CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Estudio del Consejo Superior de Política Criminal al proyecto de Ley número 182 de 2016 Cámara "mediante el cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la seguridad ciudadana urbana en las capitales, distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial."

Proyecto de Ley número 182 de 2016 Cámara "mediante el cual se adoptan medidas tendientes a fortalecer la seguridad ciudadana urbana en las capitales, distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial".	
Autores	Representantes Édward David Rodríguez, María Fernanda Cabal Molina, Óscar Darío Pérez, Santiago Valencia González, María Regina Zuluaga Henao, Federico Eduardo Hoyos, Margarita María Restrepo Arango, Wilson Córdoba Mena, Samuel Alejandro Hoyos, Esperanza M. Pinzón De Jiménez, Ciro Alejandro Ramírez Cortés, Hugo Hernán González, Rubén Darío Molano, Álvaro Hernán Prada. Fernando Sierra Ramos, Marcos Díaz Barrera, Pierre Eugenio García y Carlos Alberto Cuero
Fecha de Presentación	24 de octubre de 2016
Estado	A espera de segundo debate
Referencia	Concepto 02.2018

El Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal el día 31 de octubre de 2017, analizó el Proyecto de Ley número 182 de 2016 Cámara, con base en el texto definitivo aprobado en primer debate en sesión del 13 de junio de 2017 de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

Una vez revisadas las consideraciones por parte del Consejo Superior de Política Criminal, se aprueba el presente concepto.

1. Objeto y contenido del Proyecto de Ley

En el informe de ponencia para segundo debate se señala que el proyecto de ley tiene varios objetos:

- Busca poner en cabeza de los distritos y municipios la obligación de diseñar e implementar una política pública de prevención del delito en colaboración con las demás entidades relacionadas con la materia.
- Plantea la creación de una política de prevención de la delincuencia y la drogadicción enfocada a los adolescentes y jóvenes.
- Propone la creación del Sistema Integrado de Vigilancia y Monitoreo de Alta Tecnología.
- Pretende promover la adquisición de nuevas cámaras con el apoyo de las empresas privadas y utilizar estrategias de análisis de *big data*.
- Busca generar incentivos para motivar al personal de nivel ejecutivo de la Policía Nacional.
- Crea una herramienta jurídica a través de los cuales los distritos y municipios puedan incrementar el pie de fuerza pública, en este caso el de la Policía Nacional.
- Dispone una modificación a la Estructura Orgánica Interna de la Policía Metropolitana de la ciudad de Bogotá con el fin de que se les asigne a los cuatro (4) Comandos Operativos de la Seguridad Ciudadana un oficial de rango Brigadier General.
- Se faculta a los distritos y municipios para que creen sobretasas progresivas al impuesto catastral con el cual se pueda financiar la presente ley.

De acuerdo con el texto originalmente presentado, que contaba con once (11) artículos, y el actual texto radicado para segundo debate, y el cual cuenta con trece (13), la ley tiene por objeto

> crear una política pública de cultura ciudadana, prevención del delito y la drogadicción, implementar Sistemas de Vigilancia y Monitoreo, que permitan crear y consolidar mecanismos de cooperación entre la Policía Nacional y las empresas de seguridad privada, a través del uso conjunto de la tecnología para combatir la criminalidad, crear incentivos a los miembros de la Policía Nacional del nivel ejecutivo y brindar mecanismos jurídicos que permitan aumentar el pie de fuerza de la misma."

Las restantes disposiciones del proyecto son:

- El artículo 2 se titula *"política pública"* y establece que las ciudades capitales, los distritos y los municipios de primera y segunda categoría, así como los de categoría especial, deberán diseñar, implementar y evaluar una política pública que contribuya con la cultura ciudadana, la prevención del delito y la drogadicción en concordancia con los planes de desarrollo municipales o distritales. Adicionalmente, esta política deberá estar articulada con el Sistema Nacional de Convivencia Escolar establecido por la Ley 1620 de 2013, y participarán en su diseño el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el ICBF.
- El artículo 3 habla de los *"sistemas juveniles"* y señala que las ciudades capitales, los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como los de categoría especial, diseñarán e implementarán Sistemas Juveniles de Prevención del Delito y la Drogadicción (SJPDD), los cuales tendrán como objetivo principal crear programas de concientización y formación para mantener alejados del crimen y las drogas a los jóvenes entre los 8 y los 18 años de edad, así como, brindarles apoyo y acompañamiento una vez hayan ingresado a algún Programa de Prevención del Delito y la Drogadicción (PPDD).
- El artículo 4 establece que a los Programas Juveniles de Prevención del Delito podrán acceder aquellos jóvenes entre los 8 y los 18 años de edad que hayan incurrido en las conductas señaladas como contravenciones en el Código Nacional de Policía, o que estén en riesgo de convertirse en consumidores de drogas y estupefacientes. Igualmente señala quiénes podrán referir a los jóvenes que harán parte de este Programa.
- El artículo 5 habla de *"formación para la ciudadanía"*, con miras a que los colegios oficiales y privados de los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como los de categoría especial, adelanten en el marco de la Ley 115 de 1994, proyectos pedagógicos que desarrollen las competencias ciudadanas. De igual forma, para que desarrollen iniciativas pedagógicas para la promoción, prevención, atención y seguimiento a temas de violencia escolar, consumo de sustancias psicoactivas y en general a todas aquellas actividades que afecten negativamente la toma de decisiones responsables de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, frente a su proyecto de vida.
- El artículo 6 crea el Sistema Integrado de Vigilancia y Monitoreo de Alta Tecnología en cabeza de las ciudades capitales, los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como de categoría especial, el cual será operado por la Policía Nacional.

