

Bogotá, diciembre de 2021

Honorable Senador
GERMAN VARÓN COTRINO
Presidente
Comisión Primera
Senado de la República
Ciudad.

Asunto: Informe de ponencia de archivo para segundo debate al proyecto de ley No. 393/2021C y 266/2021S *“Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”*.

Respetado senador Varón Cotrino,

en cumplimiento del encargo hecho por la Honorable Mesa directiva de la Comisión Primera del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la ley 5 de 1992, procedo a rendir informe de ponencia negativa para la plenaria del Senado y solicitar el archivo del proyecto de ley Número 393 de 2021 *“Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”*.

Cordialmente,



JULIAN GALLO CUBILLOS
Senador de la República

Informe de Ponencia de archivo al proyecto de ley No. 393/2021C y 266/2021S “Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones”.

En atención a la designación hecha por la presidencia de la Comisión Primera del Senado de la República, presentamos INFORME DE PONENCIA NEGATIVA para Segundo debate al proyecto de ley 393/2021C y 266/2021S “Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones” por los elementos que expongo a continuación:

- I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**
- II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA**
- III. MARCO NORMATIVO**
- IV. JUSTIFICACIÓN**
- V. PROPOSICIÓN**

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto sobre el cual rindo informe de ponencia fue radicado el 23 de noviembre del 2021 por los congresistas H.S.Juan Diego Gómez Jiménez, H.S.Milla Romero Soto, H.S.Eduardo Emilio Pacheco Cuello, H.S.Miguel Angel Pinto Hernandez, H.S.Gabriel Velasco Ocampo, H.S.Honorio Miguel Henríquez Pinedo, H.S.Santiago Valencia Gonzalez, H.S.Fernando Nicolás Araújo Rumié, H.S.Fabio Raul Amin Saleme, H.S.Ruby Helena Chagui Spath, H.S.Paloma Valencia Laserna H.R.Jennifer Kristin Arias Falla, H.R.Oscar Leonardo Villamizar Meneses , H.R.Nubia López Morales, H.R.Alejandro Carlos Chacón Camargo, H.R.Elbert Díaz Lozano , H.R.César Augusto Lorduy Maldonado, H.R.Edwin Alberto Valdés Rodríguez, H.R.Enrique Cabrales Baquero , H.R.Buenaventura León León , H.R.Milton Hugo Angulo Viveros, H.R.Juan Manuel Daza Iguarán, H.R.Christian Munir Garces Aljure, H.R.Jairo Giovany Cristancho Tarache, H.R.Jorge Méndez Hernández, H.R.José Gustavo Padilla Orozco, H.R.Víctor Manuel Ortiz Joya, H.R.Martha Patricia Villalba Hodwalker, H.R.José Vicente Carreño Castro, H.R.Yenica Sugein Acosta Infante, H.R.Julio César Triana Quintero, H.R.Erwin Arias Betancur, H.R.Esteban Quintero Cardona , H.R.John Jairo Bermúdez Garcés, H.R.Adriana Magali Matiz Vargas, H.R.José Jaime Uscátegui Pastrana, H.R.Andrés David Calle Aguas, H.R.Juan David Velez Trujillo, H.R.John Jairo Berrio López, H.R.Edward David Rodríguez Rodríguez y los ministros del Interior Daniel Palacios Martinez, de Defensa Diego Molano Aponte y de Justicia, Wilson Ruiz Orjuela.

Así mismo fueron designados como coordinadores ponentes los representantes Erwin Arias, Juan Manuel Daz y el Senador Germán Varón Cotrino, así como los representantes Juan Carlos Wills, Juanita María Goebertus, Hernan Gustavo Estupiñan, Luis Alberto Albán, Edward David Rodriguez y Jorge Enrique Burgos. Con mensaje de urgencia fueron convocadas para sesión de las comisiones conjuntas el día 7 de diciembre de 2021.

Finalmente, el proyecto fue aprobado en sesiones conjuntas en primer debate el día 9 de diciembre de 2021.

II. OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Según los autores de la iniciativa el objetivo es *“(…) 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 están instituidos el Estado Colombiano”*.

En particular y a lo largo de sus 51 artículos anuncia la búsqueda del fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana, por medio de la inclusión de reformas al Código Penal y de Procedimiento Penal, al Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, al Código de Extinción de Dominio, Regulación de armas, elementos y dispositivos menos letales, sostenibilidad del Registro Nacional de identificación Balística y de otras disposiciones.

