllevan la imposición de multas generales tipo 1 a 4, y los que por la razones expuestas son cometidos en forma reiterada por los infractores, deteriorando en forma grave la cultura ciudadana y el respeto a las autoridades de policía, multas que dicho sea de paso fueron declaradas exequibles por la Corte Constitucional en sentencia C-142 de 2020.

Se busca que la inclusión del artículo 223A lleve inmersos criterios de dosificación, la obligación clara y expresa de atender en forma perentoria los términos allí contenidos, entre ellos, el derecho a la objeción y aceptación ficta.

Se destaca la clara pérdida de beneficios por parte del infractor, y la obligación de las autoridades de migración para ejercer un verdadero y efectivo control de los infractores extranjeros para el logro efectivo de la multa.

Por primera vez se incluye en forma clara la sanción incrementada para aquellos infractores reincidentes, con el único propósito de verificar en ellos que su comportamiento es contrario a la seguridad y convivencia y a los buenos actos de cultura ciudadana, por la

que deben asumir su responsabilidad.

- **Sobre la necesidad de fortalecer el sistema de recaudo de multas**

El actual sistema de recaudo de multas previstas en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, materializado en el artículo 185 de la Ley 1801 de 2016, por medio la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, refiere acerca de la "*Organización administrativa para el cobro de dineros por concepto de multas*", que "*Las administraciones distritales y municipales dispondrán de la estructura administrativa para el cobro y recaudo de dineros que por concepto de multas se causen…*"

Se destaca que de los 1.123 municipios, 32 departamentos y 5 distritos: **i)** tan solo 2 entidades territoriales cuentan con un sistema de recaudos, **ii)** la tasa de ejecución de las multas no supera el 10% del recaudo, **iii)** no se cuenta a nivel nacional con un sistema o plataforma de información multicomprensiva que pueda hacer seguimiento a la captación de los recursos, visibilizar a los infractores y generar un sistema de alertas para dar inicio a los procesos coactivos.

Por lo anterior, se requiere modificar la referida disposición con la finalidad de fortalecer las capacidades de las Gobernaciones y las Alcaldías en materia del recaudo por infracciones contrarias a la convivencia y que hacen parte del Sistema Nacional de Medidas Correctivas.

Pero especialmente se justifica modificar las normas correspondientes con el fin de dar consistencia y materialización a la *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana - Para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad*, especialmente en el aspecto que busca la "*Efectividad del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*", al ordenar la creación "un solo sistema de recaudo a nivel nacional de los pagos por concepto de comparendos y medidas correctivas impuestas por los Inspectores de Policía, al igual que buscarán adoptar la tecnología para su implementación".

- **Modificación del traslado por protección contemplado**

La figura del traslado por protección contemplado en la Ley 1801 de 2016, como medio de policía, es la herramienta jurídica de la cual requiere la Policía Nacional, en aquellos eventos donde personas se ven involucradas en comportamientos que afectan la convivencia y pueden afectar la vida e integridad tanto del mismo individuo como de terceros, y ante la presencia de la autoridad, se tornan violentos o en su defecto continúan con una actitud agreste con la misma sociedad pudiendo generar riesgos para su entorno.

Como lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia C-720 de 2007, al verificar la importancia de la medida de retención transitoria, indicando que "*la declaratoria de inexequibilidad pura y simple, podría conducir a que la policía careciera de medidas para proteger efectivamente derechos como la vida y la integridad de personas puestas en*

situación de grave riesgo cuando se trata de circunstancias de urgencia frente a las cuales, en la actualidad, no existan medidas alternativas posibles", lo que permite evidenciar que incluso el Alto Tribunal considera que poder trasladar a una persona que esté en peligro, es una medida onerosa pero necesaria para cumplir los fines esenciales del Estado, cual es servir y proteger a la sociedad.

La situación enunciada, fue valorada nuevamente por la Corte Constitucional en sentencia C-281 de 2017, donde reiteró que suprimir la posibilidad del traslado, privaría de manera permanente a la Policía Nacional de una herramienta que en ocasiones puede ser la única disponible para evitar graves riesgos a la vida o a la integridad, y por tal razón la medida debe rodearse de garantías indispensables donde converjan los fines del Estado, a la vez la obligación de las entidades territoriales de implementar lugares que brinden las garantías necesarias para proteger al individuo.

Significa lo anterior que la Policía Nacional, en cumplimiento de su misión constitucional, debe contar con medios excepcionales de restricción de derechos, pero con fines superiores como la protección a la vida e integridad de las personas y con los más estrictos controles por parte de los superiores, entes de control y la misma administración distrital o municipal.

Las modificaciones propuestas permiten cumplir con las dos precisiones hechas por la Corte Constitucional, en el sentido de tener el mecanismo que permita la protección de las personas en determinados eventos, pero de forma excepcional, lo que implica que se reduzcan las causales en que en la actualidad se lleva a cabo la aplicación del medio de policía traslado por protección, dejando en manos del personal del Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes su empleo en casos netamente del servicio de vigilancia, es decir, en la atención de motivos de policía donde se ponga en riesgo la vida e integridad de las personas.

El texto propuesto modula el empleo del medio de policía, le impone ciertos criterios de control y finalidad para su materialización, a la vez que impone obligaciones a las entidades territoriales de construir o adecuar los centros de traslado por protección, de manera que garantice la dignidad humana y evite abusos o desviaciones en la aplicación de la misma. Se destaca la importancia de equipar los Centros de Traslado por Protección, con los medios tecnológicos que permitan un estricto control a la aplicación del medio de policía.

De igual forma, el texto propuesto tiene especial énfasis en la corresponsabilidad de la autoridad distrital o municipal en la designación, adecuación, dotación y seguridad del Centro Traslado por Protección, en aras de cumplir con la finalidad de la medida y poder de proteger a las personas en su integridad, en virtud a que pueda ser afectada por terceros o este pueda incurrir en comportamientos que afecten la convivencia o repercutan en conductas penales.

Es por tal situación que la obligatoriedad del Estado, a través de la Administración distrital o municipal, de contar con un grupo interdisciplinario en el sitio que permita apoyar la medida y los controles necesarios para evitar desviación en la aplicación del medio de policía, lo cual converge con el acompañamiento del Ministerio Público para verificar el

ingreso y salida del sujeto pasivo del medio.

En lo referente a dejar en manos del uniformado adscrito al Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, tiene su esencia en los motivos de policía que debe atender el uniformado en su quehacer diario frente a los requerimientos de la sociedad, lo cual permite un mayor control en la aplicación del medio de policía y un ejercicio del mismo por parte de quienes atienden los casos referidos a riñas o situaciones de peligro a la sociedad que generen quienes se apartan de los postulados de la convivencia.

EQUIPAMIENTO NECESARIO PARA LA SEGURIDAD Y CONVIVENCIA

Las determinantes de superior jerarquía se entienden como aquellas disposiciones normativas que prevalecen en el ordenamiento jurídico precisamente por sus características especiales que permiten orientar y regular la planificación del territorio. Como consecuencia de este carácter de norma de superior jerarquía, su efecto jurídico imposibilita que sean desconocidas, modificadas o contrariadas por normas o instrumentos jurídicos ordinarios.

Cuando el presente Proyecto de Ley señala que dentro de las atribuciones de los alcaldes establecidas en el artículo 205 de la Ley 1801 de 2016, estos podrán establecer la construcción de cualquier equipamiento necesario para la seguridad y la convivencia en el lugar que para tal efecto se determine, y que esto constituye un determinante de superior jerarquía en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997, está facilitando la posibilidad de que los alcaldes, dentro del marco del ordenamiento jurídico y estratégico de cada municipio, pueda destinar áreas, terrenos, o incluso bienes inmuebles para fijar en ellos establecimientos al servicio de la seguridad y la convivencia local.

Lo anterior redunda en la materialización del propósito de cumplir con un fin esencial del Estado, establecido en el artículo 2 de la Constitución Política como lo es: "*asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*", en el entendido de que una destinación de áreas o inmuebles como equipamientos para la seguridad y la convivencia contribuyen a facilitar la imposición de medidas efectivas de justicia que le garanticen el *ius puniendi* del Estado así como el goce y disfrute de los derechos fundamentales de la ciudadanía con plena libertad y sin temor a la criminalidad.