- El artículo 7 establece los estándares que deberán tener las cámaras instaladas en el espacio público.
- El artículo 8 plantea la realización de convenios interadministrativos para el aumento de pie de fuerza por parte de las ciudades capitales, los distritos y los municipios de primera y segunda categoría, así como de categoría especial del territorio nacional.
- El artículo 9 reza que las ciudades capitales, los distritos y los municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial del territorio nacional, deberán diseñar un estudio técnico para desarrollar estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional.
- El artículo 10, de las *"Escuelas regionales de formación policial"*, establece que cada región policial del país contará con al menos una Escuela de Policía cuya formación será enfocada en la prevención, eficacia y cooperación para evitar la delincuencia en la misma.
- El artículo 11 establece que a la estructura orgánica interna de la Policía Metropolitana de la ciudad de Bogotá se asignarán, a cada uno de los 4 Comandos Operativos de la Seguridad Ciudadana, un oficial de rango Brigadier General que tenga experiencia en vigilancia, quienes tendrán a su cargo y dirección, cada uno de los comandos y actuarán bajo la subordinación del Comandante General de la Policía Metropolitana.
- El artículo 12 faculta a las ciudades capitales, los distritos y municipios de primera y segunda categoría, así como aquellos de categoría especial, para que creen tasas o sobretasas con los cuales se financiará lo dispuesto en el proyecto de ley.
- El artículo 13 desarrolla la vigencia a partir de su promulgación y la derogatoria de todas las disposiciones contrarias.

2. Observaciones Político Criminales

En términos generales, el Consejo Superior de Política Criminal advierte que el Proyecto de Ley bajo estudio es inconveniente y emite concepto negativo a que continúe su trámite, conforme los siguientes presupuestos:

2.1. Es un Proyecto de Ley muy amplio, que apunta a regular distintos temas sin una articulación coherente, pues trata temas de política pública de prevención del delito, así como de la drogadicción, de formación para la ciudadanía, de sistema de monitoreo y vigilancia, de incentivos y de cambio en la estructura orgánica de la policía, entre otro temas.

2.2. En cuanto a los Programas Juveniles de Prevención del Delito y la Drogadicción (PJPDD), éstos revelan una visión peligrosista respecto de la población joven, pues para que hagan parte del Programa basta que los jóvenes hayan incurrido en una conducta señalada como contravención por el Código de Policía, o que *"estén en riesgo de convertirse en consumidores de drogas y estupefacientes"* (art. 4 del proyecto) sin ninguna otra consideración.

Estas consideraciones que trae la iniciativa, considera el Consejo Superior de Política Criminal, llevarían a implementar una política pública de raigambre peligrosista, pues se estaría fincando el acceso de los jóvenes al programa de prevención del delito en el análisis de su personalidad; por un lado porque tiene antecedentes contravencionales o porque se revela como potencial consumidor de drogas o estupefacientes, lo cual podría ser contrario al principio de dignidad humana (CP art. 1.).

Por otra parte, la exposición de motivos y el informe de ponencia para el segundo debate del proyecto traen una serie de cifras oficiales para mostrar el aumento de algunos delitos (homicidio, hurto a residencias, hurto a vehículos, hurto a entidades bancarias), pero en ningún momento se menciona por qué el consumo de sustancias psicoactivas por parte de los jóvenes es un peligro para la seguridad ciudadana o cómo influye en este aumento de la criminalidad que se trae a colación.

