



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 843

Bogotá, D. C., jueves, 22 de octubre de 2015

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 99 DE 2014  
SENADO**

*por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.*

**ACUMULADO CON EL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 145 DE 2015 SENADO**

*por la cual se modifica el Decreto número 522 de 1971, Código Nacional de Policía, se crea la Contravención Especial de Acto Sexual Abusivo en Transporte Público y se dictan otras disposiciones.*

HSALM-1031 -15

Doctor

MANUEL ENRÍQUEZ ROSERO

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

E. S. M.

**Referencia:** Proyecto de ley número 99 de 2014 Senado, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, acumulado con el Proyecto de ley número 145 de 2015 Senado, por la cual se modifica el Decreto número 522 de 1971, Código Nacional de Policía, se crea la Contravención Especial de Acto Sexual Abusivo en Transporte Público y se dictan otras disposiciones.

En los siguientes términos rindo ponencia para de segundo debate del proyecto de la referencia, al cual fui designado como ponente por la Mesa Directiva de Comisión Primera de Senado.

**Antecedentes del proyecto**

El 29 de septiembre de 2014 fue radicado en Secretaría General de Senado el Proyecto de ley número 99 de 2015, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, presentado por el Ministerio de Defensa.

Después de su radicación se han realizado en las dos Audiencias Públicas en el Congreso de la República. Adicional a lo anterior, se han realizado reuniones con las distintas autoridades territoriales de los municipios y de-

partamentos, en las cuales expresaron sus observaciones a los Senadores Ponentes y sus equipos de trabajo.

El día 24 de marzo de 2015 fue radicado el Proyecto de ley número 145 de 2015 Senado, por la cual se modifica el Decreto número 522 de 1971, Código Nacional de Policía, se crea la contravención especial de acto sexual abusivo en transporte y se dictan otras disposiciones presentado por el honorable Senador Antonio Guerra de la Espriella. Este proyecto tiene por objeto la creación de la contravención especial de abuso sexual en transporte público en el Código de Policía.

El día 7 de abril de 2015 la Mesa Directiva de la Comisión Primera de Senado mediante Acta MD-28 decidió acumular ambos proyectos.

El proyecto de ley, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia, acumulado con el Proyecto de ley número 145 de 2015 Senado, por la cual se modifica el Decreto 522 de 1971, Código Nacional de Policía, se crea la Contravención Especial de Acto Sexual Abusivo en Transporte Público y se dictan otras disposiciones. Fue aprobado en tres sesiones de la Comisión Primera del Senado. La ponencia de archivo fue votada negativamente. Del articulado propuesto para votación no fueron aprobados 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 61, 67, 68, 69, 71, 75, 76, 81, 82, 85, 86, 87, 107, 119, 122, 123, 177, 178, 181, 182, 206. Se aprueban mediante proposición de modificación los artículos 207, 133, 134, 135, 136, 55, 64, 66, 179 y 187.

**Contenido del proyecto**

El presente proyecto de ley acumulado tiene por objeto realizar modificaciones al Decreto número 522 de 1971, Código Nacional de Policía. Busca mantener condiciones para la convivencia garantizando el cumplimiento de los derechos y deberes de los ciudadanos.

La composición de la propuesta está dividida en tres partes:

1. Se establecen las disposiciones sobre el objeto, finalidad y principios del proyecto; en el Título II se establecen disposiciones generales relacionadas con el poder, función y actividad de policía.

2. Establece los comportamientos y deberes de las personas que garantizan la convivencia y los que no, al igual que una reglamentación de los derechos de los ciudadanos dentro de la sociedad.

3. Se establece el procedimiento único de policía y los medios de sanción.

Dentro de los temas más importantes que contiene esta propuesta se encuentra.

- Definición y delimitación de comportamientos favorables y desfavorables de los ciudadanos.
- Se define el poder y la función de la actividad de policía.
- Se establece normas para la tranquilidad y las relaciones respetuosas.
- Mecanismos de protección de los niños, niñas y adolescentes.
- Comportamientos que atentan contra mujeres, comunidad LGTB, habitantes de la calle y trabajadores/as sexuales.
- Establece requisitos para las aglomeraciones complejas o reunión de personas.
- Se reglamentan las actividades económicas.
- Fortalecimiento de mecanismos sancionatorios a los comportamientos que vulneren la convivencia.
- Se establece el procedimiento único de policía y las sanciones aplicables a cada uno de los comportamientos.

#### Consideraciones generales

Teniendo como pertinencia el proceso de estructuración del Código de Policía es válido reafirmar los esfuerzos y avances durante su consolidación partiendo de tres momentos diferentes que apoyaron un camino lógico hacia el nacimiento de esta ponencia.

Como primer antecedente se puede visualizar la instauración por parte del Gobierno nacional de una Mesa Permanente de Trabajo que funcionó durante cuatro años y medio (4 años y 6 meses) conformada por delegados del Ministerio de Defensa Nacional, entre otros delegatarios donde generaron más de cien jornadas de redacción. Posteriormente, se pudo observar dos audiencias públicas con el objeto de acoger nuevos puntos de vista de diferentes entes públicos y sectores societarios colombianos con base en la estructura realizada después de la radicación del proyecto de Código de Policía.

Después de exponer los anteriores esfuerzos por parte del Gobierno y los colaboradores en la elaboración y redacción del Proyecto de Código de Policía, el borrador no realiza un recuento de aspectos sociológicos ni históricos que permitan demostrar de una manera detallada el establecimiento de normas mínimas de conducta. Además desconoce las consideraciones que las autoridades territoriales le hicieron al proyecto como:

- Definiciones innecesarias (ej. poder, función, actividad de policía). Son problemáticas y es una tarea más de la doctrina y la jurisprudencia.
- Comportamientos que ya han sido regulados por normas que asignan competencias a las autoridades administrativas mediante procedimiento administrativo sancionatorio.
- Comportamientos que deban regular los entes territoriales.
- Medios que impliquen privación de la libertad por parte de autoridades administrativas (traslado para proce-

dimiento policivo) o que deban estar en otras legislaciones (aprehensión con fin judicial)<sup>1</sup>.

El presente proyecto representa una afectación al fin último que es la función de policía, la prevención. Este proyecto no se sustenta en crear mecanismo reales para que se genere una ciudadanía activa que se apropie de los distintos escenarios públicos, sino que por el contrario, se sustenta en una visión coercitiva de comportamientos. Ha sido ya un ejemplo claro que el incremento de sanciones y restricciones no necesariamente conduce a que se supriman conductas dentro del conglomerado social, ejemplo de ello es la prohibición que existe en la venta al menudeo de cigarrillos, lo cual no ha dejado de ser una norma inícuca ya que no es asimilada en los comportamientos cotidianos del ciudadano.

La pretensión que tiene este proyecto radica en pasar de conductas cerradas, concretas y específicas, a tipos abiertos que no dejan de ser interpretaciones subjetivas que hacen que el operador de la norma tenga un espectro mayor de ejercicio sobre las conductas del ciudadano. Abriendo también la puerta a que los abusos se incrementen por parte de quien ejerce la autoridad de policía. “*En un Estado social de derecho, el uso del poder de policía –tanto administrativa como judicial–, se encuentra limitado por los principios contenidos en la Constitución Política y por aquellos que derivan de la finalidad específica de la policía de mantener el orden público como condición para el libre ejercicio de las libertades democráticas. De ello se desprenden unos criterios que sirven de medida al uso de los poderes de policía. El ejercicio de la coacción de policía para fines distintos de los queridos por el ordenamiento jurídico puede constituir no sólo un problema de desviación de poder sino incluso el delito de abuso de autoridad por parte del funcionario o la autoridad administrativa*”<sup>2</sup>.

Es importante recordar que a la “policía corresponde mantener el orden público y restablecerlo cuando fuere turbado. Es decir, la policía solo puede intervenir en la vida de las personas cuando se haya alterado la paz, el sosiego y la tranquilidad. Al sustituirse la expresión por “*convivencia ciudadana*” la policía tendrá mayor margen de acción para interferir e intervenir en la conducta de los ciudadanos, pues se presta para interpretaciones subjetivas”<sup>3</sup>.

En la Sentencia C-024 de 1994 se menciona que:

*El orden público es hoy en todos los países occidentales el ejemplo más claro de lo que hemos llamado un concepto jurídico indeterminado: no puede ser una facultad discrecional de la administración determinar a su arbitrio si existe o no perturbación del orden público, o amenaza de la misma, o incluir el más inicuo de los actos de la vida privada entre los actos contrarios al orden. Y por ello por razones muy simples: porque el criterium central que hemos utilizado para separar la discrecionalidad de los conceptos jurídicos indeterminados, la unidad de solución justa, se cumple en el caso con fácil evidencia: una misma situación no puede ser a la vez conforme y contraria al orden.*

En la Sentencia C-825 de 2004 se menciona que

*“el orden público debe ser entendido como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los dere-*

<sup>1</sup> Tomado del concepto elaborado por la Secretaría de Gobierno de Bogotá en relación con el Proyecto de ley número 099 de 2014.

<sup>2</sup> Sentencia C-024 de 1994. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>3</sup> Concepto ciudadano elaborado por el señor Juan Pablo Cardona González, abogado de la Universidad Externado de Colombia.

*chos humanos. Este marco constituye el fundamento y el límite del poder de policía, que es el llamado a mantener el orden público, pero en beneficio del goce pleno de los derechos. En ese sentido, la preservación del orden público no puede lograrse mediante la supresión o restricción desproporcionada de las libertades públicas, puesto que el desafío de la democracia es permitir el más amplio y vigoroso ejercicio de las libertades ciudadanas”.*

Con este cambio conceptual de orden público a convivencia se busca darle un mayor espectro de funcionamiento y aplicación a las normas del presente proyecto. Hacer esto resulta nocivo porque termina es concibiéndose un Código para reprimir en lo más íntimo al ciudadano y no crear espacios de convivencia responsable que parta de la pedagogía y la prevención.

