

Seguridad Ciudadana: **de la percepción a la realidad**



CEJ[®]
Corporación
Excelencia en la Justicia

25 Años
1996 - 2021

1. INTRODUCCIÓN

El 3 de noviembre de 2021 se dio a conocer la versión más reciente de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). En esta oportunidad la encuesta tuvo una muestra de 129.919 personas de 15 años y más, residentes habituales del territorio nacional.

Ciertamente, los resultados suscitan toda suerte de reflexión, en cuanto a los retos que debe asumir el país en virtud de un nuevo contexto social: la postpandemia. El COVID-19 no solo develó desafíos en materia sanitaria, también, y en función de las fuertes restricciones a la movilidad de los ciudadanos para contener el contagio, colateralmente algunos fenómenos sociales como el crimen y la inseguridad se han venido agudizando.

La ECSC destaca, entre otros, un dato revelador y es que entre los delitos que más impactan la seguridad ciudadana en Colombia, a saber: hurto, lesiones personales y/o extorsión, en 2020 solo el 27,1% de las víctimas denunciaron el hecho victimizante ante una autoridad, esto es cerca de 3 puntos porcentuales menos en comparación al mismo indicador para 2019.

Una hipótesis que podría explicar este fenómeno es que, a pesar de los esfuerzos de la Rama Judicial, y en general, de todas las instituciones del Sector Justicia por garantizar la prestación continua de los servicios ofertados de cara a la ciudadanía en medio de la pandemia, ésta inevitablemente se configuró como la principal barrera de acceso a la justicia para los ciudadanos.

No está de más resaltar que, con pandemia o sin ella, la tasa de denuncia en Colombia revelada por el DANE históricamente a partir de la ECSC ha sido penosamente baja, lo cual obedece en principio a la creencia de que las autoridades no hacen nada y, en ese sentido, entre las víctimas que no denunciaron el hurto a personas durante 2020, al menos una de cada dos así lo considera.

Para la Corporación Excelencia en la Justicia -CEJ- esta tendencia a no denunciar constituye per se un incentivo para el comportamiento criminal, pues de entrada los delincuentes perciben una alta probabilidad de que su conducta contraria a la Ley quedará en la total impunidad, razón suficiente para que este fenómeno concite la atención prioritaria de las autoridades.

En cuanto a la percepción de inseguridad, el DANE reporta que durante 2021 el 44% de los colombianos manifestaron sentirse inseguros o muy inseguros en su ciudad o municipio de residencia, esta cifra es 5 puntos porcentuales mayor en comparación al dato de 2020. No obstante, es pertinente aclarar que en esta materia existe una marcada diferencia entre los residentes de las cabeceras municipales y

los centros poblados del país, en tanto que los primeros reportan una percepción de inseguridad del 48,8% y los segundos del 26,6%.

Por otro lado, la ECSC permite conocer la percepción de inseguridad de las 13 ciudades capitales más grandes del país, sobre lo cual cabe destacar que en 2021 al menos 5: Bucaramanga, Cartagena, Bogotá D.C., Ibagué y Pasto, registran un deterioro significativo en este indicador si se compara con 2020. En contraste, 2 ciudades: Villavicencio y Pereira, registran una mejora significativa en esta materia.

Gráfico No. 1: Tasa de percepción de inseguridad por ciudades, 2021-2020. Fuente: Tomado de la ECSC 2021 del DANE.