2.3. En cuanto a la creación del *"Sistema Integrado de Vigilancia y Monitoreo de Alta Tecnología"*, con posibilidad de que las cámaras de video puedan ser utilizadas por la Policía y en estrategias de análisis *"Big Data",* es un tema que ya encuentra desarrollo legislativo en la Ley 1801 de 2016 *"Por la cual se expide el Código de Policía y Convivencia",* en donde, en el artículo 237, se le da connotación de pública a la información captada o almacenada en video o cualquier medio tecnológico para efectos de mejorar la convivencia en Colombia. Señala el artículo en mención:

> La información, imágenes, y datos de cualquier índole captados y/o almacenados por los sistemas de video o los medios tecnológicos que estén ubicados en el espacio público, o en lugares abiertos al público, serán considerados como públicos y de libre acceso, salvo que se trate de información amparada por reserva legal.
>
> Los sistemas de video y medios tecnológicos, o los que hagan sus veces, de propiedad privada o pública, a excepción de los destinados para la Defensa y Seguridad Nacional, que se encuentren instalados en espacio público, áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, se enlazará de manera permanente o temporal

a la red que para tal efecto disponga la Policía Nacional, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno nacional.

PARÁGRAFO. En tratándose de sistemas instalados en áreas comunes, lugares abiertos al público o que siendo privados trasciendan a lo público, se requerirá para el enlace a que hace referencia el presente artículo, la autorización previa por parte de quien tenga la legitimidad para otorgarla.

2.4. En cuanto a la creación de Escuelas Regionales de formación policial y a los convenios interadministrativos para el aumento del pie de fuerza, se trata de propuestas que pueden reñir con la Constitución, a partir de que *"la prevalencia del interés general"* constituye uno de los principios fundamentales, por cuanto la Policía Nacional, conforme el artículo 218 Superior, *"es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la nación"*, de suerte que sectorizarlo por regiones pondría una limitación en cuanto a su acceso para los demás habitantes del territorio nacional.

Aunado a lo anterior, implicaría que de no existir planta de personal, y por ende vacantes que proveer en una determinada región donde estén ubicadas las escuelas, ningún aspirante podría adelantar curso de formación. Esa situación no solo impondría trabas a los procesos de fortalecimiento y aprendizaje continuo del componente humano de la Policía, sino que afectaría ostensiblemente su dinámica actual, alineada con el concepto de República unitaria descrito en la Constitución Política, en armonía con la finalidad de la Policía Nacional consistente en *"asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz"*[1], bajo los principios de "igualdad, imparcialidad, control ciudadano y publicidad mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones", y a instancias del *"carácter eminentemente comunitario, preventivo, educativo, ecológico, solidario y de apoyo judicial"*[2] que tiene el servicio de policía.

Esa dinámica constitucional actual es la que permite el diseño de mecanismos legales como el establecido en el artículo 40 numeral 2 del Decreto Ley 1791 de 2000, consistente en los *"traslados"*, entendidos como *"el acto de autoridad competente por el cual se cambia de unidad o dependencia policial, con el fin de desempeñar un cargo o la prestación de un servicio"*, que es necesario para cumplir

[1] Ley 62 de 1993, artículo 1
[2] Ley 62 de 1993, artículo 2

con el mandato del artículo 23 del Decreto 4222 de 2006[3] sobre *"Cobertura del Servicio de Policía a nivel nacional"*.

En conclusión, la propuesta legislativa bajo examen no tiene presente que la Policía Nacional, para el cumplimiento de su rol constitucional, cuenta con una planta global y flexible que pretende darle facilidad en el movimiento de personal con miras a garantizar el cumplimiento de los fines del Estado, situación ésta que faculta a la Institución para realizar las reubicaciones de sus funcionarios a nivel territorial, cuando por necesidades del servicio se requiera, y el interés general así lo exija.

2.5. Ahora bien, con la creación de las Escuelas Regionales ya mencionadas, más el artículo 11 del proyecto, en tanto establece que a la estructura orgánica interna de la Policía Metropolitana de la ciudad de Bogotá se asignarán, a cada uno de los 4 Comandos Operativos de la Seguridad Ciudadana, un oficial de rango Brigadier General, se modifica la estructura orgánica de la Policía Metropolitana de Bogotá y la Dirección Nacional de Escuelas, lo que no es otra cosa que una reforma a la Estructura Organizacional de la Policía Nacional, a lo que se suma que en el objeto del Proyecto de Ley se propone *"crear incentivos a los miembros de la Policía Nacional del nivel ejecutivo"*, propósito que no se desarrolla en el texto normativo, pero que parece apuntar a un asunto salarial o prestacional.

Todos estos aspectos pueden dar al traste con este Proyecto de Ley, a partir de quienes están legitimados para tener su iniciativa, pues el artículo 154 de la Constitución señala:

> Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.
>
> No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. (…).

Y en punto del numeral 7 y 19 literal e) del artículo 150, que circunscribe su iniciativa al Gobierno Nacional, señala la Constitución:

[3] Decreto 4222 de 2006 *"Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional"*

> Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:
>
> (…)
>
> 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; asimismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.
>
> (…)
>
> 19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:
>
> (…)
>
> e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

Bajo esta perspectiva constitucional, pareciera entonces que en estos aspectos mencionados la iniciativa legislativa estaría reservada al Gobierno Nacional y no a los miembros del Congreso de la República que la han presentado, lo que sería contrario al orden constitucional vigente.