Este proyecto también ha sido visto por quienes lo defienden como una forma de volver a darle legitimidad a las autoridades de policía que han visto eclipsada a su imagen por parte de la ciudadanía, pero el hecho de que se amplíen sus funciones y su capacidad coercitiva no va a generar dicho efecto. No puede pretenderse legitimar una institución robusteciéndola de poder sobre la sociedad, ya que la imposición generará mayor resistencia al ser considerado abusivo, tal y como sucede con lo que enuncia este proyecto al destruir bienes muebles como sanción. Un Código de Policía no debe ser considerado como un esquema de normas específicas que regulen todos los aspectos del ciudadano, sino que deben ser principios que fomenten la convivencia, el respeto y la tolerancia. Este debe ser un Código no para las Autoridades sino para la ciudadanía.

#### **Exequibilidad condicionada**

Pues en perspectiva, de prosperar el proyecto que tiene como finalidad la modificación del Código de Policía, es un deber necesario por parte de la Corte Constitucional condicionar la constitucionalidad del código, restringiendo el amplio margen interpretativo que existe, el cual puede llevar a cometer yerros de procedibilidad por la permisividad del cuerpo normativo, lo cual puede traer grandes problemas compromisorios en posibles vulneraciones al debido proceso.

Debido al amplio margen interpretativo que se puede aducir después de analizar la estructura del Código de Policía es necesario hacer la salvedad de la posibilidad de que si en debido caso nace a la vida jurídica es de vital importancia la restricción interpretativa, teniendo esto bajo el exalto normativo de la Sentencia C-820 de 2006 dice en su normativa lo siguiente:

*“Así, en relación con las sentencias de constitucionalidad condicionada, la Corte Constitucional ha dejado en claro que si una “disposición legal admite varias interpretaciones, de las cuales algunas violan la Carta pero otras se adecuan a ella, entonces corresponde a la Corte proferir una constitucionalidad condicionada o sentencia interpretativa que establezca cuáles sentidos de la disposición acusada se mantienen dentro del ordenamiento jurídico y cuáles no son legítimas constitucionalmente. En este caso, la Corte analiza la disposición acusada como una proposición normativa compleja que está integrada por otras proposiciones normativas simples, de las cuales algunas, individualmente, no es admisible, por lo cual ellas son retiradas del ordenamiento (Sentencia C-496 de 1994). En este sentido, son múltiples las providencias que explican las razones para proferir este tipo de decisiones, entre otras, pueden consultarse las Sentencias C-1299 de 2005, C-923 de 2005, C-928 de 2005, C-128 de 2002, C-333 de 2001, C-477 de 2001 y C-505 de 2001”<sup>4</sup>.*

<sup>4</sup> Sentencia C-820 de 2006. Expediente D-6224. Norma demandada: Código Civil. Artículo 25.

#### **Poca previsión de política criminal**

Una vez más la costumbre legalista del Estado bajo la estructura del castigo ha imposibilitado el crear una política criminal digna de un Estado Social y Democrático de Derecho, pues el gran talante y espectro normativo no ha dejado espacio a la prevención, sino, solo a la sanción, siendo que este mecanismo hace que se pierda la finalidad reestructuradora de la existencia del Derecho si tomamos como precedente las tesis doctrinales de Foucault y Beccaria que han impulsado la evolución de este derecho inquisitivo hacia una prevención para evitar la comitiva de conductas desviadas que afecten el orden de la sociedad.

Es así como la Corte en Sentencia C-936 de 2010 define la política criminal como

*“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 jurisprudencia constitucional ha reconocido así mismo que la política criminal puede ser articulada por el Legislador a través de la expedición de normas. En este sentido indicó que: ‘la legislación penal es manifestación concreta de la política criminal del Estado’, y que ‘la decisión política que determina los objetivos del sistema penal y la adecuada aplicación de los medios legales para luchar contra el crimen y alcanzar los mejores resultados, se plasma en el texto de la ley penal’. Así mismo, se precisó que ‘la norma penal, una vez promulgada, se independiza de la decisión política que le da origen, conservando la finalidad buscada por su redactor en el elemento teleológico de la norma’”<sup>5</sup>.*

Teniendo lo anterior en la retina, es necesario mantener el espectro en el cual se trae a colación esta perspectiva normativa y es la de entender el Derecho Político como un manual de convivencia que estructure el debido comportamiento de los ciudadanos y la Policía Nacional y no como un cuerpo normativo inquisitivo de corte penalista, lo cual rompe la unidad de materia con la cual se concibió la modificación del Código de Policía. Entendiendo lo anterior, es imperativo recalcar en el error teleológico del Código el cual no cumple un carácter convivencial y preventivo que ayude a la vida en comunidad, lo cual imposibilita que el Derecho Político desde este punto de vista colabore con el Derecho Penal, hacia la innovación, prevención y consolidación de una política criminal seria.

#### **Restricción de libertades públicas**

Uno de los grandes problemas que tiene este proyecto es la fuerte limitación que tiene las libertades públicas. Pretender limitar las nociones constitucionales de la inviolabilidad del domicilio, la libertad y el derecho a la protesta pacífica, son algunos de los objetivos de este proyecto. No puede considerarse tan simplemente que el mantenimiento del orden público es justificación absoluta para limitar garantías constitucionales que tienen todos y todas los colombianos. La Corte Constitucional ha señalado que *“la preservación del orden público lograda mediante la supresión de las libertades públicas no es entonces compatible con el ideal democrático”<sup>6</sup>.*

La figura del traslado por protección, que contiene este proyecto como tal, implica un alto riesgo de abuso policivo que compromete el derecho fundamental de la libertad personal y el Hábeas Corpus, se ordenan disposiciones inconstitucionales que comprometen la autonomía individual y viabilizan las detenciones arbitrarias como

<sup>5</sup> sentencia C-936/10 <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-936-10.htm>

<sup>6</sup> Sentencia C-825 de 2004 Magistrado Ponente: Rodrigo Uprimny Yepes.

procedimiento policivo, mucho menos hay garantías en el sitio de detención, tema crítico del proyecto.

En Salvamento de Voto de la Sentencia C-199 de 1998 del entonces Magistrado Carlos Gaviria, él manifestó que:

*Las autoridades administrativas no tienen competencia, según la Constitución y la doctrina de la Corte, para privar a las personas de su libertad. A propósito de la libertad de las personas, ella no puede verse afectada por el ejercicio de las competencias así atribuidas a las autoridades de policía. Es claro que la sentencia de la que disintimos desconoce la doctrina de la Corporación sobre el alcance del artículo 28 Superior; los numerales 2 y 3 del artículo acusado también debieron ser declarados inexecutable, pues a través de ellos se faculta a las autoridades de Policía para privar a las personas de su libertad, sin cumplir con las exigencias mínimas establecidas en la Constitución: orden escrita de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por los motivos señalados en la ley. No existen razones suficientes, ni en la sentencia se consignan, que permitan establecer con certeza que las personas embriagadas o bajo grave excitación, atenten por ese solo hecho contra la convivencia ciudadana, o contra los derechos de los demás, es decir, que necesariamente incurran en conductas delictivas que las hagan merecedoras de una sanción o de una medida como la que contiene el artículo 207. Bajo los principios de dignidad y de libertad que inspiran la Constitución, no es posible presuponer que el embriagado o el emocionalmente alterado, es potencialmente peligroso y que deba privarse de la libertad; sólo en el evento en que la conducta delictiva se realice, y previa orden judicial, se puede detener a la persona en las circunstancias descritas; de lo contrario se desconocen no sólo los derechos a la libertad y al debido proceso, sino a la presunción de inocencia.*

Por otro lado se compromete totalmente el derecho fundamental del ciudadano a la intimidad y la libertad personal al autorizarse mediante una orden de Policía el ingreso a un inmueble, que puede ser sitio de residencia o domicilio sin orden judicial, ampliando las causales ya existentes en el actual Código. Se vulnera la orden constitucional de preservar el domicilio de la persona como inviolable, grave violación a garantías constitucionales. Pretender permitir que la Policía pueda allanar el domicilio de una persona sin orden judicial es no solamente inconstitucional sino que revive los peores propósitos del viejo Estatuto de Seguridad que fuera archivado en el pasado.

Este proyecto ha querido continuar con las *limitaciones y requisitos* para la gente que quiere protestar, en el marco de la discusión del articulado se llegó al extremo de solicitar hasta el número de personas que asistirán a una movilización social. Según el artículo 37 de la Carta Política: “Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente”.

Sobre este tema la Corte Constitucional se ha expresado claramente de la siguiente manera:

*“En suma, la exequibilidad de los artículos demandados constituye una afrenta contra el ideal democrático por doble vía. Primero porque criminalizar la protesta en términos tan indeterminados constituye una estrategia para prevenir y suprimir las declaraciones de las partes más frágiles y olvidadas de la ciudadanía y, en la práctica, se convierte en una vía para impedir que determinadas partes del pueblo, particularmente las que tienen restricciones para acceder a los medios de información, den a conocer sus carencias así como sus necesidades y presionen la formulación e implementación de las políticas públicas correspondientes”*<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Sentencia C-742 de 2012.