Debe entenderse, que los proyectos de equipamientos de seguridad y convivencia que se enmarquen en las mencionadas determinantes de superior jerarquía deberán propender la articulación con los demás elementos del territorio, buscando el equilibrio entre las áreas residenciales y sus servicios asociados, y teniendo en cuenta las estructuras sociales, económicas y ambientales.

MODIFICACIONES A LA FIGURA DE LA EXTINCIÓN DE DOMINIO

El crecimiento de diferentes actividades de mercado, ha aumentado también las prácticas para la obtención de recursos mediante el ejercicio de actividades ilícitas por parte de

individuos u organizaciones de criminalidad que, directamente o a través de terceras personas naturales o jurídicas utilizadas como fachada, incrementan su patrimonio adquiriendo bienes producto de la comisión de delitos de narcotráfico, lavado de activos, financiación del terrorismo, y corrupción entre otros. Situación que da origen a la necesidad de intervención por parte del Estado para garantizar el acceso a la propiedad privada de manera lícita y dentro de los límites que impone la moral social.

Bajo esta realidad el legislador ha avanzado en la expedición de normas tendientes a declarar la extinción o inexistencia del derecho de dominio sobre aquellos bienes que han sido obtenidos con recursos provenientes de la ilegalidad, lo que ha hecho que Colombia se constituya quizás, en uno de los países de América Latina y del mundo con el más amplio portafolio de bienes administrados como consecuencia de procesos de Extinción de Dominio.

Aun cuando la Ley 1708 de 2014 ha sido un instrumento fundamental de política criminal, y se ha convertido en un mecanismo de respuesta eficaz contra el crimen organizado, se hace necesario dinamizar esta herramienta jurídica a efectos de disminuir el inventario de bienes extintos y en proceso de extinción de dominio que administra el Estado; reducir los costos de administración e incrementar y optimizar la productividad de estos con el fin de transferir recursos al Estado.

De manera que se presentan aquellas reformas tendientes a facultar al administrador del FRISCO para flexibilizar y estimular la inversión privada tanto nacional como extranjera, promover la reactivación de un sector de mercado significativo para el país como lo es el inmobiliario, así como impulsar y fortalecer la generación de recursos que serán destinados al desarrollo y fortalecimiento del sector justicia, la inversión social, la política de drogas, el desarrollo rural, la atención y reparación a víctimas de actividades ilícitas, y todo aquello que sea necesario para tal finalidad.

En este sentido se incluyen medidas que tienden a fortalecer la aplicación de la extinción de dominio a través del aseguramiento de recursos para proveer los despachos de jueces y fiscales necesarios para reducir las cargas existentes y aminorar los tiempos de duración de estos procesos.

Así mismo se establecen medidas que facilitan los procesos necesarios para la administración de los activos que componen el FRISCO y que se han construido desde la experiencia de las facultades de que dispone la SAE para tal fin, no solo respecto de los bienes que llevan en administración de la SAE por más de 5 años, sino además de sociedades, procurando que los activos administrados continúen siendo rentables, productivos y generadores de empleo.

SOBRE LA REGULACIÓN DE ARMAS, ELEMENTOS Y DISPOSITIVOS MENOS LETALES

- **Sobre la necesidad de regular lo concerniente con las armas, elementos y dispositivos menos letales**

En atención a la afectación de los derechos fundamentales a la vida e integridad personal y libertades públicas que se viene ocasionando contra los ciudadanos por factores delincuenciales ante el uso indiscriminado y adecuación que realizan con éstas para alcanzar su letalidad, conforme lo reflejan los índices de criminalidad.

Por lo anterior, resulta imperativo establecer medidas encaminadas a la protección de los derechos y garantías en la seguridad y la convivencia ciudadana, mediante una reglamentación que permita el registro, control y porte de las armas menos letales.

El uso de las armas menos letales se hizo evidente desde el siglo XIX con el ánimo de generar control sobre grupos de personas que se resisten ante la autoridad policial[23], hecho que permite deducir un uso direccionado a preservar la seguridad pública, así como el orden público; por lo que han venido siendo integradas al servicio de policía y de las empresas de seguridad privada, en particular aquellas de impacto cinético, las eléctricas y los químicos irritantes[24].

De otra parte, y ante su comercialización y uso descontrolado, también han venido siendo adoptadas y adaptadas en sus mecanismos por parte de la delincuencia común, ocasionando impacto social negativo, lo que refleja el índice delincuencial donde éstas aparecen.

El incremento en el uso inadecuado de las armas no letales en Colombia ha sido creciente desde el año 2019, cuando se incautaron 1.207 armas de fogueo, cinéticas y neumáticas (FCN); mientras que para algunos meses del 2020 este número fue de 1.286 armas de FCN, lo que representa un incremento del 7% en comparación del año anterior. No obstante que gran parte del año, Colombia fue objeto de confinamiento obligatorio en razón a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, declarada por el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, medida prorrogada y luego sustituida por el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable dispuesto por el Decreto 1168 del 2020.

Dichas normas, como es comprensible, han limitado la movilidad e interacción de las personas a nivel nacional para reducir los niveles de contagio y propagación del Covid-19; lo que permite analizar que, a pesar de dichas medidas impuestas durante el año 2020, se presentó un aumento en la incautación de armas de FTN.

De las 1.286 armas de FCN incautadas, 387 (30%) fueron utilizadas para cometer el delito del hurto, mientras que 145 (11%) fueron incautadas en casos de fabricación, tráfico y porte de armas de fuego, siendo el tráfico, mientras que 38 FCN (3%) fueron incautadas

[23] UNLIREC. (2016). *Armas menos letales en América Latina y el Caribe. Retos y oportunidades.* Bogotá: Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe.
[24] Ibíd.

en delitos de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, y de lesiones personales. De estos delitos, el 78% (1.002) se desarrollaron con armas neumáticas, el 15% (195) con armas de energía cinética, y el 7% (89) con armas de fogueo; lo cual demuestra no solo el concurso, sino el mayor uso de armas neumáticas en la comisión de delitos en el país.

A la fecha se estima que en el mundo existen más de 450 empresas dedicadas a la fabricación de armas menos letales[25], cifra que responde a la alta demanda por parte de gobiernos y cuerpos de policías para su inclusión en el servicio, como también su adquisición por personas del común y de grupos delincuenciales, quienes capitalizan la ausencia de reglamentación para su uso y porte, situación que refleja una problemática social en el escenario nacional.

El Decreto 2535 de 1993, *"Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos",* fija requisitos para la tenencia y porte de armas, municiones explosivas y sus accesorios, al igual que clasifica los tipos de armas. Sin embargo, las armas de FCN no se encuentran clasificadas ni definidas, hecho que sustenta la necesidad en su reglamentación.

Por su parte, la Ley 1801 del 2016, *"Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"*, enumera en su artículo 27 los *comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad de las personas, es decir que resultan contrarios a la convivencia,* lo que significa una amenaza para la vida e integridad de las personas. El numeral 7 de dicho artículo establece como comportamiento que pone en riesgo la vida e integridad de las personas, el relativo a: "*Portar armas neumáticas, de aire, de fogueo, de letalidad reducida o sprays, rociadores, aspersores o aerosoles de pimienta o cualquier elemento que se asimile a armas de fuego, en lugares abiertos al público donde se desarrollen aglomeraciones de personas o en aquellos donde se consuman bebidas embriagantes, o se advierta su utilización irregular, o se incurra en un comportamiento contrario a la convivencia."*

No obstante, la anterior disposición legal encaminada a la garantía de la vida e integridad personal, con ocasión del uso irregular de las armas -FCN-, nuestro ordenamiento jurídico carece de reglamentación respecto al registro, comercialización, uso y porte de estas, las que puede adquirir cualquier ciudadano sin importar su perfil. Además, el poseedor de un arma menos letal no está obligado a capacitación alguna para su uso y porte, pues lo único que requiere es la capacidad económica para adquirirla.