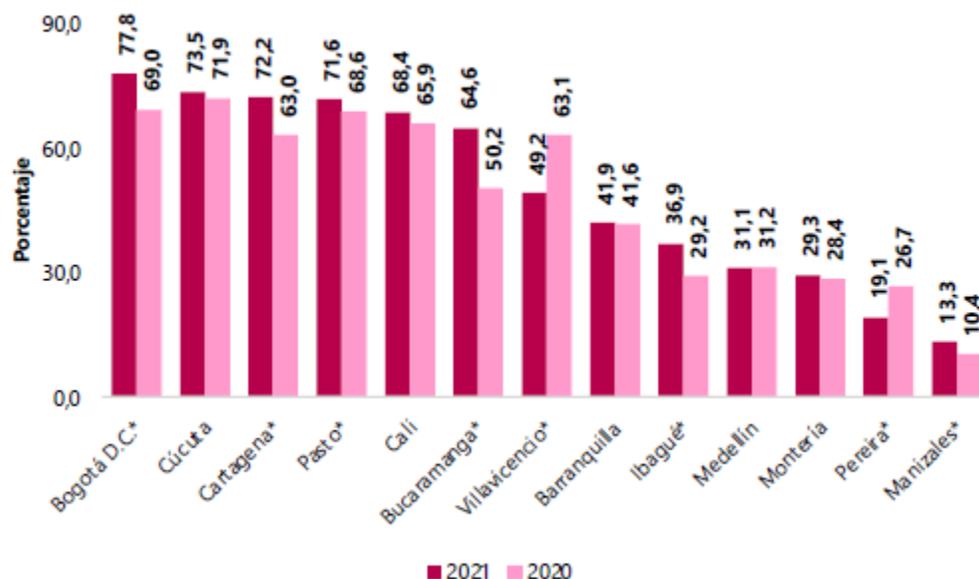
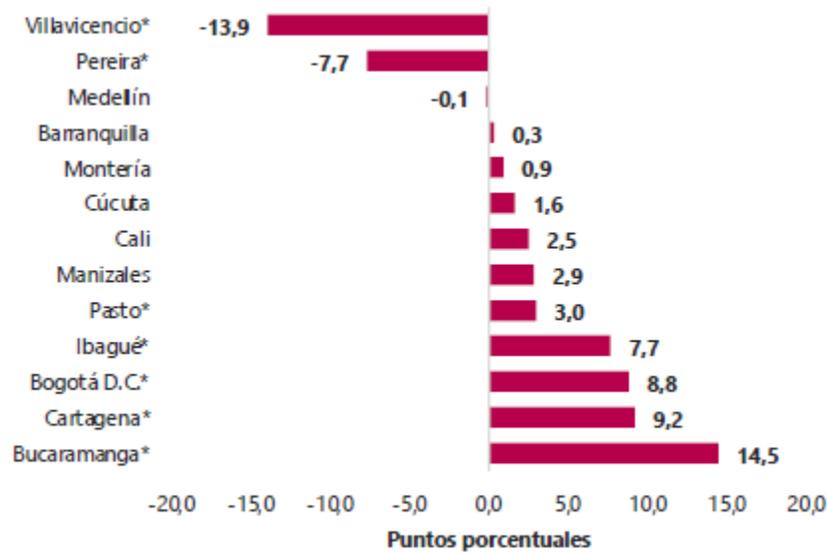


Gráfico No. 2: Variación de la tasa de percepción de inseguridad, 2021-2020. Fuente: Tomado de la ECSC 2021 del DANE.



Entre las 13 ciudades que individualmente son objeto de estudio de la ECSC 2021, Bogotá se posicionó como la ciudad capital del país con mayor percepción de inseguridad, en tanto que aproximadamente 8 de cada 10 ciudadanos manifiestan sentirse inseguros o muy inseguros en su lugar de residencia. Por su parte, Manizales, capital del departamento de Caldas, reitera su posición como la ciudad con mejores resultados en esta materia.

La ECSC 2021 indaga también las razones que motivan la percepción de inseguridad entre los habitantes del territorio nacional, respecto de lo cual al menos el 82,9% de quienes residen en ciudades atribuyen su percepción a la presencia de delincuencia común, robos y/o agresiones; el 68,9% a la baja presencia de la fuerza pública, y alrededor del 66,5% a información que ve, escucha y/o recibe de medios de comunicación, redes sociales o en la calle.

Tabla No. 1: Razones que causan la percepción de inseguridad en la ciudad o municipio. Fuente: Tomado de la ECSC 2021 del DANE.