“Conforme a lo expuesto, concluyendo que la criminalización de la protesta conlleva el cierre de unos de los medios más importantes para la expresión de las carencias sociales y que lo mismo constituye una peligrosa fuente de generación de violencia, me permitiré precisar las razones que fundamentan la inexecutable de las normas demandadas”<sup>8</sup>.

Finalmente el proyecto pretende erradicar los vendedores ambulantes, hecho mismo que atenta contra el derecho al trabajo como lo ha mencionado reiteradamente la Corte Constitucional. Las Sentencias SU-360 de 1999, T-772 de 2003, T-773 de 2007, T-386 de 2013, T-578 A de 2011 y T-454 de 2011 han dejado expreso que se puede hablar de su prohibición sólo si son creados proyectos económicos sostenibles para los actuales vendedores, postulados que no atiende el presente proyecto. Son cerca de 8 millones de vendedores ambulantes que no cuenta con ninguna otra alternativa de trabajo y se verían afectados bajo esta disposición.

#### Aplicación de la fuerza

Es importante aseverar que en el presente Proyecto de ley número 099 de 2014 no enfatiza su compromiso con las disposiciones internacionales en cuanto a la justificación del uso de la fuerza pues no es claro que protocolos y bajo qué condiciones va a estar sometida la acción coaccionada de fuerza.

Es imperativo advertir que el uso de la fuerza por parte de la policía uniformada es de *última ratio*<sup>9</sup>, lo que genera buscar el devenir de estos mandatos en el Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley adoptado por la Asamblea General de la ONU, el cual va dirigido a todos aquellos que ejercen funciones de policía.

Su fundamento jurídico está expresamente mencionado en el artículo 2°, el cual enfatiza que en el desempeño de las tareas por parte de la policía, los encargados de hacer cumplir la ley respetarán y protegerán la dignidad humana, principio imperativo que permea la estructura que formaliza los DD HH.

Posteriormente frente a un control dispositivo y normativo aparece el artículo 3°, el cual es de importante prevalencia en la modificación del Código de Policía por contener un margen de lineamiento en el cual no se pueden sobrepasar las autoridades que cumplan funciones de ejercer el cumplimiento de la ley.

“*Artículo 3°*. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas”<sup>10</sup>.

a) En esta disposición se subraya que el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución número 34/169 de 17 de diciembre de 1979. A este respecto, la Corte Constitucional ha señalado: “*La adopción del remedio más enérgico –de entre los varios posibles–, ha de ser siempre la última ratio de la policía, lo cual muestra que la actividad policial en general está regida por el principio de necesidad, expresamente consagrado en el artículo 3° del “Código de conducta para funcionarios encargados de aplicar la ley”, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución número 169/34 (sic) del 17 de diciembre de 1979, que establece que las autoridades sólo utilizarán la fuerza en los casos estrictamente necesarios*”. Sentencia C-024 de 1994, fundamento jurídico 4.2.

<sup>10</sup> Código de Conducta para Funcionarios encargados de hacer cumplir la ley

debe ser excepcional; si bien implica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden ser autorizados a usar la fuerza en la medida en que razonablemente sea necesario, según las circunstancias para la prevención de un delito, para efectuar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o para ayudar a efectuarla, no podrá usarse la fuerza en la medida en que exceda estos límites;

b) El derecho nacional restringe ordinariamente el uso de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, de conformidad con un principio de proporcionalidad. Debe entenderse que esos principios nacionales de proporcionalidad han de ser respetados en la interpretación de esta disposición. En ningún caso debe interpretarse que esta disposición autoriza el uso de un grado de fuerza desproporcionado al objeto legítimo que se ha de lograr;

c) El uso de armas de fuego se considera una medida extrema. Deberá hacerse todo lo posible por excluir el uso de armas de fuego, especialmente contra niños. En general, no deberán emplearse armas de fuego excepto cuando un presunto delincuente ofrezca resistencia armada o ponga en peligro, de algún otro modo, la vida de otras personas y no pueda reducirse o detenerse al presunto delincuente aplicando medidas menos extremas. En todo caso en que se dispare un arma de fuego, deberá informarse inmediatamente a las autoridades competentes.

#### Pilares de un Código de Policía

Se debe hacer un ajuste frente a la concepción del Código de Policía como una herramienta de lucha contra la criminalidad. Este tipo de normas debe estar es para profundizar y avanzar en la pedagogía y sana convivencia, dejando a un lado la visión sancionatoria de la actual propuesta.

Se requiere una norma que esté orientada al mantenimiento de las condiciones que hacen posible el ejercicio de los derechos y libertades y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz (cfr. Artículos 2° y 218 de la C. P., 1° de la Ley 62 de 1993, Sentencia C-720 de 2007). En tal sentido, herramientas rápidas y eficaces pero respetuosas de los derechos y libertades<sup>11</sup>.

El Código de Policía debe ser visto como una herramienta que oriente los pilares de la convivencia y por ende debe ser entendido como un marco general que permita su condicionamiento a las distintas realidades sociales existentes, siempre orientado por la norma fundamental constitucional de la Dignidad Humana.

Deberá hacer énfasis en que las normas de policía se fundamentan en la prevención en el sentido de proteger los derechos y libertades asociados con la convivencia y no en la represión de conductas<sup>12</sup>.

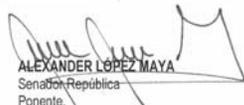
Debe entenderse la sanción como la última ratio frente a los comportamientos de los individuos si es que es el interés es el fortalecimiento de la ciudadanía y la sana convivencia social.

Finalmente, debe pensarse en un Código que represente las condiciones reales de toda Colombia y no que termine siendo una extensión del Código de Policía de Bogotá. Existen condiciones culturales propias de cada región y los distintos matices que se viven que hacen que este Código no sea de aplicación generalizada. Deben ser las distintas autoridades regionales, atendiendo a las particularidades que existen en su comunidad, las que llenen de contenido la norma de convivencia, haciéndose así un ejercicio más eficaz.

#### Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Honorable Comisión Primera Constitucional del Senado dar **archivo** al Proyecto de ley número 099 de 14 Senado, *por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*, acumulado con el Proyecto de ley número 145 de 2015 Senado, *por la cual se modifica el Decreto 522 de 1971, Código Nacional de Policía, se crea la Contravención Especial de Acto Sexual Abusivo en Transporte Público y se dictan otras disposiciones*.

Atentamente,

  
ALEXANDER LÓPEZ MAYA  
Senador República  
Ponente.

De conformidad con el inciso 2° del artículo 165 de la Ley 5ª de 1992, se autoriza la publicación del presente informe.

Presidente,

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

Secretario,

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DEL CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 48 DE 2015 SENADO (CONTRAVENCIONES PENALES)

Bogotá, D. C., martes, 13 de octubre de 2015

Secretario General

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

Comisión Primera del Senado

Congreso de la República de Colombia

Carrera 7 N° 8-68

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/17/pr/pr10.pdf>

<sup>11</sup> Tomado del concepto de la Secretaría de Gobierno de Bogotá sobre el Proyecto de ley número 099 de 2014.

La Ciudad

**Asunto:** Concepto Jurídico del Consejo Superior de Política Criminal - Proyecto de ley número 48 de 2015 Senado - (Contravenciones Penales).

Respetado Secretario Giraldo:

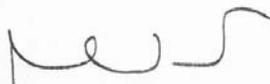
De manera atenta me permito enviarle el Concepto del Consejo Superior de Política Criminal aprobado en sesión virtual de octubre de 2015 al Proyecto de ley número 48 de 2015 Senado (Contravenciones Penales).

De igual forma, agradezco remitir el respectivo concepto a los autores, ponentes y demás integrantes de la Comisión, así como su publicación en el respectivo orden

<sup>12</sup> *Ibíd.*

del día a efectos del conocimiento y aporte al proceso del trámite legislativo.

Cordialmente,



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

Anexos: Concepto Consejo Superior de Política Criminal - Proyecto de ley número 48 de 2015 Senado - (Contravenciones Penales) en ocho folios (8) folios,

### Consejo Superior de Política Criminal

#### Estudio al Proyecto de ley número 48 de 2015 Senado

*por medio de la cual “se definen las contravenciones penales, se establece un procedimiento especial abreviado para ellas y se regula la figura del acusador privado”.*

Proyecto de ley número 048 de 2015 Senado	
Autores	Ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes Alvarado. Senadores Luis Fernando Velasco Chaves, Roberto Gerlén Echeverría, Carlos Mota Solarte, Juan Diego Gómez Jiménez, Luis Fernando Duque García y otros.
Fecha de Radicación	Agosto 11 de 2015
Estado Actual	Pendiente discutir ponencia para segundo debate en Senado

El estudio de este proyecto se realizó con el texto del proyecto de ley radicado ante la Secretaría General del Senado de la República. El examen del texto fue estudiado y analizado por el Comité Técnico del Consejo Superior de Política Criminal y el presente concepto recoge las conclusiones de dicha discusión.

#### Objeto del proyecto de ley

De acuerdo con la exposición de motivos el proyecto de ley bajo examen tiene como objeto principal proponer estrategias para descongestionar el sistema judicial por medio de una respuesta más ágil a determinados comportamientos que representan un menor daño a los bienes jurídicos protegidos a través del derecho penal. Se trata entonces de la creación de un procedimiento especial abreviado para que, a través de éste, se tramiten de manera diferenciada las conductas punibles de menor lesividad, como es el caso de las contravenciones penales; procedimiento que, en algunos casos, puede adelantarse haciendo uso de la figura del acusador privado en lo que se refiere a la investigación y acusación.