Así mismo, la Resolución No. 0293 del 2017, *"Por la cual se expide el Reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional de Colombia",* establece en su artículo 17 que las armas menos letales serán suministradas por la institución como elemento de dotación oficial. Sin embargo, para que un profesional de policía pueda ser dotado con ésta, debe contar con la capacitación correspondiente que acredite su idoneidad, requisito no exigible para las personas del común ni las empresas de vigilancia y seguridad privada que las utilizan en

[25] Estas cifras fueron presentadas por Neil Corney durante el 6to Simposio de armas no letales en Ettlingen, Alemania, 16 de mayo de 2011.

su servicio.

Adicionalmente, el artículo 18 de la precitada Resolución, clasifica las armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales de la siguiente manera:

Mecánicas cinéticas	**Agentes Químicos**	**Acústicas y lumínicas**	**Dispositivos de control eléctrico y auxiliares**
Fusiles lanza gases y lanzadores múltiples	Dispositivo lanzador de pimienta, con propulsión pirotécnica, gas o aire comprimido	Granadas de aturdimiento	Lanzadores múltiples eléctricos
Escopeta calibre 12	Granadas con carga química CS, OC	Granadas de luz y sonido	Pistolas de disparo eléctrico o dispositivos de control eléctrico
Lanzadores de red de nylon o materiales	Granadas fumígenas	Granadas de múltiple impacto	Bastón policial
Lanzador de munición esférica	Cartuchos con carga química CS, OC	Cartuchos de aturdimiento	Dispositivo de shock eléctrico
Munición de goma	Cartuchos fumígenos	Dispositivo acústico largo alcance y nominal	Lanzador flash
Cartuchos de impacto dirigido			Bengalas
Cartuchos impulsores			Animales entrenados
Munición cinética			Vehículos antimotines antidisturbios
			Dispositivo lanza agua

Sumado a esta clasificación, en un parágrafo del citado artículo 18 se indica que cualquier arma, munición, elemento y dispositivo no letal que no se encuentre en esta clasificación deberá contar con estudio técnico, autorización, reglamentación y capacitación por la misma institución para poder ser utilizado.

Lo anterior indica claramente que la Policía Nacional, antes de utilizar un arma no letal, realiza un estudio para determinar si es apta y segura, sin poner el riesgo a los ciudadanos y garantizando que estas puedan ser utilizadas en el servicio. Sin embargo, las armas no letales compradas por los ciudadanos del común no cuentan con estudios previos que garanticen su idoneidad para el uso dentro del conglomerado social.

Se resalta que durante el 2020 la Policía Nacional incautó 4,626 FCN por infracción al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC), de las cuales 2,661 (55%) eran neumáticas, 1,508 (37%) de fogueo, 45 (1%) energía cinética y 412 (7%) de otro tipo, lo que permite inferir que, al igual que en los casos de la comisión de delito, las armas neumáticas y las de fogueo representan el mayor porcentaje de incautación respecto a las infracciones al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que refleja el índice de mayor circulación entre la ciudadanía.

No obstante, el número de armas no letales existentes en Colombia sigue siendo incierto, calculándose que en el 2019 se importaron 193.107, mientras que para el 2020 fueron 190.706, para un total de 383.813; lo que representa un incremento del 307% en comparación de las armas no letales importadas en los años 2017 y 2018, que correspondió a un total de 125.079[26].

Ahora, entre el 2017 y el 2020 fueron importadas 508,892 armas no letales, lo que permite deducir, que si cada una de éstas fue adquirida por una persona diferente, se estaría hablando de una cantidad que duplica al número de personas naturales a quienes les fueron expedidos permisos para porte y tenencia, en el marco del Decreto Ley 2535 de 1993 "*Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos*" reglamentado por el Decreto 1809 de 1994 que para el 2019 correspondió a un total de 339.160[27].

Se debe tener en cuenta que la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, a través del numeral 7.12.2 "*persecución del porte y tenencia ilegal de armas"*, tiene por objeto la expedición de un marco normativo para regular la importación, comercialización, porte y tenencia de armas no letales, lo que significa que dentro de las metas del gobierno a través de la política marco, se fija la necesidad de regular las armas menos letales, habida cuenta de su existencia dentro del conglomerado social y su presencia en las calles.

La justificación que esgrime el ideario público, mediante el precepto de solo utilizarlas en defensa propia ante posible e injusta amenaza, no se deriva de estudio social ni asidero legal que soporte los argumentos. Contrario a esto, se ha demostrado que existe un interés proclive en su utilización para cometer actos delictivos.

Como referente se tiene que la legalización del uso de las armas por parte de personas naturales en varios estados de Norteamérica, se fundó en la doctrina "*Castle*", la cual justifica que estas pueden ser utilizadas en defensa propia dentro de su domicilio o en un espacio que se ocupe de manera legal, por ejemplo su carro, con el fin de disuadir una amenaza o riesgo a su integridad. No obstante, desde que la reglamentación entró en vigencia, no se presentan cifras de aumento en el uso de las armas en defensa propia.

[26] FIP. (2020). *El Desafío de las Armas No Letales. Recomendaciones para una Política de Control.* Bogotá: Fundación Ideaz Para la Paz.

[27] Presidencia de la República. (20 de Febrero de 2019). *Prensa de Presidencia de la República*. Obtenido de Presidencia de la República: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190220-Gobierno-define-nuevo-proceso-y-requisitos-para-solicitar-permiso-especial-de-porte-de-armas-de-fuego.aspx

Por el contrario, se refleja un aumento de entre el 6% y 8% en el uso de éstas para cometer delitos[28].

MARCO NORMATIVO Y POLÍTICAS VIGENTES

Los antecedentes normativos del tema se resumen en los siguientes:

- Con referencia a la regulación y control de las armas el Estado Colombiano ha establecido algunos parámetros fundamentalmente a través del artículo 223 de Constitución Política, ratificando el concepto de monopolio y estableciendo algunas excepciones con relación a los organismos nacionales de seguridad.

- La Ley 18 de 1990, "*prohíbe la fabricación, importación, distribución, venta y uso de juguetes bélicos en el territorio nacional, se adiciona la Ley 42 de 1985 y se dictan otras disposiciones*".

- El Decreto Ley 2535 de 1993, "*Por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos*", reglamentado por el Decreto 1809 de 1994, facilita a las autoridades las gestiones administrativas de control de armas en el marco de su competencia.

- La Ley 599 de 2000, a través del artículo 365, prohíbe la fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones, y establece sanciones en materia penal cuando se omita el control del Estado.

- La Ley 737 de 2002, por la cual se aprueba la "*Convención Interamericana contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados*", y exhorta al Estado a ejercer un control eficaz de las armas de fuego.

- La Ley 1119 de 2006 establece normas para "*actualizar los registros y permisos vencidos para el control al porte y tenencia de las armas de fuego*" y modifica y complementa el Decreto 2535 de 1993.

- La Ley 1941 de 2018, en su artículo 5 establece parámetros para reforzar el control del Estado frente a las armas de fuego y la investigación judicial de carácter penal.

- En el marco de fortalecimiento a la seguridad ciudadana, la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC) a través del artículo 27, establece medidas correctivas frente a comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad, asociados al porte de "*armas neumáticas, de aire, de fogueo, de letalidad reducida*", entre otras.

[28] Cheng, C., & Hoekstra, M. (2012). *Does Strenthening Self-Defense Law Deter Crime or Escalate Violence? Evidence from Castle Doctrine.* Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Una vez analizados los antecedentes respecto a la regulación de armas en el país y los conceptos internacionales acogidos por Colombia, se evidencia un avance significativo tanto en materia legal como de competencia administrativa al interior de las entidades públicas que ejercen el control de las armas de fuego en representación del Estado.

Sin embargo, en relación con el concepto general de "*armas*" menos letales y/o de letalidad reducida, el Estado no cuenta con una regulación explícita que defina los elementos, características, medios o condiciones para su uso; tampoco los aspectos relacionados con la competencia para su control por parte de las autoridades.

En esta perspectiva, el Gobierno Nacional ha venido generando lineamientos que fueron incorporados por la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, a través del numeral 7.12.2, "*persecución del porte y tenencia ilegal de armas",* que tiene por objeto la "*expedición de un marco normativo que regule la importación, fabricación, comercialización, porte y tenencia de armas no letales*"; política que es contundente en señalar que el Estado buscará el desarme, no la compra de armamento, lo que significa la prevalencia estatal respecto al monopolio de las armas y la excepcionalidad a su acceso por los particulares.