Razones	Ciudad (%)		Municipio (%)	
	%	IC+-	%	IC+-
Porque hay delincuencia común, robos, agresiones	82,9	1,2	81,6	2,8
Porque hay poca presencia de la fuerza pública (Policía, Ejército)	68,9	1,4	60,6	3,6
Por información que ve o escucha en los medios de comunicación	66,6	1,3	47,0	4,5
Por información que recibe a través de redes sociales o escucha en la calle	66,4	1,4	56,9	4,1
Porque hay presencia de pandillas y/o combos con fines delincuenciales	63,9	1,7	57,1	4,1
Porque existen lugares de expendio o consumo de drogas ilegales (ollas)	61,7	1,7	58,1	4,3
Porque hay consumo de bebidas alcohólicas	55,1	1,7	55,9	3,5
Por la falta de empleo	53,1	1,6	54,4	3,8
Porque existen lotes baldíos o vías públicas sin iluminación	50,7	1,8	52,2	4,1
Porque existen basureros y/o botaderos de basura	30,0	1,7	15,3	2,5
Porque usted, familiares o amigos han sido víctimas de agresiones verbales	25,5	1,4	13,8	2,3
Porque usted, familiares o amigos han sido víctimas de agresiones físicas	21,8	1,3	12,4	2,4
Porque hay presencia de grupos armados organizados	13,9	1,3	14,4	3,1
Porque hay presencia de guerrilla	8,0	0,9	11,8	3,1
Porque usted, familiares o amigos han sido víctimas de agresiones sexuales	6,2	0,7	3,8*	1,5

La CEJ observa con preocupación los efectos derivados de la inseguridad ciudadana en detrimento de la calidad de vida de los residentes del territorio nacional, particularmente de las mujeres. Los encuestados señalaron con cierta frecuencia evitar, entre otros, los siguientes escenarios: llegar muy tarde a casa (40,7% de los hombres y 42,5% de las mujeres); salir de noche (35,2% de los hombres y 45,4% de las mujeres); portar grandes cantidades de dinero u objetos de valor (39% de los hombres y 40,4% de las mujeres); e incluso, hablar con desconocidos (32,5% de los hombres y 42,8% de las mujeres).

Tabla No. 2: Medidas de seguridad tomadas según victimización y sexo. Fuente: Tomado de la ECSC 2021 del DANE.

Medida de seguridad	Victima de algún delito					
	Total Nacional		Hombres		Mujeres	
	%	IC+-	%	IC+-	%	IC+-
Evitó llegar muy tarde a casa	41,6	2,4	40,7	2,9	42,5	3,0
Dejó de salir de noche	40,1	2,0	35,2	2,5	45,4	2,6
Evita portar grandes cantidades de dinero u objetos de valor	39,7	2,5	39,0	3,1	40,4	3,0
Evita hablar con desconocidos	37,5	2,3	32,5	2,8	42,8	2,8
Trató de no dejar la casa sola	28,8	2,0	24,7	2,4	33,2	2,8
Evita salir solo	28,0	1,8	21,5	2,1	35,1	2,7
Cambiar de rutina o actividades	26,9	2,0	27,1	2,4	26,7	2,5
Evita frecuentar sitios públicos	25,1	1,7	23,7	2,1	26,6	2,3
Dejó de visitar parientes o amigos	11,1	1,2	9,6	1,4	12,6	1,6
Dejó de usar transporte público	10,7	1,3	10,6	1,6	10,8	1,7
Dejó de salir a comer fuera	9,5	1,2	8,7	1,4	10,4	1,6
Dejó de tomar taxis	8,4	1,3	8,2	1,7	8,6	1,7
Dejó de viajar por carretera a otro municipio o ciudad	7,5	1,0	6,7	1,2	8,4	1,4
Otra*	0,2	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1

Otro efecto colateral observable en los resultados de la ECSC 2021, derivado entre otros del deterioro de la percepción de inseguridad, es que poco menos de la cuarta parte (23,6%) de las víctimas de hurto, lesiones personales y/o extorsión, justifica el uso de la violencia cuando se trata de castigar a un delincuente. Este fenómeno prevalece más en los hombres (28,5%) que en las mujeres (18,3%).

No sorprende por demás que, en el marco de la ECSC del DANE, el 90,1% de la población encuestada considere que en los próximos 12 meses puede ser víctima de delitos como el hurto a personas, y en menor proporción, de situaciones como el hurto a residencias, las agresiones físicas, la extorsión, las amenazas, la estafa, el fraude bancario, entre otros.