#### 1. Contenido del proyecto

Atendiendo de nuevo a la exposición de motivos presentada por los autores, el proyecto se desarrolla a partir de tres líneas fundamentales:

i) La caracterización de las conductas contravencionales en un nuevo Libro Tercero de la parte especial del Código Penal, ii) la estructuración de un proceso bipartito para la investigación y juzgamiento de las mismas, y iii) la consagración de un sistema de conversión de la acción penal que permita radicar en cabeza de un particular las facultades de investigación y acusación penal cuando se trate de contravenciones penales.

En consonancia con esa estructura, el articulado del proyecto desarrolla este contenido de la siguiente manera:

○ Artículos 1° a 10: modificaciones a algunas conductas punibles que se mantienen vigentes como delitos, para trasladar algunos supuestos de menor lesividad al nuevo

Libro III que se crea, el cual contendrá agrupadas de manera sistemática las contravenciones penales.

○ Artículos 11 a 98: creación del nuevo Libro III en el Código Penal, bajo el nombre de “LIBRO TERCERO. PARTE ESPECIAL. De las contravenciones en particular”. En esta sección se tipifican las nuevas contravenciones de relevancia penal, y se ordenan por títulos de manera similar a como está ordenado el Libro II del Código Penal. En total, las nuevas contravenciones penales se agrupan en quince títulos.

○ Artículos 99 a 124: modificaciones de algunas normas del procedimiento penal contenidas en la Ley 906 de 2004 para armonizar la legislación vigente con las nuevas propuestas en materia de contravenciones penales, el procedimiento especial abreviado y la figura del acusador privado.

○ Artículos 125 a 137: creación de la figura del acusador privado en el procedimiento penal colombiano, Ley 906 de 2004.

○ Artículo 138: deroga una serie de artículos de la parte especial del Código Penal, del Libro II, que estarán ahora ubicados como contravenciones penales en el nuevo Libro III.

○ Artículo 139: establece la vigencia de la ley a partir de la fecha de su promulgación.

#### 2. Observaciones político-criminales

En términos generales, luego del examen del texto del proyecto de ley, la iniciativa es pertinente como estrategia de política criminal. Desde hace varios años, el sistema penal colombiano requiere diferenciar su intervención atendiendo la lesividad de las conductas punibles que se le han asignado a través de legislación<sup>1</sup>. De este modo, la creación tanto de un libro de contravenciones penales, como de un procedimiento con mayor grado de agilidad y celeridad para la administración de justicia en asuntos contravencionales se corresponden con la idea de una respuesta diferenciada del poder punitivo que hace parte del ámbito de las decisiones de política criminal del Estado, como lo ha mencionado la Corte Constitucional en algunas oportunidades<sup>2</sup>.

Lo mismo sucede con la posibilidad de conversión de la acción penal, que puede pasar en determinados casos a ser privada. En relación con dicha propuesta cabe volver a mencionar la conclusión del Consejo Superior de Política Criminal cuando examinó la propuesta del acusador privado contenida en el Proyecto de ley número 021 de

<sup>1</sup> Desde 1997, la Corte Constitucional ha identificado la menor lesividad de las contravenciones que hacen parte del derecho penal teniendo en cuenta dos criterios generales y alternativos: o la menor gravedad de la conducta o la menor potencialidad de daño de la misma. El criterio está contenido en la Sentencia C-198 de 1997. M. P. Fabio Morón Díaz. Disponible en: <http://www.secretariase-nado.gov.co/senado/basedoc/c-198-1997.html>.

<sup>2</sup> La más significativa en este caso puede ser la Sentencia C-646 de 2001, cuando se aproximó a un concepto amplio de la política criminal en nuestro país. En esa oportunidad la Corte Constitucional afirmó que pertenecen al ámbito de esta política las decisiones que “determinan los instrumentos a través de los cuales se protegerán los bienes jurídicos: ‘la selección de bienes jurídicos merecedores de protección, el señalamiento de las conductas capaces de afectarlos, la distinción entre delitos y contravenciones, así como las consecuentes diferencias de regímenes sancionatorios y de procedimientos obedecen a la política criminal del Estado en cuya concepción y diseño se reconoce al legislador, en lo no regulado directamente por la Constitución, un margen de acción que se inscribe dentro de la llamada libertad de configuración””. Sentencia C-646 de 2001. M. P. Manuel José Cepeda. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2001/C-646-01.htm>.

2015 Cámara, de Reforma al Sistema Penal Acusatorio<sup>3</sup>. Al igual que la anterior, esta propuesta, en términos generales, se ajusta al mandato constitucional contenido en el párrafo 2° del artículo 250, el cual establece que “atendiendo a la naturaleza del bien jurídico o la menor lesividad de la conducta punible, el legislador podrá asignarle el ejercicio de la acción penal a la víctima o a otras autoridades distintas a la Fiscalía General de la Nación. En todo caso, la Fiscalía General de la Nación podrá actuar en forma preferente”.

Ahora, aunque el proyecto de ley bajo examen resulta adecuado desde una perspectiva de política criminal, el Consejo Superior de Política Criminal considera apropiado presentar una serie de comentarios sobre algunos elementos particulares del mismo, para que sean valorados en el curso de la deliberación democrática en el Congreso de la República. Dichos comentarios resaltan algunas inconsistencias formales que merecen la atención de los autores de la iniciativa y de los ponentes de la misma; así mismo, presentan algunos argumentos que, en cierto modo, buscan profundizar algunos puntos de la iniciativa y que surgieron en la discusión dentro del Consejo.

El orden de las consideraciones que vienen a continuación es el siguiente: (i) sobre la lógica del cambio de algunos delitos a contravenciones, (ii) sobre la diferenciación de la respuesta punitiva en delitos y contravenciones, (iii) sobre el procedimiento abreviado y la figura del acusador privado y, finalmente (iv) un comentario sobre el curso simultáneo de dos proyectos de ley que regulan la misma materia.

### 2.1. La lógica del nuevo Libro III del Código Penal, Ley 599 de 2000

Como ya se ha mencionado, una de las líneas fundamentales del proyecto de ley es establecer un tercer libro en el Código Penal que agrupe las contravenciones, lo cual no sólo es conveniente desde el punto de vista político-criminal, sino también una necesaria consecuencia de lo establecido en la parte general del mismo código, dado que el artículo 19 establece dos modalidades de conductas punibles en el derecho penal, los delitos y las contravenciones, y estas últimas no han tenido hasta el momento una regulación explícita en nuestro ordenamiento jurídico.

La cuestión fundamental en torno a este tema se puede formular de la siguiente manera: ¿cuáles son, en el ámbito del derecho penal, las conductas punibles que pueden ser denominadas “contravenciones penales”? Este interrogante, así planteado, desarrolla el postulado legal establecido en el artículo 19 del Código Penal, al tiempo que circunscribe la propuesta a un ámbito específico del ordenamiento jurídico. Así, y como lo advierten los autores en la exposición de motivos, las contravenciones penales, no sólo son distintas a los delitos, sino también a otro tipo de contravenciones que se establecen en otros ámbitos sancionatorios del derecho.

La respuesta al interrogante que presentan los autores de la iniciativa apela a un criterio específico y vigente: pueden ser consideradas como contravenciones en el ámbito del derecho penal aquellas conductas punibles que, al presentar menor lesividad a los bienes jurídicos tutelados, requieren querrela para que se inicie la acción penal.

En palabras de los autores de la iniciativa, a través de la querrela “se puede apreciar con total claridad aquel gru-

po de conductas que el legislador ha considerado como de menor lesividad social y, en consecuencia, ha impuesto tal requisito especial para el inicio de la acción penal”; y agregan:

[D]entro del Libro Tercero han quedado aquellas conductas que hoy son presentación de querrela para el inicio de la acción penal. Por esa razón, todas las conductas descritas por el artículo 74 de la Ley 906 de 2004 han dejado de estar en el Libro Segundo (...) para pasar a conformar el Libro Tercero (...) del Código Penal, Ley 599 de 2000.

En consonancia con lo anterior, el Consejo Superior de Política Criminal examinó la propuesta contenida en el proyecto de ley apelando a la misma lógica que los autores plantean en la iniciativa. En este asunto, el artículo 74 de la Ley 906 de 2004 establece dos criterios generales que han de tenerse en cuenta: el numeral 1 establece que serán delitos querellables los que no tienen señalada una pena privativa de la libertad, mientras que el numeral 2 presenta un listado de delitos en los que exige la querrela para iniciar la acción penal, los cuales, en algunos casos, contemplan penas principales de prisión.

A partir de la revisión que adelantó el Consejo Superior de Política Criminal se pueden presentar en tres comentarios que merecen la atención en relación con el catálogo de contravenciones propuestos: (i) antinomia en la regulación de la estafa en el Código Penal; (ii) falta de traslado de algunas conductas punibles que, siguiendo la lógica propuesta, deben pasar a ser contravenciones penales; (iii) falta de algunos incisos vigentes en algunas conductas punibles que ahora son contravenciones.

#### 2.1.1. Antinomia en la regulación de la estafa en el Código Penal

El procedimiento penal colombiano exige la querrela para los casos de estafa cuya cuantía no exceda de ciento cincuenta salarios mínimos mensuales legales vigentes, de acuerdo con el artículo 74 de la Ley 906 de 2004. El artículo 5° del proyecto de ley modifica el delito de estafa establecido en el artículo 246 del Código Penal, para regular en el nuevo Libro III la estafa contravencional. De este modo, el artículo 52 del proyecto de ley crea un nuevo artículo en el Código Penal, el 578, en el que se tipifica la estafa cuyo monto no exceda de ciento cincuenta salarios.