III. MARCO NORMATIVO

El proyecto de la bancada de gobierno busca la modificación de la ley 599 de 2000 que es el Código Penal Colombiano, la ley 906 de 2004 Código de Procedimiento Penal, la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la Ley 418 de 1997 que consagra instrumentos para la búsqueda de la convivencia, eficacia de la justicia y otras disposiciones y la ley 1708 de 2014 o Código de Extinción de Dominio.

IV: JUSTIFICACIÓN

El fortalecimiento de la seguridad ciudadana es una necesidad urgente en el Estado Colombiano, pues este es el objetivo central de cualquier Estado: garantizar la tranquilidad y la seguridad para todas y todos sus ciudadanos, que en nuestro caso se ha visto anulada en un país en el que cada día amanece con una nueva masacre, una desaparición forzada o el asesinato de un líder, lideresa social o un ex guerrillero firmante del Acuerdo de Paz.

Este objetivo central del proyecto y base del Estado de Derecho, no se ve expresado en el articulado que el gobierno nacional y su bancada en el congreso ofrece para la discusión. Lo que se ve en este es una concurrencia en la ya discutida y repetida en este periodo estrategia del populismo punitivo, que como lo declara la reconocida penalista Whanda Fernandez esta es una *“doctrina política que se proclama defensora de los intereses y aspiraciones del pueblo (...) y so pretexto de sosegar los efectos de la inseguridad ciudadana y de la poca confianza en la efectividad del aparato judicial, ha logrado expandir el derecho penal, desquiciar el sistema de juzgamiento, socavar el espíritu garantistas de las normas y acomodarlo a interpretaciones arbitrarias y restrictivas (...)”*¹.

¹ Ver en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/penal/populismo-punitivo>

Aumento de penas, creación de nuevos tipos en el Código Penal y de procedimiento, sanción judicial a hechos de convivencia, entre otros.

¿COMO SE CONCIBE LA SEGURIDAD EN EL PROYECTO?

Hoy Colombia ostenta la cifra de 88 masacres² (asesinatos colectivos como se le denomina de forma eufemística), está caracterizado como el país que reporta el número más alto de personas desplazadas internas en todo el mundo con 8,3 millones de personas según el Informe sobre Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y este año a septiembre más de 57.100 personas habían sido desplazadas de forzadamente duplicando la cifra del 2020³, a esto se suman más de 160 líderes sociales asesinados y 44 exguerrilleros firmantes del Acuerdo de Paz en lo que va del 2021⁴.

Estas cifras de las dinámicas colectivas de seguridad de los territorios para no ahondar en los temas referentes a la seguridad individual y la percepción de inseguridad ciudadana que ha caracterizado este gobierno:

Según cifras de la última Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC, DANE[1]), en Colombia la tasa de percepción de inseguridad en el país es del 39%, en las zonas urbanas de los municipios, tal porcentaje es levemente mayor 42.6%, y en las áreas rurales desciende a 26.3%. Por géneros, las mujeres reportan 4 puntos porcentuales más que los hombres frente a la inseguridad en el país (40.9% versus 36.9%)⁵.

Así mismo plantea el informe:

“Al analizar los motivos por los cuales los colombianos se sienten inseguros, haciendo distinción según quienes habitan las ciudades o cabeceras municipales, y aquellos de las zonas rurales, existe consenso frente a los tres motivos de mayor prevalencia: 1. Delincuencia, robos y agresiones, 2. Lo que se escucha en medios de comunicación o por el vos a vos, y 3. La poca presencia de la fuerza pública en los territorios, situaciones que registran temor a más del 73% de la población.

² Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz. INDEPAZ 2021. Ver en:

<http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020-2021/>

³ La CIDH manifiesta preocupación por el notable incremento del desplazamiento interno forzado en Colombia. Ver en:

<https://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/258.asp>

⁴ LÍDERES SOCIALES, DEFENSORES DE DD.HH Y FIRMANTES DE ACUERDO ASESINADOS EN 2021 INDEPAZ. 2021 ver en: <http://www.indepaz.org.co/lideres-sociales-y-defensores-de-derechos-humanos-asesinados-en-2021/>

⁵ La percepción de seguridad en Colombia, un desafío para la construcción de paz. Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas. PNUD. 2021. Ver en:

<https://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/-sabias-que-la-percepcion-de-seguridad-en-colombia--un-desafio-para-la-const.html>

Sin embargo, en las ciudades existe una mayor percepción negativa ante las situaciones de conflictividad e inseguridad que pueden implicar los expendios de drogas y la presencia de pandillas (o grupos delincuenciales), dado que, el 59% y el 52% de los habitantes de las cabeceras municipales aluden a estas situaciones, en comparación al 31% y el 36% de los habitantes en los centros poblados y el área rural dispersa. Entre estos últimos, se observa que actualmente sólo un 15.5% de la población declara sentirse insegura por la presencia de los grupos armados organizados”.

Pero contrario a esta lectura de la situación de inseguridad y de abandono del territorio nacional tomado por las bandas criminales, los autores del proyecto encuentran el origen de la inseguridad en la protesta social, por lo que aumentan penas en actividades relacionadas con esta. Así mismo se defienden y fortalecen acciones de autodefensa, bajo conceptos como la “legítima defensa privilegiada”, que se definen en el artículo 3 y que recuerdan estrategias como las de las Convivir, que a pesar de las “buenas intenciones” iniciales, fortalecieron el paramilitarismo en Colombia y que tanto dolor, asesinatos y muertes, trajeron a la población colombiana.

La redacción del proyecto y las modificaciones incluidas en la subcomisión del debate en Comisiones conjuntas ponen de presente la posible utilización de este artículo en casos de tomas de tierras por comunidades desplazadas, o recuperaciones de la madre tierra como denominan las comunidades indígenas, pues el Congreso de la República estaría legitimando el asesinato de ciudadanos y ciudadanas que realizan estas acciones y que tienen protección constitucional especial en un país en el que su Estado no ha garantizado la legalidad ni un censo claro sobre la propiedad de la tierra, pues hace más de 40 años no hay un censo agrario ni un catastro confiable.

El proyecto pone por encima los derechos de los integrantes de la fuerza pública que cuentan con la protección de las armas del Estado, sobre la ciudadanía en general aumentando las penas como el artículo 7 y 8, desconociendo la normatividad internacional el Derecho Internacional Humanitario en el caso del conflicto armado y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos que se fundamentan en la protección de los civiles sobre los combatientes y no en lo contrario como lo plantea este proyecto, en proteger a quienes detentan las armas y tendrían como defenderse de forma cualificada sobre cualquier agresión a su vida e integridad. Así mismo el proyecto entrega subvenciones y gratuidad en el transporte público cuando sistemáticamente desde el mismo congreso se han negado iniciativas por el bien de la niñez y la educación como el transporte gratuito para los estudiantes, con la excusa de las finanzas del Estado.

Finalmente este principio del proyecto no hace nada por fortalecer la legitimidad de la fuerza pública (tampoco el resto del proyecto) tan disminuida por los graves casos de abuso policial denunciados nacional e internacionalmente⁶, que es ese sí, fundamento para la defensa de la seguridad ciudadana.

⁶ Un ejemplo claro se puede observar en una minuciosa investigación realizada sobre el papel de la policía nacional en la represión de la protesta social realizada el 9 de septiembre de 2020. “Una relatoría independiente solicitada por la alcaldesa Claudia López y organizada por Naciones Unidas concluyó que hubo graves sucesos de abuso policial y uso desmedido de la fuerza para conjurar las protestas sociales que desencadenaron la muerte

PENAS DE 60 AÑOS, INCLUSIÓN DE LA PRISIÓN PERPETUA COMO ESTRATEGIA PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA.

¿Existen pruebas reales de que el aumento de penas, en este caso aumentar el límite hasta sesenta años genere algún efecto en la seguridad ciudadana? El único efecto real del aumento de penas es el aumento del hacinamiento carcelario, es mas efectivo de hecho el aumento de multas en infracciones de policía que cualquier aumento en las sanciones penales, el aumento de penas ha sido sistemático en los últimos años, así como el aumento de delitos, víctimas y victimización de ciudadanos. En conclusión el aumento de las penas no resuelve nada en función de la seguridad ciudadana.