Tabla No. 3: Percepción de la población de 15 años y más en 2021 sobre la posibilidad de ser víctima de algún delito en los próximos 12 meses. Fuente: Tomado de la ECSC 2021 del DANE.

Tipo de delito	Total Nacional		Hombres		Mujeres	
	%	IC+-	%	IC+-	%	IC+-
Hurto a personas	90,1	0,9	89,9	1,1	90,4	1,1
Hurto a residencias	23,0	1,3	23,1	1,5	22,9	1,5
Agresión física	19,7	1,4	22,2	1,7	17,5	1,5
Extorsión	8,2	1,0	8,7	1,1	7,7	1,2
Amenazas	7,6	0,8	8,7	1,1	6,6	0,8
Estafa	7,4	0,8	7,8	1,0	6,9	1,0
Fraude bancario	6,5	0,9	6,7	1,0	6,4	1,1
Hurto a vehículos.	6,5	0,7	9,3	1,1	3,8	0,6
Delitos Cibernéticos	5,8	0,9	5,9	1,1	5,7	1,0
No sabe	5,2	0,6	5,1	0,7	5,2	0,7
Acoso sexual callejero o en espacios públicos	4,8	0,6	1,1	0,3	8,2	1,1
Agresión sexual	1,2	0,3	0,6	0,3	1,6	0,4
Desplazamiento forzado*	1,0	0,3	1,1	0,4	0,9	0,3
Hurto de ganado, semovientes o aves de corral*	0,7	0,3	1,0	0,4	0,4	0,2
Hurto de mercancía en carretera*	0,6	0,2	0,8	0,3	0,5	0,2
Secuestro*	0,6	0,2	0,7	0,2	0,5	0,2
Otro*	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

JUSTICIA PENAL EN COLOMBIA

Es necesario poner de presente los cambios implementados al proceso penal en Colombia y cómo, a partir de estos, funciona el sistema penal sobre los delitos contra la seguridad ciudadana. Es así como, desde el año 2004, viene rigiendo un nuevo modelo de justicia penal denominado Sistema Penal Acusatorio, el cual se creó mediante la Ley 906. Antes de la vigencia de este nuevo Código de Procedimiento Penal, regía la Ley 600 de 2000, la cual seguía un sistema inquisitivo.

Los cambios que trajo el nuevo sistema penal a partir de 2004 se dieron principalmente en las etapas previas al juicio penal propiamente dicho, implementando así un sistema de protección a los derechos fundamentales mediante la función de control de garantías, la cual no existía con el anterior Código de Procedimiento.

En tal sentido, la función de control de garantías la ostentan, por regla general, todos los jueces penales municipales¹. Ellos son los que deben velar porque no se vulneren los derechos fundamentales de las personas que se encuentran vinculadas a una etapa previa del juicio penal, de manera que ejercen un control de legalidad sobre las actuaciones del ente acusatorio.

Los jueces que ejercen la función de control de garantías son quienes autorizan a la Fiscalía, mediante una orden escrita, la captura de una persona que presuntamente cometa un delito. Una vez capturada, dentro de las 36 horas siguientes, el mismo juez debe legalizar la captura, verificando que se hizo bajo la estricta protección de sus derechos fundamentales. No obstante, cuando una persona es capturada en flagrancia², no es necesario que el juez la autorice mediante orden de captura, pero dentro de las 36 horas siguientes sí se debe legalizar, es decir, se debe presentar al capturado ante el juez para que este determine que la captura se produjo con las formas debidas y por las razones adecuadas.

Ahora bien, una vez legalizada la captura, la Fiscalía con todos los elementos de prueba recogidos podrá solicitar ante el juez de control de garantías una medida de aseguramiento. El juez podrá decretar una medida de aseguramiento³ siempre y cuando se haya probado que el indiciado pretenda obstruir el normal funcionamiento de la justicia bien sea por el ocultamiento o manipulación de las pruebas, o por influir negativamente en los testigos del proceso; igualmente, la podrá decretar si se prueba que puede llegar a ser un peligro real para la víctima o para la sociedad;

¹ ARTÍCULO 39 de la Ley 906 de 2004. DE LA FUNCIÓN DE CONTROL DE GARANTÍAS. La función de control de garantías será ejercida por cualquier juez penal municipal. El juez que ejerza el control de garantías quedará impedido para ejercer la función del conocimiento del mismo caso en su fondo. (...)