Sin embargo, el artículo 138 del proyecto de ley deroga de manera expresa el artículo 246 del Código Penal, el que establece el delito de estafa. Hay, por lo tanto, tres artículos involucrados en la regulación de la estafa en el proyecto de ley: los artículos 5°, 52 y 138. El primero y el último presentan un relación antinómica, dado que ambos regulan la misma materia, pero de manera contraria. De un lado, el artículo 5° modifica el delito de estafa para ubicar el supuesto de menor lesividad en el nuevo libro de las contravenciones, mientras que el artículo 138 deroga de manera explícita el artículo que establece la estafa como delito.

Tal como lo advierte el Consejo Superior de Política Criminal, en el caso de que esta situación no se modificara y llegara a ser ley de la República, el resultado sería que solo se mantiene en el ordenamiento jurídico la estafa como contravención y la estafa como delito no haría parte del derecho penal. Lo anterior significa que sólo serían punibles las estafas cuya cuantía no sea superior a los ciento cincuenta salarios, mientras que las que excedieran dicha ‘cuantía no serían relevantes para el derecho penal por falta de tipicidad.

En todo caso, el Consejo Superior de Política Criminal considera que puede ser un error formal en el momento de elaborar el artículo de derogatorias al final del proyecto, porque la expulsión del ordenamiento de la hipótesis de mayor lesividad de la estafa no es posible deducirla de la lógica de construcción del Libro III, más aún cuando al inicio del articulado se modifica de manera expresa el artículo 246 del Código Penal, a fin de mantener la hipó-

<sup>3</sup> Proyecto de ley número 021 de 2015 Cámara, por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 906 de 2004, de la Ley 65 de 1993 y se dictan otras disposiciones. Autores: Representante *Hernán Penagos Giraldo* y Fiscal General de la Nación *Eduardo Montealegre Lynett*. Disponible en: <http://www.camara.gov.co/portal2011/proceso-y-tramite-legislativo/proyectos-de-ley?option=com-proyectosdeley&view=verproyectedeley&idpry=1754>

tesis de mayor lesividad como delito y ubicar la de menor lesividad como contravención.

**2.1.2. Conductas punibles que se mantienen como delitos y cumplen los criterios para pasar a ser contravenciones**

Al revisar el nuevo catálogo de contravenciones siguiendo la lógica de la exposición de motivos también se pudo establecer que algunas conductas punibles a las cuales el procedimiento penal exige querrela para iniciar la acción penal no están contempladas en el nuevo Libro III<sup>4</sup>. Se trata de conductas punibles que como pena principal sólo contemplan la pena de multa y, por tanto, les son aplicables el numeral 1 del artículo 74 de la Ley 906 de 2004. Son las siguientes:

○ **Violación de habitación ajena por servidor público.** Artículo 190 del Código Penal. El delito vigente contempla la pena de multa y la pérdida del empleo o cargo público.

○ **Omisión de denuncia.** Artículo 219-B del Código Penal. Se trata de la omisión de denuncia de delitos relacionados con actividades de explotación sexual, la cual contempla como pena principal una multa de 13,3 a 75 salarios y, en el caso de servidores públicos, la pérdida del empleo.

○ **Empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos.** El artículo 359 del Código Penal está compuesto

4 La revisión completa del catálogo realizada por el Consejo Superior de Política Criminal se puede consultar en la tabla que se anexa al presente concepto.

por cinco incisos y dos de ellos establecen hipótesis delictivas sancionadas con pena principal de multa.

En el caso del inciso 2° se sanciona con pena de multa de 5 a 10 salarios y con prohibición de acudir a escenarios culturales o deportivos por un periodo de 6 meses a 3 años, a quien realice la conducta punible en el interior de un escenario cultural o deportivo. En el caso del inciso 5° se sanciona de la misma manera a quien porte o ingrese armas blancas u objetos peligrosos de un escenario cultural o deportivo.

El Consejo Superior de Política Criminal considera que los tres casos mencionados cumplen los criterios de la lógica que se establece para la creación del nuevo Libro III y, por tanto, recomienda que se evalúe su incorporación al mismo.

**2.1.3. Diferencias en la redacción de algunas contravenciones en relación con la redacción vigente en el Código Penal**

La última situación relacionada con este punto es la diferencia en la redacción de algunas contravenciones en las que no se modifica el delito para enviar al Libro III los supuestos de menor lesividad, como es el caso del delito de hurto, de estafa, de lesiones personales, etc. Se trata entonces de delitos que ahora pasan a ser contravenciones, pero algunos de sus supuestos no quedan establecidos en la nueva redacción, a pesar de estar vigentes hoy en día. Es el caso de abuso de autoridad por omisión de denuncia, revelación de secreto, asesoramiento y otras actuaciones ilegales e intervención en política.

En el siguiente cuadro se pueden contrastar las dos redacciones:

REDACCIÓN VIGENTE EN EL LIBRO II	REDACCIÓN PROPUESTA PARA EL LIBRO III
<p><b>Artículo 417. Abuso de autoridad por omisión de denuncia.</b> El servidor público que teniendo conocimiento de la comisión de una conducta punible cuya averiguación deba adelantarse de oficio, no dé cuenta a la autoridad, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público. <u>La pena será de treinta y dos (32) a setenta y dos (72) meses de prisión si la conducta punible que se omitiere denunciar sea de las contempladas en el delito de omisión de denuncia de particular.</u></p>	<p>Artículo 82. La Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo artículo 604, así: “<b>Artículo 604. Abuso de autoridad por omisión de denuncia.</b> El servidor público que teniendo conocimiento de la comisión de una conducta punible cuya averiguación deba adelantarse de oficio, no dé cuenta a la autoridad, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público”.</p>
<p><b>Artículo 418. Revelación de secreto.</b> El servidor público que indebidamente dé a conocer documento o noticia que deba mantener en secreto o reserva, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público. Si de la conducta resultare perjuicio, la pena será de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses de prisión, multa de veinte (20) a noventa (90) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por ochenta (80) meses.</p>	<p>Artículo 83. La Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo artículo 605, así: “<b>Artículo 605. Revelación de secreto.</b> El servidor público que indebidamente dé a conocer documento o noticia que deba mantener en secreto o reserva, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público”.</p>
<p><b>Artículo 421. Asesoramiento y otras actuaciones ilegales.</b> El servidor público que ilegalmente represente, litigue, gestione o asesore en asunto judicial, administrativo o policivo, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público. <u>Si el responsable fuere servidor de la Rama Judicial o del Ministerio Público la pena será de prisión de dieciséis (16) a cincuenta y cuatro (54) meses, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas por ochenta (80) meses.</u></p>	<p>Artículo 86. La Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo artículo 608, así: “<b>Artículo 608. Asesoramiento y otras actuaciones ilegales.</b> El servidor público que ilegalmente represente, litigue, gestione o asesore en asunto judicial, administrativo o policivo, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público”.</p>
<p><b>Artículo 422. Intervención en política.</b> El servidor público que ejerza jurisdicción, autoridad civil o política, cargo de dirección administrativa, o se desempeñe en los órganos judicial, electoral, de control, que forme parte de comités, juntas o directorios políticos, o utilice su poder para favorecer o perjudicar electoralmente a un candidato, partido o movimiento político, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público. <u>Se exceptúan de lo dispuesto en el inciso anterior los miembros de las corporaciones públicas de elección popular.</u></p>	<p>Artículo 87. La Ley 599 de 2000 tendrá un nuevo artículo 609, así: “<b>Artículo 609. Intervención en política.</b> El servidor público que ejerza jurisdicción, autoridad civil o política, cargo de dirección administrativa, o se desempeñe en los órganos judicial, electoral, de control, que forme parte de comités, juntas o directorios políticos, o utilice su poder para favorecer o perjudicar electoralmente a un candidato, partido o movimiento político, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.</p>

Teniendo en cuenta, además, que el artículo 138 del proyecto de ley bajo examen deroga de manera expresa los artículos 417, 418, 421 y 422 del Código Penal, el Consejo Superior de Política Criminal recomienda la revisión de este particular con el fin de que la transferencia al libro de las contravenciones sea completa.

## 2.2. Delitos y contravenciones: necesidad de diferenciación de la respuesta punitiva

La creación de un nuevo Libro III con las contravenciones penales diferenciadas de los delitos representa un avance en el desarrollo legal y político criminal para el tratamiento de las conductas punibles asignadas al Derecho Penal Colombiano. Como ya se pudo advertir, la iniciativa legislativa bajo examen opera con un criterio de traslación basado principalmente en la figura de la querrela, que permite afirmar la menor lesividad de determinadas conductas.

Al operar bajo ese criterio, ni el contenido ni las consecuencias de las conductas punibles fueron modificadas en ningún sentido, con lo cual las penas de multa y de prisión mantienen su lugar como respuesta privilegiada a las conductas con relevancia penal en Colombia. En un cálculo aproximado, de las 58 contravenciones que compondrían el nuevo Libro III, 27 de ellas contemplan como pena principal la prisión<sup>5</sup> y 31 de ellas la pena principal de multa<sup>6</sup>.