- **Adición de los comportamientos que ponen en riesgo la vida e integridad**

Se destaca que el Proyecto de Ley adiciona al artículo 27 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana cuatro numerales, de la siguiente forma:

> *"ARTÍCULO 33. Modifíquese el artículo 27 de la Ley 1801 de 2016, el cual quedará así:*
>
> *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:*
>
> *"(…)*
>
> *8. Portar armas, elementos y dispositivos menos letales que hayan sido modificados en sus características de fabricación, origen, diseño y propósito, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.*
>
> *9. Portar armas, elementos y dispositivos menos letales sin permiso de autoridad competente cuando estas lo requieran.*
>
> *10. Portar armas, elementos y dispositivos menos letales cuando haya perdido vigencia el permiso respectivo.*
>
> *11. Portar armas, elementos y dispositivos menos letales bajo el influjo de sustancias psicoactivas ilícitas o prohibidas, o en estado de embriaguez"...*

Es pertinente la inclusión de los numerales 8,9,10 y 11 al artículo 27 de la Ley 1801 del 2016, teniendo como precedente los diferentes sucesos en los que una cierta parte poblacional ha empleado las armas menos letales, para afectar la convivencia y seguridad ciudadana, utilizando este tipo de elementos en contra de la fuerza pública y para amedrentar a la población civil en general, lo que hace necesario el control por parte de las autoridades de policía en la materialización de los medios y medias correctivas que se pretenden adicionar al articulado en mención.

Por otra parte, la comercialización y uso no controlado de dichos elementos, han venido siendo objeto de adaptación en sus mecanismos por parte de la delincuencia común, lo anterior con ocasión del uso irregular de las armas y teniendo en cuenta que nuestro ordenamiento jurídico carece de reglamentación respecto al registro, comercialización, uso y porte de éstas, las cuales pueden ser adquiridas por cualquier ciudadano sin importar su perfil. Sumado que el poseedor de un arma menos letal no está obligado a tener capacitación alguna para su uso y porte, pues lo único que requiere es la capacidad económica para adquirirla, lo que hace pertinente mencionar las cifras en cuanto a incautaciones por parte del personal uniformado de la Policía Nacional, referente a armas menos letales inmersas en comportamientos contrarios a la convivencia.

AÑO	CANTIDAD
2018	2.984
2019	3595
2020	5.048
A fecha corte 21/07/201	5.470

Como se puede evidenciar, la adquisición de las armas menos letales año tras año tiende a aumentar, debido a la falta de reglamentación sobre el porte, transporte, comercialización, entre otros aspectos, que al ser regulados mejoraría la convivencia y seguridad ciudadana a nivel nacional, teniendo como presente que las ciudades donde se presentan mayores registros de incautación en el 2021, son las siguientes:

CIUDAD	CANTIDAD
Cali	801
Bogotá	607
Medellín	339
Departamento del Valle	261
Departamento del Cesar	199

Es pertinente tener en cuenta la problemática social que afronta actualmente el país, factor que influye notoriamente en el porte de armas menos letales y que se convierte en un elemento de riesgo, ya que el uso inadecuado de este tipo de armas puede trascender de

un simple comportamiento contrario a la convivencia a una conducta punible. Por tal motivo y con el fin de reducir estos riesgos se hace necesario que se otorguen herramientas jurídicas que permitan un control minucioso de los mencionados elementos.

Además es pertinente tener en cuenta que la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, a través del numeral 7.12.2 "*persecución del porte y tenencia ilegal de armas*", tiene por objeto la expedición de un marco normativo para regular la importación, comercialización, porte y tenencia de armas no letales, lo que significa que dentro de las metas del gobierno a través de la política marco, se fija la necesidad de regular las armas menos letales, habida cuenta de su existencia dentro del conglomerado social y su presencia en las calles de Colombia.

SOSTENIBILIDAD DEL REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACIÓN BALÍSTICA[29]

Se pretende dictar medidas para garantizar la Sostenibilidad del Registro Nacional de Identificación Balística, dar cumplimiento al empadronamiento de armas de fuego, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 223 de la Constitución Política; además, asegurar el cumplimiento de lo ordenado por la Ley 1941 de 2018 "*Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014*", se requiere realizar un despliegue logístico, tecnológico, infraestructura y un componente humano que permita cubrir el territorio nacional, lo que implica la inversión de recursos para cumplir con este mandato legal.

Dado que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional "*la discrecionalidad de la autoridad para conceder, supeditar, suspender o revocar los permisos de porte de armas, es una materia que le corresponde determinar a la ley*"[30], se hace necesario revisar y ajustar la reglamentación vigente.

Del mismo modo, se pretende salvaguardar la vida de la ciudadanía, así como mejorar la percepción de seguridad existente en el país, fortaleciendo el control sobre las armas amparadas, fortaleciendo los requisitos, sanciones existentes, creando incentivos para el registro de armas, generando una base de datos más completa por parte de las autoridades competentes.

CONTEXTUALIZACIÓN COLOMBIA

ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO

El artículo 223 de la Constitución Política, establece un régimen restrictivo en materia de posesión y porte de armas, pues señala que nadie puede poseer ni portar armas, municiones de guerra y explosivos sin permiso de la autoridad competente. Fue a raíz de

[29] La exposición de motivos sobre este tema fue elaborada por la Policía Nacional.
[30] Corte Constitucional, Sentencia C-031-95.

ello que desde el año 1993, con las facultades extraordinarias conferidas por el legislativo a través de la Ley 61 de 1993, el gobierno de la época expidió el Decreto 2523 de 1993, a través del cual estableció el régimen de propiedad, porte, tenencia de las armas en el país.

Si bien la delegación de la actividad legislativa obedeció a una coyuntura, la misma se realizó de manera excepcional y temporal, lo que en ningún caso podría entenderse como un mandato perpetuo y ajeno al legislador, en quien se encuentra la cláusula general de competencia legislativa para el desarrollo constitucional.

En sentencia C-038 de 1995 la Corte Constitucional aclaró: "*La Constitución establece un monopolio de principio en cabeza del Estado sobre todo tipo de armas, pero autoriza la concesión de permisos a los particulares para la posesión y porte de cierto tipo de armas, sin que, en ningún caso, puedan los grupos de particulares sustituir las funciones de la fuerza pública. El Legislador tiene entonces la facultad de regular el tipo de armas de uso civil que los particulares tienen la posibilidad de poseer y portar, previa la tramitación de la licencia o autorización de la autoridad competente*".

En la sentencia hito C-296 de 1995, dicha corporación judicial estableció los siguientes lineamientos respecto del porte y tenencia de armas:

> "*los permisos para las armas de uso restringido deberán responder a los siguientes lineamientos: 1) no puede tratarse de armas de guerra o de uso exclusivo de la fuerza pública; 2) la concesión del permiso es de carácter excepcional; 3) su objetivo no puede ser el de la defensa de una colectividad, sino el de la protección de bienes o de personas que específicamente requieran de este servicio; 4) no pueden ser entregadas para ser usadas en situaciones en las cuales exista un conflicto social o político previo, cuya solución pretenda lograrse por medio de las armas; 5) la entrega de armas no debe traducirse en un desplazamiento de la fuerza pública y 6) el poder de vigilancia y supervisión del Estado debe ser más estricto que el previsto para las armas de uso civil.*"

El Decreto 2523 de 1993 ha sido reformado por la Ley 1119 de 2006, "*Por la cual se actualizan los registros y permisos vencidos para el control al porte y tenencia de las armas de fuego y se dictan otras disposiciones*"; de manera muy breve, por la Ley 1453 de 2011, "*Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad*" y reglamentado por el Título IV del Decreto 1070 de 2015 "*Por el cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa*".

Desde el año 2015, a través del Decreto 2515, a la fecha, con el Decreto 1808 de 2020, el Gobierno Nacional ha suspendido los permisos para el porte de armas de fuego en todo el territorio nacional e impuesto algunas condiciones especiales para obtenerlo.