² Artículo 301 de la Ley 906 de 2004. FLAGRANCIA. Se entiende que hay flagrancia cuando: (i.) La persona es sorprendida y aprehendida durante la comisión del delito; (ii.) La persona es sorprendida o individualizada durante la comisión del delito y aprehendida inmediatamente después por persecución o cuando fuere señalado por la víctima u otra persona como autor o cómplice del delito inmediatamente después de su perpetración; (iii) La persona es sorprendida y capturada con objetos, instrumentos o huellas, de los cuales aparezca fundadamente que acaba de cometer un delito o de haber participado en él; (iv) La persona es sorprendida o individualizada en la comisión de un delito en un sitio abierto al público a través de la grabación de un dispositivo de video y aprehendida inmediatamente después. La misma regla operará si la grabación del dispositivo de video se realiza en un lugar privado con consentimiento de la persona o personas que residan en el mismo; (v.) La persona se encuentre en un vehículo utilizado momentos antes para huir del lugar de la comisión de un delito, salvo que aparezca fundadamente que el sujeto no tenga conocimiento de la conducta punible.

³ Artículo 308 de la Ley 906 de 2004. Requisitos. El juez de control de garantías, a petición del Fiscal General de la Nación o de su delegado, decretará la medida de aseguramiento cuando de los elementos materiales probatorios y evidencia física recogidos y asegurados o de la información obtenidos legalmente, se pueda inferir razonablemente que el imputado puede ser autor o partícipe de la conducta delictiva que se investiga, siempre y cuando se cumpla alguno de los siguientes requisitos: (i.) Que la medida de aseguramiento se muestre como necesaria para evitar que el imputado obstruya el debido ejercicio de la justicia; (ii.) Que el imputado constituye un peligro para la seguridad de la sociedad o de la víctima; y (iii.) Que resulte probable que el imputado no comparecerá al proceso o que no cumplirá la sentencia.

también podrá decretarla si se prueba que es probable que la persona no comparecerá al proceso o no cumplirá la sentencia⁴.

En virtud de las funciones de la Fiscalía General de la Nación y los Jueces Penales expuestas en las líneas precedentes, la realización del presente informe tiene como fundamento el deterioro de percepción de los ciudadanos sobre el trabajo de las entidades en cuanto a la prevención y judicialización de delitos contra la seguridad ciudadana, como lo son el hurto, el homicidio, las lesiones personales, la violencia intrafamiliar y los delitos sexuales, para aterrizar así en las cifras reales del trabajo realizado por la Fiscalía General de la Nación y los Jueces Penales en esta materia.

De esta manera, mediante la presente investigación, se pretende exponer las cifras de comisión de delitos contra la seguridad ciudadana en las cinco ciudades principales del país, sobre la legalización de capturas, las medidas de aseguramiento, la reincidencia delictiva y el hacinamiento carcelario.

2. METODOLOGÍA

Para la consecución de la información en la que se basa la presente investigación, el equipo de la Corporación Excelencia en la Justicia procedió al envío de derechos de petición a las siguientes entidades:

1. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario.
2. Ministerio de Defensa
3. Fiscalía General de la Nación
4. Policía Nacional

Igualmente, se hizo uso de estadísticas producidas y publicadas por las siguientes entidades:

1. Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional (SIEDCO).
2. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

3. FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN CIFRAS

Según el Artículo 250 de la Constitución Política de Colombia, “corresponde a la Fiscalía General de la Nación, de oficio o mediante denuncia o querrela, investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores ante los juzgados y tribunales

⁴ Bañol, J. M. (2014). *Reconocimiento de las principales audiencias preliminares en el marco de la Ley 906 de 2004*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia. Disponible en <https://repository.ucatolica.edu.co/>

competentes (...)”⁵. Como centro de pensamiento líder en esta materia, la CEJ ha realizado seguimiento continuo a los principales indicadores de desempeño de dicha entidad. Al respecto:

- Se estima, por ejemplo, que con corte al 9 de febrero de 2021, la Fiscalía acumulaba más de 2,7 millones de noticias criminales pendientes de evacuar, de las cuales poco más de la tercera parte ingresó al Sistema entre 2005 y 2017.
- Si bien el número anual de noticias criminales que entran a la Fiscalía por cada 100.000 habitantes aumentó durante los últimos años (21% entre 2016 y 2019), en el último cuatrienio el número de fiscales por cada 100.000 habitantes ha permanecido prácticamente constante (en promedio 9,9 fiscales por cada 100.000 habitantes).
- Durante los últimos 4 años, en promedio, el 74,4% de las noticias criminales evacuadas por la Fiscalía corresponden al archivo de las diligencias, lo que hace de esta actuación de salida la más recurrente. La principal causa de este fenómeno es la imposibilidad de encontrar o establecer el sujeto activo/pasivo de la conducta.
- Durante ese mismo periodo, en promedio, las sentencias ejecutoriadas representaron tan solo el 5,1% de las noticias criminales evacuadas. Así mismo, de los procesos que llegaron a juicio oral, la Fiscalía perdió en promedio el 52%, mucho más cuando se trata de delitos como la violencia intrafamiliar o el tráfico de estupefacientes.
- En cuanto a la denuncia en línea, disponible en Colombia desde 2017, si bien el número de noticias criminales tramitadas por este canal aumentó de forma considerable durante el último año, en la mayor parte del territorio nacional, este recurso difícilmente supera el 20% del total de noticias criminales iniciadas anualmente.

4. PRESENCIA DE LA POLICÍA EN LAS GRANDES CIUDADES

Con corte al 17 de septiembre de 2021, la Dirección de Talento Humano de la Policía Nacional reporta en la página web de la entidad un total de 164.054 uniformados en el territorio nacional, lo cual equivale a 321 policías por cada 100.000 habitantes. Si bien a nivel mundial la ONU estimó un promedio de 300 policías por cada 100.000

⁵ Es importante aclarar que el ejercicio de la acción penal era una facultad exclusiva de la Fiscalía hasta 2017, año en el cual -por medio de la Ley 1826- se introdujo la figura del acusador privado, que permite en algunos casos asignar esta facultad a las víctimas u otras autoridades distintas a la Fiscalía.

habitantes⁶, lo cierto es que en Colombia no todos los uniformados se dedican a labores de seguridad y vigilancia.

Por otro lado, a pesar de que la evidencia es clara en señalar que un aumento en el número de policías no implica necesariamente un aumento en el número de delitos esclarecidos ni tampoco una reducción de la criminalidad⁷, la CEJ observa con preocupación que en lo corrido del año y, en comparación a 2018, las 17 Policías Metropolitanas del país reportan una disminución considerable en el número de uniformados.

Tabla No. 4: Funcionarios adscritos a las Policías Metropolitanas del país al cierre de cada año y con corte al 20 de noviembre de 2021. Fuente: Derecho de petición a la Policía Nacional.

Metropolitana	2.018	2.019	2.020	2.021	Variación 2.018 - 2.020
Barranquilla	4.348	4.241	4.254	4.204	-144
Bogotá	14.755	14.084	14.369	14.396	-359
Bucaramanga	3.190	3.131	3.040	2.902	-288
Cali	5.968	5.696	5.836	5.642	-326
Cartagena	2.669	2.535	2.526	2.442	-227
Cúcuta	3.156	3.058	3.123	3.040	-116
Manizales	1.343	1.325	1.299	1.276	-67
Montería	1.794	1.781	1.809	1.755	-39
Neiva	1.264	1.245	1.258	1.246	-18
Pasto	1.428	1.418	1.390	1.386	-42
Pereira	2.051	1.962	1.979	1.796	-255
Popayán	1.263	1.212	1.186	1.155	-108
Santa Marta	1.677	1.635	1.637	1.666	-11
Ibagué	1.831	1.769	1.736	1.611	-220
Tunja	1.060	1.020	1.045	961	-99
Valle de Aburrá	7.844	7.577	7.647	7.574	-270
Villavicencio	2.212	2.022	2.082	2.018	-194

5. CRIMINALIDAD EN LAS CINCO (5) CIUDADES PRINCIPALES DE COLOMBIA

La siguiente información está basada en las estadísticas delictivas que recopila la Policía Nacional para los delitos de mayor impacto en el país en lo corrido de este

⁶ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2010). *12° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal – Fichas Informativas*. Salvador: UNODC. Disponible en <https://www.un.org/>

⁷ Ibid.

año. Esta información es extraída del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional – SIEDCO. Se tendrán en cuenta las 5 ciudades más pobladas del país, de acuerdo con las proyecciones de población a nivel municipal para 2021.