En un escenario de profundización de la estrategia político-criminal planteada en el proyecto de ley, el Consejo Superior de Política Criminal considera conveniente, no sólo establecer una diferenciación sistemática desde un punto de vista jurídico e interno, sino también explorar respuestas diferentes a la pena de prisión y a la pena de multa para las conductas de menor lesividad que han sido asignadas al sistema penal. Respuestas diferentes a la prisión y a la multa que se encuadren más en una perspectiva restaurativa, que contribuya a recomponer el tejido social comprometido por los comportamientos contravencionales de relevancia penal. De otra manera, el resultado de la reacción penal sigue siendo el mismo, a pesar de crear

<sup>5</sup> Inducción o ayuda al suicidio; lesiones personales contravencionales; parto o aborto preterintencional; omisión de socorro; violación de la libertad religiosa; injuria; calumnia; maltrato mediante restricción de la libertad física; malversación y dilapidación de bienes familiares; hurto contravencional; alteración, desfiguración y suplantación de marcas de ganado; estafa contravencional; emisión y transferencia ilegal de cheque; abuso de confianza; aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito; alzamiento de bienes; disposición de bien propio gravado con prenda; defraudación de fluidos; malversación y dilapidación de bienes; usurpación fraudulenta de inmuebles; usurpación de aguas; invasión de tierras y edificaciones; perturbación de posesión sobre inmueble; daño en bien ajeno contravencional; usura; falsa autoacusación e infidelidad a los deberes profesionales.

<sup>6</sup> Violación de habitación ajena; violación en lugar de trabajo; ofrecimiento, venta o compra de instrumento apto para interceptar la comunicación privada entre personas; divulgación y empleo de documentos reservados; violación de la libertad de trabajo; impedimento y perturbación de ceremonia religiosa; daños o agravios a personas o a cosas destinadas al culto; irrespeto a cadáveres; sustracción de bien propio; falsificación o uso fraudulento de sello oficial; circulación y uso de efecto oficial o sello falsificado; supresión de signo de anulación de efecto oficial; uso y circulación de efecto oficial anulado; falsedad para obtener prueba de hecho verdadero; falsedad personal; ofrecimiento engañoso de productos y servicios; instigación a delinquir contravencional; pánico; abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto; abuso de autoridad por omisión de denuncia (inciso 1°); revelación de secreto (inciso 1°); utilización de asunto sometido a secreto o reserva; utilización indebida de información oficial privilegiada; asesoramiento y otras actuaciones ilegales (inciso 1°); intervención en política (inciso 1°); utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública; utilización indebida de influencias derivadas del ejercicio de función pública; favorecimiento contravencional; favorecimiento de la fuga culpable y contravencional; aceptación indebida de honores y violación de inmunidad diplomática.

una ruta distinta, más ágil y con mayor participación de la parte afectada.

## 2.3. Sobre el procedimiento abreviado y la figura del acusador privado

La iniciativa bajo examen propone un procedimiento abreviado para el caso de las contravenciones penales que, desde la comunicación de los cargos hasta la audiencia de juicio oral, puede durar un aproximado de cinco meses. El Consejo Superior de Política Criminal encuentra este término conveniente.

Además de ello, la propuesta de introducción del acusador privado se ajusta al marco establecido por la Constitución, desde el Acto Legislativo número 06 de 2011, para el desarrollo de la figura. Así mismo, es de resaltar que la Fiscalía General de la Nación, como titular de la acción penal en el ordenamiento jurídico colombiano, se mantiene como autoridad con criterio preferente, tanto para la conversión como para la reversión de la acción penal, como se puede notar en los artículos 130 y 135 del proyecto de ley bajo examen.

No obstante lo anterior, el Consejo Superior de Política Criminal reitera su criterio ya expresado en el concepto que examina el Proyecto de ley número 021 de 2015 Cámara, de reforma al procedimiento penal. Así, recomienda que, en todo caso, al representante del acusador privado no le sea permitido solicitar directamente medidas de aseguramiento, especialmente las privativas de la libertad. Aun reconociendo que las víctimas en el proceso penal pueden hacerlo, para el caso del desarrollo de la acción penal privada no es igual.

Al revisar la estructura del procedimiento penal actual, las víctimas pueden solicitar al juez de garantías la imposición de medidas de aseguramiento privativas de la libertad solamente cuando no ha sido solicitada por el fiscal y consideran que es procedente<sup>7</sup>. Con esto, la lógica de esa solicitud es que el fiscal no la solicita, ante lo cual la víctima sí lo hace exponiendo su criterio y, por último, el juez ha de valorar no solo las razones de la víctima para solicitarla cuando el titular de la acción penal no lo ha hecho, sino también las razones por las cuales este último no la ha solicitado. Hay, por tanto, una complementación entre la actuación del fiscal y la víctima ante el juez, quien valora haciendo un importante contraste. Esto no ocurre si se admite que el representante del acusador privado solicite tales medidas, dado que en él haría falta esa mediación existente en el proceso ordinario entre la víctima y el juez: el fiscal.

Por último, en la discusión del proyecto de ley quedaron dos cuestiones que el Consejo Superior de Política Criminal considera pertinentes para que se despejen en la deliberación democrática.

La primera de ellas tiene que ver con las previsiones que la Administración de Justicia deberá adoptar en un escenario de adopción del nuevo procedimiento abreviado en conjunto con el acusador privado. De manera intuitiva, dado que el proyecto de ley no hace ninguna estimación al respecto, la entrada en vigencia de esta ley podría incrementar la carga de trabajo en algunos despachos de los jueces municipales, razón por la cual debería tenerse en cuenta tal situación para que no haya dificultades para el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos querellantes, así como de respeto de las garantías penales de quienes serán querellados.

La segunda se refiere a la representación del acusador privado en los casos en que la víctima de la contravención no tiene los recursos económicos para contratar a un abogado que la represente. El artículo 131 del proyecto de ley bajo examen, que crea el artículo 554 en la Ley 906 de 2004, establece que el acusador privado sólo podrá actuar por intermedio de un abogado en ejercicio. El Consejo

<sup>7</sup> De acuerdo con la disposición del artículo 306 de la Ley 906 de 2004.

Superior de Política Criminal se pregunta, entonces, si, en el caso comentado, el “abogado en ejercicio” resulta ser un profesional del derecho que hace parte de Sistema Nacional de Defensoría Pública, servicio organizado, dirigido y controlado por la Defensoría del Pueblo, “a favor de las personas que lo requieren para asumir asistencia y representación judicial y garantizar el pleno e igual acceso a la administración de justicia en materia penal”<sup>8</sup>.

**2.4. Comentario final: curso simultáneo de dos proyectos de ley que regulan la misma materia**

El Consejo Superior de Política Criminal quiere resaltar ante los miembros del Congreso de la República que actualmente cursan en esa corporación dos proyectos de ley con propuestas de regulación en una misma materia: procedimiento abreviado para el caso de las contravenciones con relevancia penal y figura del acusador privado. De un lado, en el Senado de la República cursa el Proyecto de ley número 048 de 2015 Senado, presentado el 11 de agosto de 2015; de otra parte, en la Cámara de Representantes cursa el Proyecto de ley número 021 de 2015 *Cámara*, presentado el 21 de julio de 2015. En el segundo de estos se propone una regulación de los temas bajo comentario dentro de un panorama de reforma al procedimiento penal más amplio que el primer proyecto de ley, el cual se concentra en el desarrollo legal de las contravenciones penales.

Dada esta situación, y sin perjuicio de lo establecido por la Ley 5ª de 1992 en sus artículos 151 y 152<sup>9</sup> respecto a la acumulación de iniciativas, se debe tener en cuenta esta particularidad en la deliberación democrática con el fin de evitar que dos leyes de la República terminen regulando la misma materia, si bien en el mismo sentido, con una extensión y alcances diferentes.

**3. Conclusiones**

El Consejo Superior de Política Criminal considera que el Proyecto de ley número 48 de 2015 Senado, *por medio de la cual se definen las contravenciones penales, se establece un procedimiento especial abreviado para ellas y se regula la figura del acusador privado*, es conveniente como estrategia para diferenciar la reacción del sistema penal frente a las contravenciones, dada su menor lesividad a los bienes jurídicos protegidos por medio del derecho penal. Así mismo, considera que la propuesta de regulación de la figura del acusador privado se ajusta al marco constitucional que la autoriza.

No obstante, solicita que sean tenidos en cuenta los comentarios aquí expresados. Unos como criterio de corrección de algunas inconsistencias que presenta la propuesta en relación con la misma lógica que propone, otros como profundización o aclaración de la iniciativa.

En relación con los primeros, solicita tener en cuenta lo dicho (1) en relación con la antinomia en la regulación de la estafa; (2) en relación con el grupo de conductas que

se mantienen en el Libro II, a pesar de cumplir con los criterios propuestos para la transferencia al Libro III del Código Penal; y (3) en relación con las diferencias en las redacciones de algunos delitos vigentes y su nueva regulación como contravenciones.

En relación con los segundos, solicita (1) considerar la necesidad de una mayor diferencia en el tratamiento punitivo de las contravenciones; (2) revisar la autorización para que el acusador privado solicite directamente medidas de aseguramiento, en especial, las privativas de la libertad; (3) discutir las previsiones necesarias para garantizar el funcionamiento de un nuevo procedimiento abreviado en conjunto con la figura del acusador privado; así como (4) discutir el sentido de la representación del acusador privado cuando el mismo carece de los recursos necesarios para actuar con un abogado de su confianza.