En diciembre del año 2018 se sancionó la Ley 1941, "*Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de*

1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014", que en su artículo 5 incluyó un nuevo artículo, el 49A, a la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014, estableciendo que: "*Artículo 49B. Todas las armas de fuego que hayan sido amparadas en cualquier tiempo, con permiso de tenencia, porte y especiales, deberán ser empadronadas conforme a la reglamentación que para tal fin expida el Gobierno nacional. Las que estén o hayan estado vinculadas en una investigación judicial de carácter penal, deberán registrase en el sistema de información que se disponga para el efecto.*"

Es pertinente indicar que la Ley 1941 de 2018, además dispuso:

"*Créase el Registro Nacional de Identificación Balística que contendrá dos tipos de información, La información sobre la huella balística de las armas con permiso de tenencia, porte y especiales que será administrada por el Ministerio de Defensa Nacional y la información sobre la huella balística de las armas vinculadas en cualquier momento a una investigación judicial de carácter penal, que será administrada por la Fiscalía General de la Nación y se registrará en la plataforma que disponga dicha entidad para tal fin…*"

De igual forma, la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana, divulgada por la Presidencia de la República en diciembre de 2019, definió las líneas estratégicas que tienen como prioridad la prevención de la comisión de delitos; sin obviar, que se necesita la efectiva sanción de los delitos y de medidas correctivas frente a los comportamientos contrarios a la convivencia.

Y se reafirma la exclusividad del uso de la fuerza en cabeza del Estado y del monopolio de las armas, además, que se debe garantizar que las armas que han sido objeto de permisos obedezcan a casos realmente excepcionales, al igual que se debe perseguir con mayor intensidad las armas que carecen de dichos permisos.

Dicha Política del Gobierno Nacional, también hace alusión al hecho de que en el país poseer armas no es un derecho ciudadano. Al respecto, la Corte ha señalado que "*a la luz de Constitución resulta francamente imposible hablar de un derecho fundamental o constitucional a comprar, poseer o portar armas, ni un derecho adquirido a conservar el permiso de porte o tenencia*".

De otro lado, muchos de los delitos son perpetrados con armas de fuego en poder de personas que actúan contrariando las disposiciones penales; también existen mercados ilegales, donde se adquieren o alquilan armas. Con el presente proyecto de ley se busca afectar el comercio ilícito, tanto interno como transnacional.

Para fortalecer el control sobre las armas de fuego, éstas deberán ser empadronadas, como requisito para su comercialización, al igual que todas las que hayan sido amparadas en cualquier tiempo con permiso de tenencia y porte.

El registro, que ya fue creado mediante la Ley 1941 de 2018, está integrado por:

- **Sistema de información de huella balística civil**: que contendrá el archivo físico y digital con la información de la huella balística de todas las armas con permiso de tenencia y porte, que hoy por hoy están en manos de los colombianos. A cargo de la Policía Nacional.

- **Sistema de información de huella balística criminal**: que contendrá el archivo físico y digital con la información de la huella balística de las armas de fuego, vainillas y proyectiles, vinculadas a una investigación judicial de carácter penal. A cargo de la Fiscalía General de la Nación.

- **Porte y tenencia legal de armas**

Como se mencionó, el Decreto 2535 de 1993 establece el marco regulatorio sobre permisos de porte y tenencia de armas, y, conforme a su artículo 3°, dispone que los particulares podrían poseer o portar armas de manera "*excepcional*". Es decir, no veta la posibilidad de porte o tenencia de armas a los ciudadanos colombianos, sino que establece condiciones y el procedimiento en que podrían acceder a tal autorización.

En esa normatividad se estableció, entonces, que los particulares podrían tener dos tipos de permisos; el de tenencia y porte, y que el único tipo de armas que podrían tener o portar eran las catalogadas como de uso civil, las cuales comprenden: las armas de defensa personal, las armas deportivas y las armas de colección, cada una de ellas también con una categoría especifica.

A continuación, se expone las dos clases de permiso autorizados para particulares en Colombia según el artículo 21, 22 y 23 del Decreto en mención.

- **Permiso para tenencia.** Es aquel que autoriza a su titular para mantener el arma en el inmueble declarado, correspondiente a su residencia, a su sitio de trabajo o al lugar que se pretende proteger. Solo podrá autorizarse la expedición hasta de dos (2) permisos para tenencia por persona.

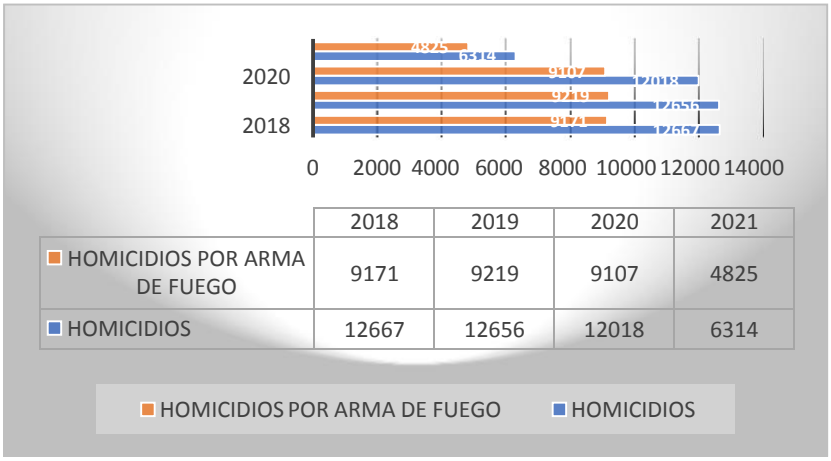
- **Permiso para porte.** Es aquel que autoriza a su titular, para llevar consigo un (1) arma. "*Sólo podrá autorizarse la expedición hasta de dos permisos para porte por persona. La autorización para el segundo permiso será evaluada de acuerdo con las circunstancias particulares de seguridad del solicitante*.

  "*A quienes demuestren estar en las circunstancias contempladas en el literal c) del artículo 34 de este Decreto, se les podrá autorizar un número superior, previa autorización del Comité de Armas del Ministerio de Defensa Nacional*".

- **Antecedentes estadísticos**

En Colombia, el 76% de los homicidios se cometen con armas de fuego y se incautan en diferentes actividades delictivas y comportamientos contrarios a la convivencia un promedio de 21.000 arma de fuego por año.

Gráfica #1. Comportamiento del homicidio en Colombia. (Elaborado por Policía Nacional)

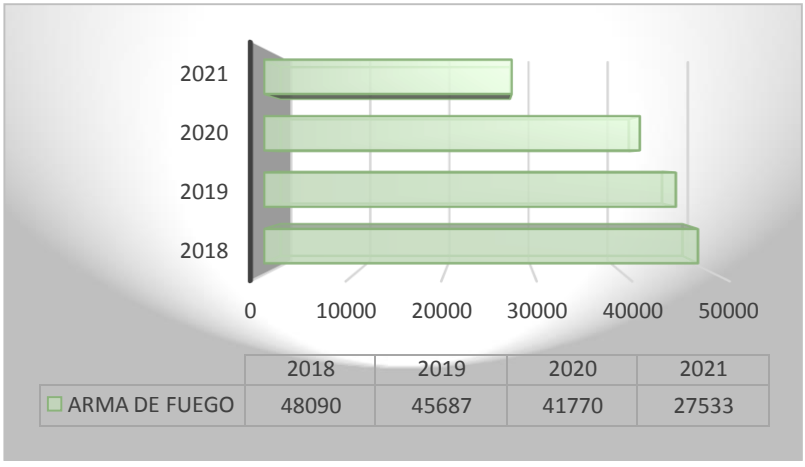


	2018	2019	2020	2021
HOMICIDIOS POR ARMA DE FUEGO	9171	9219	9107	4825
HOMICIDIOS	12667	12656	12018	6314

Fuente: Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (años 2018, 20219, 2020 y junio 2021).