Tabla No. 5: Población total de las 5 ciudades más pobladas del país en 2021. Fuente: DANE.

Ciudad	Población
Bogotá, D. C.	7.834.167
Medellín	2.573.220
Cali	2.264.748
Barranquilla	1.297.082
Cartagena	1.043.926
Total Nacional	51.049.498

5.1. HURTO A PERSONAS

Con corte al 31 de octubre de 2021, en lo corrido del año la Policía Nacional reporta 216.394 hurtos a personas en el territorio nacional, lo cual equivale a 424 casos por cada 100.000 habitantes. En el caso de Bogotá, esta tasa es más del doble comparada con el Total Nacional. Por su parte, en las ciudades de Barranquilla, Cali y Medellín, este indicador oscila entre 624 y 705 casos por cada 100.000 habitantes, en tanto que, de las 5 ciudades objeto de estudio, solo Cartagena está por debajo del Total Nacional.

Tabla No. 6: Hurto a personas en Colombia durante 2021 (con corte al 31 de octubre). Fuente: Policía Nacional. Cálculos CEJ.

Ciudad	Casos	Tasa por cada 100.000 habitantes
Bogotá D. C.	85.577	1.092
Medellín	18.154	705
Cali	14.325	633
Barranquilla	8.090	624
Cartagena	4.069	390
Total Nacional	216.394	424

Por otro lado, si bien el 51,4% de los casos de hurto a personas registrados en el país en lo corrido del año tuvieron acontecimiento sin el uso de armas, entre las 5 ciudades objeto de estudio, en Barranquilla al menos el 59% de los casos reportaron el uso de armas de fuego. Por su parte, el uso de armas blancas o cortopunzantes

es proporcionalmente mayor en la ciudad de Bogotá, en donde cerca de la cuarta parte de los casos reporta el uso de este tipo de armas.

Tabla No. 7: Armas o medios empleados en los casos de hurto a personas en Colombia durante 2021 (con corte al 31 de octubre). Fuente: Policía Nacional. Cálculos CEJ.

Arma o medio	Bogotá D. C.	Medellín	Cali	Barranquilla	Cartagena
Sin empleo de armas	54,2%	55,6%	43,5%	28,4%	42,5%
Arma de fuego	15,1%	24,1%	41,9%	59,1%	39,0%
Arma blanca / cortopunzante	24,9%	16,7%	11,0%	9,0%	14,6%
Contundentes	3,5%	1,6%	2,9%	3,0%	2,7%
Escopolamina	1,2%	1,6%	0,4%	0,1%	1,2%
Otros	1,2%	0,4%	0,2%	0,3%	0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

A pesar de ser un fenómeno criminal transversal a las grandes ciudades del país, es claro que el hurto a personas exhibe diferentes patrones a lo largo del territorio nacional. En el caso particular de Bogotá, que en lo corrido del año y dentro del grupo de ciudades de referencia registra la mayor tasa por cada 100.000 habitantes, este delito presenta mayor incidencia durante 3 franjas del día que comprenden poco menos de la tercera parte de este, donde se registran hasta 42% más casos en comparación al promedio.

Tabla No. 8: Franjas del día y días de la semana en los cuales se registran más casos de hurto a personas en 2021 (con corte al 31 de agosto). Fuente: Policía Nacional. Cálculos CEJ.