Elaboró: Ricardo Antonio Cita Triana/Ministerio de Justicia y del Derecho

**CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL**

ANEXO 1. Tabla transferencias delitos-contravenciones

Título en el libro II	Conducta punible vigente (delito)	Artículo vigente	Comentario	Número artículo	Número título en el libro II
Vicio e integridad personal (I)	Inhibición o ayuda al suicidio	107	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión</i> .	447	
	Lesiones personales	112, 113 y 114	Se mantiene en el artículo. Para permitir la existencia de los hechos personales contravencionales en los hechos de menor gravedad. Mismo redacción con <i>para de prisión y multa</i> .	448	Vicio e integridad personal (I)
	Paro o aborto preintencional	118	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción.	449	
	Circunstancias de agravación punibles por lesiones	121	Se dirige. Se incorpora como modalidades agravadas contravenciones.	502	
	Creación de socorro	131	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión</i> .	553	
	Violación de habitación ajena	189	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión</i> .	554	
Libertad individual y otros garantías (II)	Violación de habitación ajena, <i>para ser servido público</i>	190	Se mantiene en el Libro II, Contravención <i>para de multa y prisión de menor o carga pública</i> .	NA	Inviolabilidad de habitación y otro de trabajo (I)
	Violación en lugar de trabajo	191		555	
	Conchamado, venta o compra de instrumento apto para interceptar la comunicación privada entre personal	193	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de multa</i> .	556	Intimidad, reserva e inviolabilidad de comunicaciones (II)
	Divulgación y empleo de documentos reservados	194		557	
	Violación de la libertad de trabajo	198		558	Libertad de trabajo y actividad (I)
	Violación de la libertad religiosa	201	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión</i> .	559	
	Impedimento y perturbación de enseñanza superior	202		600	Servicio religioso y respeto a las libertades (I)
	Confinamiento o privación de libertad a personas o a zonas determinadas al culto	203	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de multa</i> .	561	
	Ingreso a establecimientos	204		562	
	Libertad sexual (II)	Delito de denuncia (delitos sexuales) Inc. 1	218-0	Se mantiene en el Libro II, Contravención <i>para de multa</i> .	
Delito de denuncia (delitos sexuales) Inc. 2		218-0	Se mantiene en el Libro II, Contravención <i>para de multa y prisión de menor o carga pública</i> .		
Integridad moral (III)	Viraje	220		563	
	Calumnias	221		564	
	Viraje y calumnias indirectas	222		565	
	Circunstancias especiales de graduación de la pena	223		566	
	Eximente de responsabilidad	224	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión y multa</i> .	567	Integridad moral (III)
	Restricción	225		568	
Falsedad (IV)	Viraje por ras de hecho	226		569	
	Viraje y calumnias restringidas	227		570	
	Imputaciones de falsedades	228		571	

Familia (V)	Múltiple restricción de libertad física	230	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión</i> .	572	Familia (V)
	Alteración y dilatación de bienes de familia	236	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión</i> .	573	Asistencia económica (VI)
	Furto	239	Se mantiene en el artículo. Para permitir la existencia de los hechos contravencionales. Mismo redacción con <i>para de prisión</i> .	574	
Patrimonio económico (VI)	Circunstancias de agravación punibles (hurto)	242	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción.	576	
	Adopción, designación y suplantación de marcas de género	243	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión y multa</i> .	577	
	Estafa	248	Se dirige y al mismo tiempo se reforma. El artículo 5 de la Ley 1471 de 2014, que permite el estado contravencional en el artículo 52 PL, que según el artículo 52 CP, que tiene una sanción entre el artículo 51L, que reforma la estafa como delito y el artículo 52 PL, que reforma la designación del agente artículo 248 CP, el delito de estafa. Se el PL, se convierten en Ley de nueva República con esta modificación, se reforma la estafa como contravención y no como delito.	580	
	Emisión y transferencia ilegal de cheque	248	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión</i> .	579	
	Abuso de confianza	249	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Sólo cuando el acto es abuso de confianza confiado. Si lo contrario se convierte en contravención con la misma redacción con <i>para de prisión y multa</i> .	580	
	Apropiación de enter ajeno o cosa fungible	252	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión y multa</i> .	581	Patrimonio económico (VI)
	Alteración de bienes	253	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión y multa</i> .	582	
	Sustracción de bien propio	254	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión y multa</i> .	583	
	Deposición de bien propio con prenda	255	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión y multa</i> .	584	
	Defraudación de fideicomiso	256	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión y multa</i> .	585	
Fe pública (VII)	Alteración y dilatación de bienes	259	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión y multa</i> .	586	
	Violación fraudulenta de invenciones	261		587	
	Violación de aguas	262		588	
	Invasión de tierras y edificaciones	263	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión y multa</i> .	589	
	Perturbación de posesión sobre inmueble	264		590	
	Circunstancias de agravación punibles en delito en bien ajeno	265	Se dirige y se crea el delito en bien ajeno contravencional. Mismo redacción con <i>para de prisión y multa</i> .	591	
	Falsificación o uso fraudulento de sello oficial	279		593	
	Creación y uso de sello oficial no autorizado	281		594	
	Supresión de signo de autenticación de efecto oficial	283	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de multa</i> .	595	Fe pública (VII)
	Uso y simulación de efecto oficial anulado	284		596	
Falsedad para obtener prueba de hechos verdaderos	295		597		
Orden económico social (VIII)	Falsedad personal	296		598	
	Obstrucción ilegítima de productos y servicios	300	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de multa</i> .	599	Orden económico social (VIII)
	Usuras	305	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de prisión y multa</i> .	600	
Seguridad pública (IX)	Indulgencia o desahucio, Inc. 1	340	La modalidad básica pasa a ser contravención con <i>para de multa</i> .	601	
	Furto	350	Se dirige. Pasa a ser contravención penal. Mismo redacción con <i>para de multa</i> .	602	Seguridad pública (IX)
	Empresario de transporte de sustancias o objetos peligrosos, Inc. 1	359	Los dos hechos mencionados se incorporan <i>para de multa</i> , de conformidad con el Libro II.	NA	

<sup>8</sup> La descripción es tomada de: [http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1477/Sistema-Nacional-de-Defensor%C3%A1Da-P%C3%B1blica-\(SNDP\).htm](http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1477/Sistema-Nacional-de-Defensor%C3%A1Da-P%C3%B1blica-(SNDP).htm)

<sup>9</sup> Artículo 151. *Acumulación de proyectos*. Cuando a una Comisión llegare un proyecto de ley que se refiera al mismo tema de un proyecto que esté en trámite, el Presidente lo remitirá, con debida fundamentación, al ponente inicial para que proceda a su acumulación, si no ha sido aún presentado el informe respectivo. Sólo podrán acumularse los proyectos en primer debate.

Artículo 152. *Acumulación cuando cursan simultáneamente*. Los proyectos presentados en las Cámaras sobre la misma materia, que cursen simultáneamente podrán acumularse por decisión de sus Presidentes y siempre que no haya sido presentada peticiones para primer debate. Los Secretarios de las Cámaras antes de proceder al envío de las iniciativas a las Comisiones respectivas, informarán a los Presidentes acerca de los proyectos que puedan ser objeto de acumulación.

Administración pública (31)	Abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto	416	Se denega. Pasa a ser contravención penal. Mínima reducción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público.	602	Administración pública (31)
	Abuso de autoridad por omisión de denuncia, inc. 1	417	Se denega. Pasa a ser contravención penal. Mínima reducción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público. Solo queda vigente el inciso 1. La nueva redacción se incorpora al artículo 7 vigente en la actualidad.	604	
	Revelación de secretos, inc. 1	418	Se denega. Pasa a ser contravención penal. Mínima reducción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público. Solo queda vigente el inciso 1. La nueva redacción se incorpora al artículo 7 vigente en la actualidad.	605	
	Utilización de asunto cometido a secreto e reserva	419	Se denega. Pasa a ser contravención penal. Mínima reducción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público.	606	
	Utilización indebida de información oficial privilegiada	420	Se denega. Pasa a ser contravención penal. Mínima reducción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público.	607	
	Asumiento y otras actuaciones ilegales, inc. 1	421	Se denega. Pasa a ser contravención penal. Mínima reducción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público. Solo queda vigente el inciso 1. La nueva redacción se incorpora al artículo 7 vigente en la actualidad.	608	
	Intervención en política	422	Se denega. Pasa a ser contravención penal. Mínima reducción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público. Solo queda vigente el inciso 1. La nueva redacción se incorpora al artículo 7 vigente en la actualidad.	609	
	Utilización indebida de información obtenida en el ejercicio de función pública	423	Se denega. Pasa a ser contravención penal. Mínima reducción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público.	610	
	Utilización indebida de información suministrada por el servicio de función pública	424	Se denega. Pasa a ser contravención penal. Mínima reducción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público.	611	
	Ética y moral imperativo de justicia (34)	Falso autoexamen	427	Se denega. Pasa a ser contravención penal. Mínima reducción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público.	
Reducción cualitativa en caso de contravención		428	Se denega por óbices técnicos, pero se mantiene como nuevo artículo 613. Para su uso, hay que tener presente que, en el inciso 1, la nueva redacción se incorpora al artículo 7 vigente en la actualidad.	613	
Intervención a los distintos profesionales		443	Se denega. Pasa a ser contravención penal. Mínima reducción con pena multa y pérdida del empleo o cargo público.	614	
Favoritismo		446	Modificación para establecer el favoritismo convencional con pena de multa.	615	
Favoritismo de la fuga común, inc. 1		450	Se denega. Pasa a ser contravención penal. Mínima reducción con pena de multa y pérdida del empleo o cargo público.	616	
Existencia y seguridad del Estado (35)	Asignación indebida de honorarios	462		617	Existencia y seguridad del Estado (35)
	Violación de inmunidad diplomática	465	Se denega. Pasa a ser contravención penal. Mínima reducción con pena de multa.	618	

**CONCEPTO JURÍDICO DE CÁMARA COLOMBIANA DE BIENES Y SERVICIOS PETROLEROS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 145 DE 2015 SENADO, ACUMULADO NÚMERO 99 DE 2014**

por la cual se modifica el Decreto número 522 de 1971, Código Nacional de Policía, se crea la contravención especial de acto sexual abusivo en transporte público y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D.C., 16 de octubre de 2015

Doctor

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

Secretario

Comisión Primera del Senado de la República

Congreso de la República

Ciudad

**Referencia:** Concepto jurídico al Proyecto de ley número 145 de 2015 Senado, acumulado número 99 de 2014, por la cual se modifica el Decreto número 522 de 1971, Código Nacional de Policía, se crea la contravención especial de acto sexual abusivo en transporte público y se dictan otras disposiciones.