2.6. En lo que tiene que ver con el artículo 9 de la iniciativa, sobre las *"Estrategias Integrales de Seguridad"*, resulta pertinente indicar que ya desde el año 2011 el Gobierno Nacional formuló la *"Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana"*, en los siguientes términos:

> La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) es el resultado de un proceso interinstitucional liderado por la Presidencia de la República, con la participación del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior y de Justicia, la Policía Nacional y el Departamento Nacional de Planeación, y el concurso de otras entidades del orden nacional y del nivel territorial.
>
> El proceso de formulación de la PNSCC implicó cuatro momentos principales: a) la elaboración del marco conceptual y el diagnóstico de las políticas de seguridad ciudadana en grandes capitales de Colombia; b) la definición del mapa institucional con las entidades responsables y los espacios de coordinación interinstitucional; c) el diseño y la realización de entrevistas y mesas de trabajo con autoridades locales y expertos, y d) la

> retroalimentación del proceso de formulación de la política mediante la consulta y participación de actores públicos y privados.
>
> Como resultado de este proceso, la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana se estructura a partir de los siguientes componentes: 1) Desafíos; 2) Objetivos, principios rectores y criterios de intervención; 3) Ejes estratégicos centrales y sus respectivas líneas de acción; 4) Ejes transversales de la política, y 5) Estrategia de implementación, que estará acompañada de un esquema de asociación para su gestión y ejecución territorial entre entidades de los niveles nacional, departamental y municipal, organizaciones sin ánimo de lucro y empresas privadas[4].

Y en la presentación de esta política, señaló el Presidente de la República:

> La Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana que estamos presentando es una herramienta poderosa para alcanzar la convivencia y la prosperidad en nuestra nación. Sin duda, éste será un esfuerzo largo y complejo porque no hay una solución única pero, si trabajamos juntos –fuerza pública, gobierno nacional, gobiernos locales, ciudadanía y sociedad civil–, podemos lograrlo. Podemos lograr el sueño de que, al cabo de unos años, las ciudades de Colombia sean las más seguras de América Latina[5].

Bajo este marco de política pública, la Policía Nacional decidió priorizar, diseñar y poner en marcha 17 estrategias operativas que buscan dar respuesta al accionar de las diferentes manifestaciones criminales, como son las nuevas problemáticas delincuenciales que emergen.

Adicionalmente, se vienen desarrollando los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), en cabeza de las autoridades territoriales, como estrategia de política que les permita atender los problemas de violencia, delincuencia e inseguridad, en el marco de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

En este orden de ideas, no se requiere una *"estrategia integral de seguridad"* en los términos en que lo trae el proyecto de ley, pues, de años atrás, el Gobierno Nacional formuló la *"Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana"* de la cual hacen parte el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, la Policía Nacional, el Departamento Nacional de Planeación, y cuenta con el concurso de otras entidades del orden nacional y del nivel territorial.

---

[4] http://wsp.presidencia.gov.co/Seguridad-Ciudadana/consejeria/Documents/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Convivencia%20Ciudadana-%20Espa%C3%B1ol.pdf, pág. 1, consultado el 12 de noviembre de 2017

[5] Ibídem.

El proyecto de ley en estudio, debería demostrar que estas estrategias no han sido suficientes y que merecen ajustes, lo cual no existe en la exposición de motivos, que por lo demás, no cumple con las exigencias que este Consejo permanentemente ha sugerido para los proyectos de ley, en aras de garantizar una política criminal basada en fundamentos empíricos.

3. Conclusión

El Consejo Superior de Política Criminal emite concepto desfavorable a la propuesta legislativa bajo estudio, pues se trata de una iniciativa que pretende abarcar distintos temas, pero no logra en su desarrollo una articulación coherente ni integral.

Adicionalmente, en el desarrollo de su articulado, pretende regular asuntos que ya se encuentran establecidos en otras leyes (Código Nacional de Policía y Convivencia), o en políticas públicas ya formuladas por el Gobierno Nacional y en virtud de las cuales distintas entidades ya vienen tomando medidas y decisiones, sin necesidad de que sean repetidas o establecidas en una ley.

Finalmente, existen dudas en cuanto a quién debe tener la iniciativa legislativa en lo que se refiere a varios artículos mediante los cuales se llega a reformar la Estructura Organizacional de la Policía Nacional, pues la Constitución reserva estos asuntos al Gobierno Nacional y no a los miembros del Congreso.

CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL

Marcela Abadía Cubillos
Directora de Política Criminal y Penitenciaria
Secretaría Técnica Consejo Superior de Política Criminal

Elaboró: Dirección de Política de Criminal y Penitenciaria-Secretaría Técnica CSPC
Aprobó: Consejo Superior de Política Criminal