“A través de un análisis de la normatividad penal se puede llegar a establecer cómo paulatinamente se han realizado modificaciones que aumentaron el límite máximo de la pena en Colombia. Así, en el periodo de 1936-1979 (primera codificación penal creada en el siglo XX) la duración máxima de las sanciones penales establecida en el Código Penal era de veinticuatro 24 años ; posteriormente, en el periodo de 1980-1999 la duración de la pena mayor se amplió a treinta (30) años; más adelante, con la entrada en vigencia de la Ley 599 de 2000 se aumentó el quantum a cuarenta (40) años; finalmente, con la Ley 890 de 2004 se reforma el Código Penal y se fija una nueva regulación que para el día de hoy se mantiene vigente. De acuerdo con esta reforma, la duración máxima para los tipos penales es de cincuenta (50) años, exceptuando los casos de concurso de conductas, los cuales tienen un nuevo tope de sesenta (60) años. Lo anterior indica que en ochenta años la duración máxima de una sanción penal en Colombia se ha incrementado en ciento cincuenta por ciento (150%)⁷”.

Aumentar las penas mas allá de la expectativa de vida es incluir por la puerta de atrás la prisión perpetua en el Código Penal Colombiano. Si se incluye la sanción penal luego de la mayoría de edad se está desarrollando este tipo de sanción que no se ha debatido con la sociedad colombiana y mucho menos se ha demostrado su efectividad para la garantía de la seguridad:

de Javier Ordóñez que, además, derivaron en 14 víctimas mortales en septiembre de 2020, en Bogotá y Soacha. “Fue una masacre policial”: relatoría sobre las protestas del 9-S de 2020. Ver en: <https://www.elespectador.com/investigacion/fue-una-masacre-policial-relatoria-sobre-las-protestas-del-9-s-paro-nacional/>

⁷**La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana** / Ricardo Antonio Cita Triana, Iván González Amado. -- Edición Gustavo Ibáñez Carreño. -- Bogotá : Grupo Editorial Ibáñez, P.179. 2017 Se puede consultar en: <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/LaPropoPenLeCol.pdf?ver=2017-03-29-110809-953>

Tabla número 28. Comparación de la esperanza de vida y la duración máxima de las sanciones penales en Colombia, 1960-2015

	1960	1980	2000	2004	2015
Esperanza de vida	56,72	65,48	70,99	72,02	73,95
Duración máxima sanción penal	24	30	40	60	60
Mayor de edad sancionado con pena máxima	45	48	58	78	78
Diferencia	11,72	17,48	12,99	-5,98	-4,05

Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial⁶.

Tabla tomada de La Proporcionalidad de las Penas en la Legislación Penal Colombiana. 2017⁸.

Así mismo aumentan las penas en el caso de hurtos en un país en el que el hambre campea y la pobreza aumenta, buscando la fiebre en las cobijas y no atendiendo las causas del aumento de los hurtos y otras manifestaciones contra la seguridad individual y en general contra la propiedad privada. De la misma manera se aumentan las penas contra las manifestaciones contra la infraestructura pública imponiendo penas de cárcel como el artículo 12 sobre conductas que caracterizaron las movilizaciones de protesta de los últimos meses y que hasta el artículo 19 agudizan las penas de prisión en una forma subrepticia de atacar, censurar y amenazar judicialmente la protesta social.

Se judicializan acciones en el marco de la protesta social y se castigan con cárcel comportamientos que un Estado Social de Derecho debería tratar como problemas de convivencia y estar ubicadas dentro del Código de Policía y de no de la *ultima ratio*.

En particular, deben considerarse junto con las necesidades de defensa de los derechos de las personas, que la sanción penal es la más drástica de las respuestas que el Estado puede y debe dar a los infractores, pero que en las condiciones actuales dicha respuesta en Colombia –y en la mayoría de los países– excede los estándares internacionales por lo que significa de afectación de derechos distintos de los que pretende intervenir la pena privativa de la libertad, tales como la dignidad humana, la salud, la alimentación, la familia y otros muchos que hacen de la pena privativa de la libertad una sanción que bordea los contornos de la ilegitimidad⁹.

El Título 11, desde el artículo 20 hasta el 33 que habla de la fabricación, importación entre otros de “dispositivos menos letales” se presenta como un capítulo de esta ley de seguridad ciudadana, pero su discusión y debate requiere un debate minucioso, en el caso del porte de armas por civiles y reglamentario, que requiere en si mismo una ley diferente a la ley de seguridad ciudadana.