En atención al Proyecto de ley número 99 de 2014, acumulado con el Proyecto de ley número 145 de 2015 del Senado, por medio de la cual se modifica el Decreto número 522 de 1971 (Código Nacional de Policía), la Cámara Colombiana de Bienes y Servicios Petroleros (Campetrol), organización sin ánimo de lucro que se encarga de efectuar la vocería y representación de ciento ochenta y dos empresas agremiadas dedicadas a suministrar bienes y servicios para las actividades de exploración, explotación y producción de petróleo y gas, se permite efectuar las siguientes observaciones luego de haber llevado a cabo la revisión del texto aprobado por la Comisión Primera del Honorable Senado de la República.

En relación con el objeto general del proyecto de ley, el gremio de Campetrol está de acuerdo en la necesidad de contar con un instrumento eficaz que garantice la adecuada aplicación de normas constitucionales y legales para la protección de los derechos fundamentales, en especial el derecho a la vida, el derecho al trabajo, y el derecho a la libre circulación y movilidad. Igualmente, es indispensable disponer de normas que en la práctica contribuyan a la preservación de principios tales como el reco-

nocimiento de derechos de otros, como de las personas jurídicas, en la misma forma como les son reconocidos a personas naturales, y propendan por el respeto íntegro al ordenamiento jurídico y a las autoridades legalmente constituidas.

Ante las problemáticas que en la actualidad afectan el normal desarrollo de las actividades y la seguridad de las compañías del sector de hidrocarburos, hoy, más que nunca, se requiere contar con herramientas jurídicas efectivas que de manera concreta permitan recurrir al apoyo oportuno, eficaz y funcional por parte de la autoridad de policía, en especial cuando se presenta amenaza o violación a derechos fundamentales; y alteración de la convivencia pacífica en las diversas regiones del territorio nacional. Por lo tanto, cualquier esfuerzo legislativo que busque dinamizar los poderes, la función y la actividad de policía enfocados hacia la protección de tales derechos, y asegure el cumplimiento de deberes y el ejercicio de libertades de las personas naturales y jurídicas, sin que se sacrifiquen de forma desproporcionada garantías para ninguna de ellas, resulta de gran importancia.

En tal sentido, dentro del cuerpo normativo en comento se han incluido varias estipulaciones, las cuales Campetrol considera que deben ser establecidas de modo tal que de manera clara permitan asegurar el logro del objeto mismo para el cual la presente norma fue concebida. A continuación se esbozan aquellos aspectos particulares sobre los cuales se sugiere efectuar énfasis o aclaración puntual:

a) Artículo 16 (Poder extraordinario ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad):

En el artículo 16 del presente proyecto de ley se establece que “Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de policía, ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, o cuando ellas amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias o calamidades, o situaciones extraordinarias de seguridad; así mismo, disminuir el impacto de sus posibles consecuencias (...)”.

Al respecto es importante señalar que varias Empresas Prestadoras de Bienes y Servicios Petroleros con cierta frecuencia son objeto de manifestaciones y bloqueos por parte de comunidades que conllevan que la vida y/o integridad de sus trabajadores y la seguridad de sus bienes se vea expuesta a peligros, y que de igual forma llegan a poner en riesgo el medio ambiente, afectando a la población cercana a las áreas de operaciones.

Aún cuando el artículo 16 de la norma referida establece la facilidad de acudir al poder transitorio de gobernadores y alcaldes para controlar este tipo de situaciones, consideramos que para que su aplicación sea verdaderamente efectiva se debe definir el contenido de lo que ha de entenderse por “situación extraordinaria” de seguridad, de modo tal que eventos como los citados anteriormente, que con regularidad se están presentando en contra de las Empresas de Bienes y Servicios Petroleros y los trabajadores, sean contemplados y atendidos por parte de dichas autoridades gubernamentales de manera inmediata y eficaz.

Estas acciones vandálicas además de afectar a un país que está en crecimiento, afectan a la población civil que las habita, al medio ambiente y por supuesto a la economía nacional y regional de Colombia.

b) Artículo 53 (Ejercicio del Derecho de Reunión y Manifestación Pública y Pacífica en el Espacio Público):

El artículo 53 consagra formas en las que se aplican los derechos de jerarquía constitucional de libertad de expresión, y libertad de reunión y manifestación pública y pacífica. En tal sentido, se establecen las acciones que la policía pondrá en práctica para garantizar a los ciudadanos el ejercicio de tales derechos.

No obstante lo anterior, consideramos que en dicho artículo debe establecerse de manera concreta que el ejercicio de dichos derechos no tiene prevalencia en situaciones en las que aquello implique la vulneración de derechos fundamentales de otras personas, tales como el derecho a la vida y al trabajo, entre otros, y que, por lo tanto, el poder de policía actuará de manera inmediata para impedir o disolver la realización de reuniones o manifestaciones públicas que amenacen las garantías referidas.

Adicionalmente, cabe resaltar que el inadecuado ejercicio de la manifestación impacta directamente la actividad económica que se desarrolla en la zona, detiene la producción y repercute frontalmente en las regiones, incrementando la pobreza extrema y limitando los recursos que como resultado de una buena dinámica económica reciben los programas sociales de gran envergadura enfocados en los más pobres como "Familias en Acción".

c) Artículo 54 (uso de vías locales para el ejercicio del derecho de reunión o manifestación pública y pacífica en el espacio público):

En el artículo 54 se establece con claridad que en aquellos casos en los cuales se permita el uso temporal de vías arterias principales o corredores de transporte público colectivo por parte de la autoridad competente, para el ejercicio del derecho de reunión o manifestación pública, se deberá establecer un plan de desvíos para la movilización de aquellos que no participen del acto o evento, con el fin de proteger los derechos de los demás ciudadanos.

Para las Empresas de Campetrol es necesario, además, que se establezca específicamente dentro de este apartado de la norma que, en aquellos casos en los cuales no se pueda llegar a establecer un plan de desvíos alternativo, no se autorice el uso de la vía para la realización de reunión o manifestación pública, ya que el derecho a libre circulación y movilidad de quienes no participan en la manifestación, también de carácter constitucional, se ve afectado y debe ser protegido. Lo anterior, comoquiera que la protección del derecho a la libertad de expresión no puede implicar que se anule el derecho fundamental a la movilización de quienes no participan de la protesta de que se trate.

d) Artículo 165 (ingreso a inmueble sin orden escrita):

La disposición contenida en el artículo 165 determina aquellas situaciones en las cuales la Policía Nacional puede ingresar a un inmueble sin que medie orden judicial escrita. Es evidente que el espíritu de esta disposición busca la protección de los derechos fundamentales de moradores o terceros.

Basados en dicho entendimiento, y en concordancia con lo dispuesto en el Título VI, Capítulo 2, del proyecto de ley bajo análisis, se considera necesario incluir o complementar esa disposición, con hipótesis en las que se permita a la Policía ingresar sin orden judicial escrita, a las instalaciones de una empresa en particular, cuando quiera que se presente la ocupación de aquella, por quienes, amparados en el ejercicio del derecho a la protesta, pretendan ocupar estos espacios de forma irregular e ilegítima e impidan el ejercicio del derecho al trabajo y libre movilidad de aquellos que no están participando en la ocupación del inmueble en mención.

e) Artículo 168 (uso de la fuerza):

El artículo 168 determina aquellos casos en los cuales el personal uniformado de la Policía Nacional puede utilizar la fuerza, de manera racional, proporcional y necesaria, como último recurso para prevenir, impedir o superar una amenaza o perturbación a la convivencia o la seguridad pública.

Para Campetrol es necesario que se efectúe inclusión de un inciso en el cual se indique que se puede recurrir al uso de la fuerza como último recurso por parte del cuerpo policial, en aquellos casos en los cuales el ejercicio de derechos fundamentales tales el derecho al trabajo, la libre circulación, la movilidad o la seguridad y la vida se vean amenazados gravemente.

De acuerdo con todo lo anteriormente expuesto, Campetrol deja consignada su posición en relación con el proyecto de ley objeto de revisión, reiterando su respaldo en términos generales al esfuerzo legislativo en curso para que se logre la aprobación de la presente norma, con la convicción de que una vez aclarados ajustados ciertos procedimientos, esta entre en vigencia y así se cuente con mecanismos oportunos, adecuados y eficientes que faciliten el cumplimiento de los deberes de los ciudadanos, al tiempo que garanticen la eficaz preservación de todos y cada uno de los derechos y garantías constitucionales.

Cordialmente,



RUBEN DARÍO LIZARRALDE  
Presidente Ejecutivo  
CAMPETROL

**CONTENIDO**

Gaceta número 843 - jueves, 22 de octubre de 2015

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Informe de Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 99 de 2014 Senado, por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. ....	Págs. 1
<b>CONCEPTOS JURIDICOS</b>	
Concepto jurídico del consejo superior de Política Criminal al proyecto de ley número 48 de 2015 Senado (contravenciones penales). ....	5
Concepto jurídico de Cámara Colombiana de Bienes y Servicios Petroleros al proyecto de ley número 145 de 2015 Senado, acumulado número 99 de 2014, por la cual se modifica el Decreto número 522 de 1971, Código Nacional de Policía, se crea la contravención especial de acto sexual abusivo en transporte público y se dictan otras disposiciones. ....	11