De igual manera las armas de fuego son un instrumento empleado para cometer diferentes delitos como hurto y lesiones personales, como se evidencia en el siguiente gráfico:

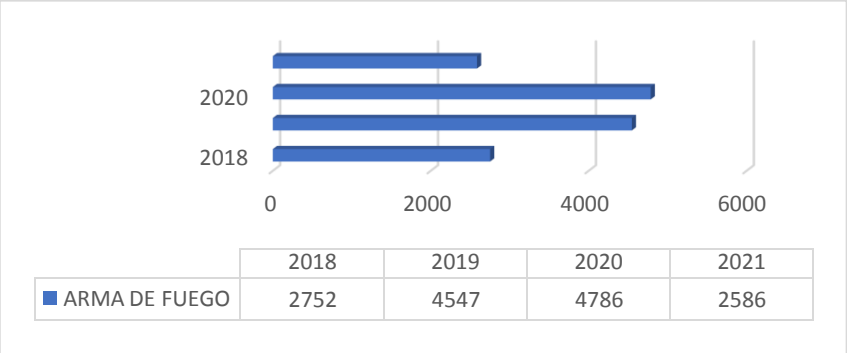
Gráfica #2. Comportamiento hurto a personas en Colombia. (Elaborado por Policía Nacional)



	2018	2019	2020	2021
ARMA DE FUEGO	48090	45687	41770	27533

Fuente: Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (años 2018, 20219, 2020 al mes de junio 2021).

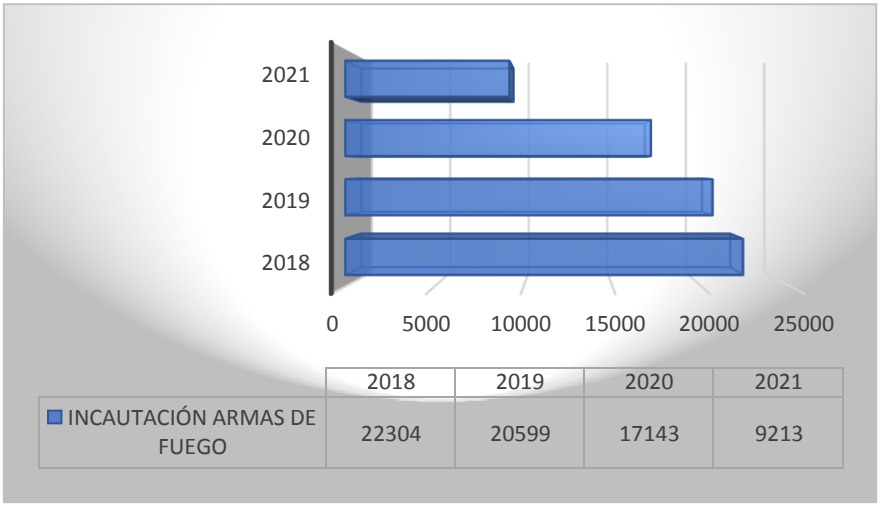
Gráfica #3. Comportamiento lesiones personales en Colombia. (Elaborado por Policía Nacional)



	2018	2019	2020	2021
ARMA DE FUEGO	2752	4547	4786	2586

Fuente: Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (años 2018, 20219, 2020 al mes de junio 2021).

Gráfica # 4. Incautación Armas de Fuego. (Elaborado por Policía Nacional)



	2018	2019	2020	2021
INCAUTACIÓN ARMAS DE FUEGO	22304	20599	17143	9213

Fuente: Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (años 2018, 20219, 2020 al mes de junio 2021).

- **Fomento al registro de armas**

Con el fin de seguir fortaleciendo el monopolio de las armas en cabeza del Estado, se establece una medida indispensable para fortalecer el registro de armas existentes en el

país. De hecho, permitirá actualizar las cifras oficiales, así como crear una ventana de oportunidad aprovechable por toda persona que quisiese normalizar su situación y la de sus armas ante las autoridades.

No se aplican medidas semejantes desde la aplicación de la Ley 1119 de 2006.

Cabe señalar que, desde finales del año 2015, miles de beneficiarios del porte legal vieron suspendidos sus permisos por decisión unilateral del Ejecutivo de la época. Por lo cual, cerca de 400.000 personas con armas amparadas estarían a la espera de algún tipo de incentivo para devolverlas o revalidar sus permisos. Igualmente, permitirá que muchas armas irregulares sean entregadas al Estado o registradas, facilitando la identificación de sus propietarios y garantizando mayor control por parte de la Fuerza Pública en el futuro.

- **Aporte del sistema registro nacional de identificación balística para una mayor efectividad en las investigaciones penales**

Este registro, al estar compuesto por dos sistemas de información que almacenan la huella balística de las armas de fuego vinculadas a un proceso penal (SIHBCR) y la huella balística de las armas de fuego con permiso de porte y tenencia (SIHBCR), sirve como mecanismo de control y verificación pertinente a efectos de contrarrestar y reducir la ocurrencia de delitos y comportamientos contrarios a la convivencia, facilitando a las investigaciones de delitos cometidos con armas de fuego una orientación para la toma de decisiones en la administración de justicia.

Es así como en materia de Política Criminal permitirá identificar la vinculación de las armas de fuego con permiso de porte y tenencia frente a la evidencia de origen balístico vinculada a procesos penales, permitiendo verificar la responsabilidad de una persona en hechos delictivos y con ellos poder enfocar esfuerzos para el esclarecimiento de los hechos.

- **Ámbito internacional. Derecho comparado**

Diferentes naciones en América Latina se han preocupado por tener un control efectivo a las armas de fuego en sus territorios; conforme se expone a continuación.

- Perú, a través de la "*Ley de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos, Productos Pirotécnicos y Materiales Relacionados de Uso Civil*", Ley No. 30299, en la quinta disposición final complementaria, establece el "*Registro en el Sistema de Identificación Balística, así*:

  "*En el caso de armas cortas nuevas, la inscripción del arma de fuego en el Registro del Sistema de Identificación Balística de la Policía Nacional del Perú, se efectúa con anterioridad a la transferencia de propiedad y constituye un requisito para su entrega física al adquirente*".

  "*La presente disposición es aplicable a partir de la implementación del mencionado registro*".

- República Dominicana, a través de la Ley No. 631 del 2 de agosto de 2016, para el Control y Regulación de Armas, Municiones y Materiales Relacionados, establece:

  "Artículo 3.- Definiciones. Para el cumplimiento del objeto de la presente ley, y sin perjuicio de otras definiciones básicas que puedan determinarse en el reglamento de aplicación, se entenderá por:

  (…)

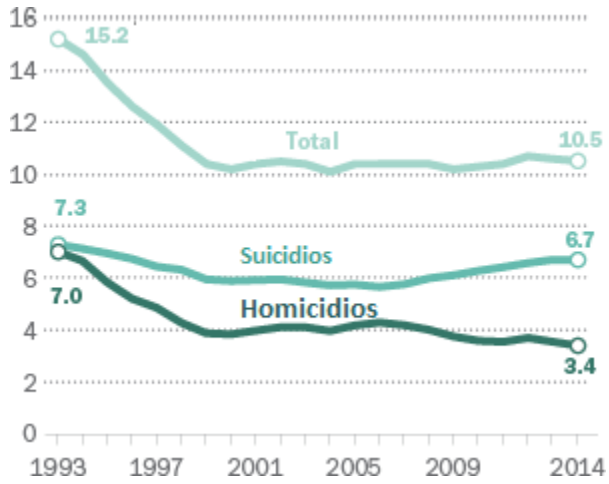
  "*21) Captura características balísticas: Proceso mediante el cual se digitalizan las características físicas del arma que permitan individualizarla de forma concluyente, utilizando tecnologías de balística forense. Estas características se podrán almacenar en un sistema de base de datos para su referencia posterior*".

- Honduras, a través de la "*Ley de control de armas de fuego, municiones explosiones y otros similares*", en su artículo 17 establece "*Crease el Registro Nacional de Armas", como una dependencia de la Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad y tendrá entre otras responsabilidades en el manejo de un banco de evidencias balísticas. Toda arma de fuego antes de su venta legal por las armerías deberá previamente, ser registrada balísticamente en dicho registro, y los datos de la venta serán reportados a la oficina indicada.*

  "No se extenderá permiso de portación de armas, si no se efectúa previamente el registro balístico, y el pago de la matrícula, en la Municipalidad del domicilio del tenedor. Las personas naturales podrán registrar un máximo de cinco (5) armas, excepto lo previsto en el Artículo 32 de la presente Ley. En lo referente a la compra de municiones y lo relativo a las personas jurídicas, un reglamento establecerá los límites y modalidades".