El resto de los artículos se enmarcan en el mismo principio de aumento de penas y de multas para las infracciones. No hay una alternativa ni una visión diferente a la del populismo punitivo,

⁸ Se puede consultar en:

<https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/LaPropoPenLeCol.pdf?ver=2017-03-29-110809-953>

⁹ Ibid. P.48.

desconociendo conceptos mucho más amplios y realistas en el marco de las concepciones de seguridad, como el de la seguridad humana, o la seguridad ciudadana desde los estándares de las Naciones Unidas, los mismos conceptos que sobre el tema ha realizado el Consejo de Política Criminal y los compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el Acuerdo Final de Paz sobre la seguridad pública.

“La violencia y el miedo limitan las oportunidades de las personas y son obstáculos para el desarrollo humano, el ejercicio de los derechos humanos y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Por tanto, la seguridad ciudadana no debe ser vista exclusivamente como una reducción de los índices de delincuencia, sino como el resultado de una política que se oriente hacia una estrategia integral, sostenible, participativa y multidisciplinar. Esta estrategia debe incluir elementos para la mejora de la calidad de vida de la población; la acción comunitaria para la prevención del delito; una justicia accesible, ágil y eficaz; y una educación que se base en los valores, el respeto a la ley y el respeto por los derechos humanos¹⁰”.

La seguridad ciudadana se concibe como un derecho de todas y todos los ciudadanos y no como una herramienta para el control de ciertos sectores de la ciudadanía o el atentado al derecho a la protesta social que está en el eje de este proyecto.

“(…) ese derecho surge de la obligación del Estado de garantizar la seguridad de la persona, en los términos del artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; del artículo 1 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: “Todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; del artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “Toda persona tiene el derecho a la libertad y a la seguridad personales”; y del artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales¹¹”.

Este proyecto no busca atender las causas y los miedos profundos de la ciudadanía colombiana que configuran la inseguridad y la percepción de esta que tiene la ciudadanía, como se expresaba leído por el DANE al principio de esta justificación, tampoco busca atacar los elementos violatorios a los derechos humanos que causan las cifras más altas de desplazamiento desde la firma del Acuerdo de Paz, es más el uso político que le pueden dar al proyecto y el discurso de “aumento de penas” que será usado por varios posibles candidatos en los certámenes electorales que se acercan.

Según el docente Jonathan Simon, de la Universidad de Berkeley, “un manejo populista del derecho penal contribuye a que nos gobiernen a través del delito, ya que por obra del populismo punitivo la inseguridad se convierte en un arma de campaña electoral que promete soluciones expeditas y respuestas enérgicas contra los delincuentes. La sociología jurídica denomina el populismo punitivo como “creer (y

¹⁰ **Seguridad Ciudadana.** PNUD, 2014. Ver en: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadii.sp.htm>

¹¹ **Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos.** Comisión Interamericana de Derechos Humanos. CIDH. Ver en: <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadii.sp.htm>

hacer creer) que el incremento de las penas es la forma apropiada de enfrentar problemas sociales complejos, como la violencia contra los niños¹²”.

V. PROPOSICIÓN.

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos de manera respetuosa a los Honorables integrantes del Senado de la República ARCHIVAR el Proyecto de Ley No. 393/2021C y 266/2021S “*Por medio de la cual se dictan normas tendientes al fortalecimiento de la seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones*”.



JULIAN GALLO CUBILLOS

Senador de la República

Partido Comunes

¹² **Incrementar las Penas no es solución a la delincuencia juvenil.** Periodico UNAL, Abril del 2018. Se puede consultar en: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/incrementar-las-penas-no-es-solucion-a-la-delincuencia-juvenil/>

20-12-21. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES MIXTAS. En la fecha se radica la ponencia para segundo de esta iniciativa, en el correo institucional comisión.primer@senado.gov.co.


Guillermo León Giraldo Gil
Secretario General Comisión Primera
H. Senado de la República

20-12-21. COMISION PRIMERA H. SENADO DE LA REPUBLICA. SECRETARIA COMISION. SESIONES MIXTAS. Acorde al artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza por parte de la Presidencia y la Secretaría de esta célula legislativa, la publicación de este informe de ponencia para segundo debate.

Presidente,


GERMAN VARON COTRINO

Secretario,


GUILLERMO LEON GIRALDO GIL