- **Estados Unidos**

Gráfica #3. Disminución de la violencia con arma de fuego: 1990-2014.



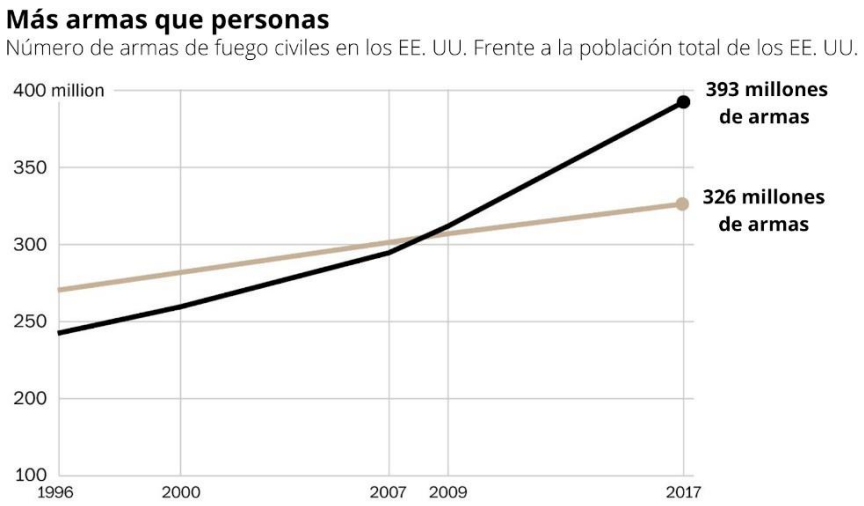
Fuente: Pew Research Center. Muertes por armas de fuego en EE.UU. desde 1990.

Estados Unidos cuenta con la mayor posesión de armas per cápita del planeta. Se estima que hay 120 armas de fuego por cada 100 habitantes y se calcula un total de 393 millones de armas en manos de la población civil, todas ellas amparadas por la Segunda Enmienda de su Constitución. A priori, podría considerarse que este volumen de armas causaría altas tasas de homicidios, criminalidad y violencia.

Sin embargo, el reporte anual del Buró Federal de Investigaciones –o FBI por sus siglas en inglés–, no sólo ha evidenciado una significativa reducción de los homicidios en un 49% desde 1993, sino en la tasa de criminalidad general, la cual, según el reporte, habría caído en el mismo período en un considerable 51%. (Ver Gráfica #3).

Por otro lado, la violencia general, es decir, crímenes violentos no fatales registrados de los 12 años de edad en adelante –asaltos simples y agravados, robos y delitos sexuales, con o sin armas de fuego–, disminuyeron un 53% de 1993 al 2000 y un 49% del 2000 al 2010. Estas reducciones en las tasas de homicidio, criminalidad y violencia general, sucedieron en paralelo al incremento de la adquisición de armas de fuego por parte de los ciudadanos estadounidenses como puede observarse en la Gráfica #4.

Gráfica #4. Número de armas de fuego civiles en EE.UU. Vs. población total.

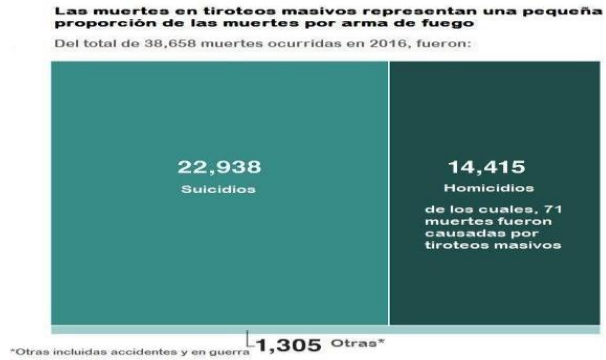


Fuente: Small Arms Survey (2017), U.S. Census.

Del mismo modo, la Academia Nacional de Ciencia de los EE.UU., en una revisión de las tendencias delictivas del país, indagó si existía relación entre posesión de armas de fuego y homicidios a nivel local. Al cabo de lo cual, concluyó que la violencia con armas de fuego eleva las tasas de posesión de armas, pero no al revés. Esto quiere decir, que en la medida que aumenta el crimen y la violencia, tiende a aumentar la adquisición de armas por parte de civiles, pero esto no necesariamente repercute en el incremento de los homicidios.

En otros términos, el incremento en la tasa de homicidios no está directamente correlacionado con la tenencia de armas. No obstante, en los últimos años ha existido una gran preocupación entre la población estadounidense por los denominados '*Mass shootings'*, que ocurren cuando un individuo sin justificación alguna o militancia en grupos terroristas, abre fuego de manera indiscriminada contra de la población civil. Estos sucesos se han convertido en una relativa "*tendencia*", más no una constante en los EE.UU., donde a pesar del impacto mediático, los tiroteos representan una pequeña porción de las muertes por armas de fuego como lo demuestra la Gráfica #5.

Gráfica #5. Muertes causadas por armas de fuego en 2016.



Fuente: CDC/Mother Jones, All figures (2016), BBC.

En consecuencia, el informe del Servicio de Investigación del Congreso de los EE.UU., señala que los tiroteos masivos son eventos raros y de alto perfil, en lugar de constantes que requieren una recopilación sistemática de datos para ser comprendidos. En realidad, desde 1983 hasta 2012, han sucedido 78 tiroteos masivos, causando 547 muertes en total. Es decir, en 29 años, se han producido 18.8 muertes anuales por esta causa. Tratándose de casos únicos y aislados que no pueden ser explicados como consecuencia directa de la tenencia y porte legal de armas por civiles.

- **Confederación Suiza**

Suiza es considerado uno de los países con más armas per cápita en el mundo, con más 27.9 armas de fuego por cada 100.000 habitantes. En total, se calcula que 2.3 millones de armas de fuego están en manos de la población civil, la cual asciende a 8.6 millones de habitantes. Es decir que, casi una cuarta parte de los ciudadanos suizos tienen posesión de algún tipo de arma.

Por otro lado, Suiza cuenta con una de las tasas más bajas de criminalidad en el mundo, especialmente de crímenes violentos. Para el año 2018, la tasa de homicidios intencionales fue de 0,6 por cada 100,000 habitantes y la posibilidad de ser víctima de un crimen violento era de 0,3 por cada 100,000 habitantes. De lo anterior podemos concluir que Suiza no sólo es uno de los países con mayor cantidad de armas de fuego sino de los más seguros del mundo, al ubicarse en el décimo lugar según el Índice de Paz de 2020 (Ver Tabla #7).

Tabla #1. Países más seguros del mundo: 2019-2020.

PAÍSES MÁS SEGUROS DEL MUNDO			
PUESTO	**PAÍS**	**PUNTAJE**	**EN 2019**
1	Islandia	1.078	Igual
2	Nva. Zelanda	1.198	Igual
3	Portugal	1.247	Igual
4	Austria	1.275	Igual
5	Dinamarca	1.283	Igual
6	Canadá	1.298	Igual
7	Singapur	1.321	Igual
8	Rep. Checa	1.337	Bajó (-1)
9	Japón	1.360	Subió (2)
10	Suiza	1.366	Igual
11	Eslovenia	1.369	Bajó (-2)
12	Irlanda	1.375	Igual
13	Australia	1.386	Igual
14	Finlandia	1.404	Igual

15	Suecia	1.479	Subió (3)
16	Alemania	1.494	Subió (6)
17	Bélgica	1.496	Subió (6)
17	Noruega	1.496	Igual
Fuente: Global Peace Index (2020).			

Llama la atención que muchos de los países considerados "*seguros*" por el Índice Global de Paz, registran altos índices de posesión de armas de fuego entre la población civil, tal como sucede con Islandia, Nueva Zelanda o Portugal, donde la mayor parte de su población tiene una visión favorable a la adquisición de armas de fuego por la población civil. Sus políticas, regulaciones y requerimientos, aunque distintos, garantizan la seguridad de sus ciudadanos sin eliminar la posibilidad de portar un arma.

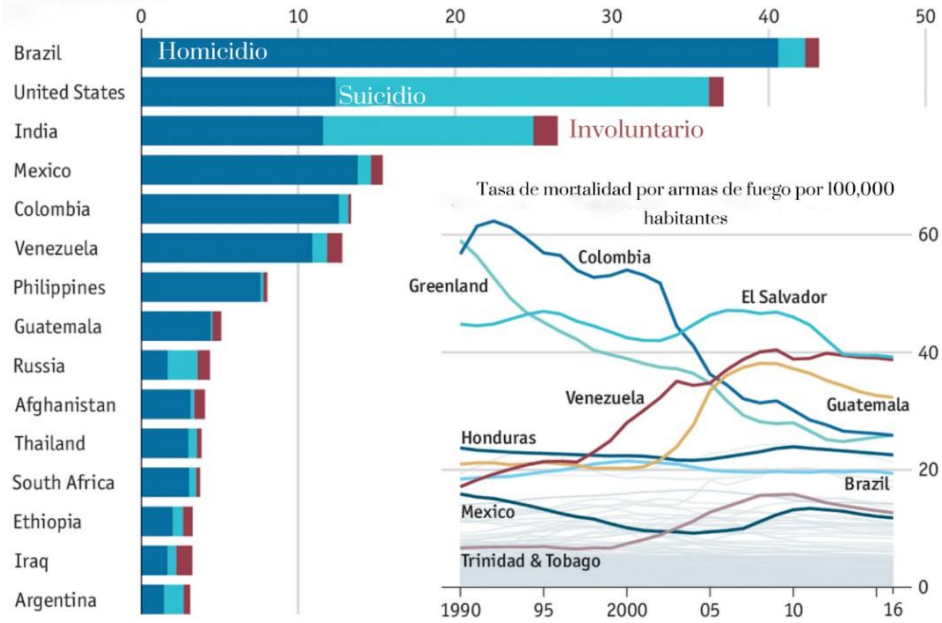
El caso suizo, como muchos de los registrados en el anterior índice, siempre es susceptible de ser aislado por la literatura académica, en la que se suele intentar establecer una correlación –sin éxito–, entre restricciones estrictas y menor índice de homicidios o comisión de crímenes violentos. A pesar de esto, Suiza y los países con gran cantidad de armas en poder de la población, son indicativos que la tenencia de armas no causa altos índices de criminalidad *per se*.

Al respecto, Martin Killias, profesor en criminología de la Universidad de Lausana, indica que la posesión de armas no necesariamente incide en la tasa de criminalidad, pues afirma que lo decisivo no es tanto la cantidad de armamento, como el número de personas que tienen acceso a un arma. Adicionalmente Killias estima que, aunque algunas personas cuentan con arsenales personales, lo que realmente importa es el acceso a mínimo un arma por persona, refiriéndose a la importancia de los controles por parte de las autoridades –no toda persona es apta para portarlas–.

En Suiza, por ejemplo, el proceso de adquisición de un arma es más complejo que en los EE.UU., debido a que se busca garantizar que quien recibe el permiso para el arma sea apto y cumpla con los requisitos que estipula la ley para garantizar un uso responsable de la misma. Es importante resaltar que en Suiza el servicio militar es obligatorio, lo cual permite e incentiva que el arma de dotación sea llevada a casa por el ciudadano después de cumplir su deber con las Fuerzas Armadas. Esto no solo crea una cultura alrededor de la posesión de armas, sino una capacitación profesional para su correcta utilización.

Por otro lado, los países que registran el mayor nivel de muertes causadas por armas de fuego, tienen en común leyes estrictas, que imposibilitan el acceso a estas. Dichas restricciones incentivan la creación de mercados ilegales, donde los civiles pueden adquirirlas de manera irregular. Esto genera que el Estado pierda el **control, no pueda hacer seguimiento y se dispare la comisión de delitos como el homicidio, tal y como sucedió en Brasil a partir de 2003 y México desde 1972. La gráfica a continuación** muestra los países con más muertes por armas de fuego en 2016 (Ver Gráfico #6).

Gráfica #6. Países con más muertes por proyectil por cada 100.000 hab.



Fuente: Mohsen Naghavi et al. JAMA, 2018.

Al analizar la Gráfica #6 se puede evidenciar que los países que registran mayor número de muertes por arma de fuego en el mundo –EE.UU. e India–, son países donde es el suicidio y no el homicidio, la mayor causa de muertes por proyectil.

De acuerdo al anterior gráfico, también se observa que muchos países de América Latina, como Brasil, México, Colombia, Venezuela y Guatemala, registran un mayor número de homicidios que aquellos países inmersos en guerras civiles como Irak y Afganistán.

Por lo que, resultarían cuestionables muchas de las regulaciones existentes alrededor del porte legal en Colombia. En efecto, se podría concluir que controles más estrictos no necesariamente reducen las muertes por arma de fuego, así como la posesión de las mismas no está directamente relacionada con influir en las tasas de criminalidad.

BENEFICIOS PARA LOS MIEMBROS DE LA FUERZA PÚBLICA

Se destaca que en el presente Proyecto de Ley busca la creación de tres artículos, a partir de los cuales se consagran beneficios para quienes integran la fuerza pública. Estos beneficios se establecen como reconocimiento a la trascendental labor que desarrollan en pro de toda la sociedad de manera que se manifiesta, en alguna medida, la gratitud con quienes ayudan a mantener las condiciones de convivencia pacífica en nuestra comunidad.

Como objetivo mediato se espera incentivar el empleo de medios masivos de transporte –urbano e intermunicipal (terrestre y aéreo)-, de manera que se reduzcan los riesgos derivados de transportarse en motocicleta, medio de desplazamiento individual que gran número de quienes integran la fuerza pública utiliza. Así mismo, se busca disminuir el

riesgo de ataques perpetrados por grupos al margen de la ley, organizaciones que, para realizar sus acciones ilegales en contra del personal de la fuerza pública, suelen preferir aquellos contextos en que policías y militares se encuentran aislados.

Adicionalmente, los artículos propuestos, en cuanto hace más beneficioso el régimen jurídico de quienes integran nuestras fuerzas militares, tendrá el efecto de incentivar la vinculación a los cuerpos del Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Policía Nacional de Colombia.

Como corolario, debe apuntarse que estos beneficios no implica afectación al principio de igualdad, en cuanto i) no se aprecia grupo poblacional alguno que se vea afectado a partir de las consecuencias que el mismo genera, pues no aumenta las cargas públicas, ni genera desequilibrio en su distribución; ni ii) grupo poblacional alguno que, estando en una situación análoga, haya dejado de ser considerado en los beneficios que ahora se proponen, tal cual quedan consignados en el precepto normativo propuesto –tal como se explicó ampliamente en la sentencia C-748-09, en que la Sala Plena de la Corte Constitucional al analizar la constitucionalidad de un beneficio propuesto, recordó la necesidad de que al realizar el test de igualdad, se determine el *tertium comparationis*

PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, presentamos **ponencia positiva** al Proyecto de Ley Número 266 de 2021 Senado – 393 de 2021 Cámara "*Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones"* y solicitamos a los Honorables Representantes y Senadores de la República que integran las Comisiones Primeras Conjuntas dar Primer Debate Conforme al texto original.

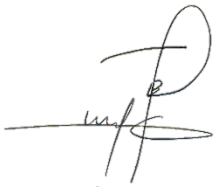
De los honorables congresistas,

Germán Varón Cotrino
Senador de la República
Coordinador Ponente

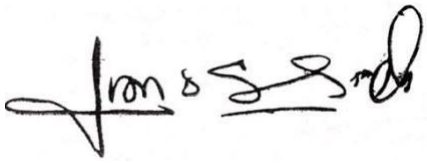
Juan Manuel Daza Iguarán
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

Erwin Arias Betancur
Representante a la Cámara
Coordinador Ponente

Edward David Rodríguez Rodríguez
Representante a la Cámara
Ponente



Jorge Enrique Burgos Lugo
Representante a la Cámara
Ponente



Juan Carlos Wills Ospina
Representante a la Cámara
Ponente

Henán Gustavo Estupiñán Calvache
Representante a la Cámara
Ponente