Ciudad	Franjas del día con más casos	Días de la semana con más casos
Bogotá D. C.	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 5 a. m. y las 5:59 a. m. Entre las 10 a. m. y las 12:59 p. m. Entre las 6 p. m. y las 8:59 p. m. <p>En estas horas se registran hasta 42% más casos en comparación al promedio</p>	<p>Viernes:</p> <p>Se registran en promedio 23% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>
Medellín	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 6 a. m. y las 7:59 a. m. Entre las 5 p. m. y las 7:59 p. m. <p>En estas horas se registran hasta 43% más casos en comparación al promedio</p>	<p>Viernes:</p> <p>Se registran en promedio 18% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>

Cali	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 10 a. m. y las 12:59 p. m. Entre las 6 p. m. y las 7:59 p. m. <p>En estas horas se registran hasta 54% más casos en comparación al promedio</p>	<p>Miércoles:</p> <p>Se registran en promedio 22% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>
Cartagena	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 12 a. m. y las 12:59 a. m. Entre las 10 a. m. y las 11:59 a. m. <p>En estas horas se registran hasta 72% más casos en comparación al promedio</p>	<p>Sábados:</p> <p>Se registran en promedio 25% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>
Barranquilla	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 6 a. m. y las 7:59 a. m. Entre las 10 a. m. y las 11:59 a. m. Entre las 6 p. m. y las 7:59 p. m. <p>En estas horas se registran hasta 54% más casos en comparación al promedio</p>	<p>Viernes:</p> <p>Se registran en promedio 27% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>

5.2. DELITOS SEXUALES⁸

Con corte al 31 de octubre de 2021, en lo corrido del año la Policía Nacional reporta 25.069 delitos sexuales en el territorio nacional, lo cual equivale a 49 casos por cada 100.000 habitantes. Entre las 5 ciudades objeto de estudio, solo Cali y Barranquilla registran una tasa por debajo del Total Nacional, mientras que, en las ciudades de Bogotá y Cartagena, este indicador es de 57 y 50 casos por cada 100.000 habitantes, respectivamente. Por su parte, la ciudad de Medellín registra la tasa de delitos sexuales más alta.

Tabla No. 9: Delitos sexuales en Colombia durante 2021 (con corte al 31 de octubre). Fuente: Policía Nacional. Cálculos CEJ.

Ciudad	Casos	Tasa por cada 100.000 habitantes
Bogotá, D. C.	4.458	57
Medellín	1.876	73
Cali	1.072	47
Cartagena	521	50
Barranquilla	518	40
Total Nacional	25.069	49

⁸ Hace referencia a los siguientes delitos: Acceso carnal violento; Acto sexual violento; Acceso carnal o acto sexual en persona puesta en incapacidad de resistir; Acceso carnal abusivo con menor de 14 años; Actos sexuales con menor de 14 años; Acoso sexual; Acceso carnal o acto sexual abusivo con incapaz de resistir; Proxenetismo con menor de edad; Inducción a la prostitución; Constreñimiento a la prostitución; Demanda de explotación sexual comercial de persona menor de 18 años de edad; Estímulo a la prostitución de menores; Pornografía con menores; Utilización o facilitación de medios de comunicación para ofrecer servicios sexuales de menores.

En Bogotá poco menos de la totalidad de los delitos sexuales registrados en lo corrido del año concurren sin el uso de armas. Por su parte, de las 4 ciudades restantes, en Cali y Medellín más de la cuarta parte de los casos involucraron el uso de armas contundentes, mientras que en Cartagena prevalece el uso de armas blancas o cortopunzantes en este tipo de hechos. Un factor adicional para destacar es que, para el grupo de ciudades de referencia, el 82,4% de las víctimas de estos delitos corresponden a mujeres y cerca del 57% son menores de edad.

Tabla No. 10: Armas o medios empleados en los casos de delitos sexuales en Colombia durante 2021 (con corte al 31 de octubre). Fuente: Policía Nacional. Cálculos CEJ.

Arma o medio	Bogotá D. C.	Medellín	Cali	Cartagena	Barranquilla
Sin empleo de armas	97,1%	64,9%	60,1%	67,0%	79,3%
Contundentes	2,0%	28,6%	32,4%	10,9%	8,9%
Arma blanca / Cortopunzante	0,9%	1,9%	3,6%	16,9%	8,9%
Escopolamina	0,1%	4,6%	3,2%	5,2%	2,1%
Arma de fuego	0,02%	0%	0,7%	0%	0,8%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Con excepción de Cali, los delitos sexuales registrados por la Policía Nacional tienen un común denominador y es que acontecen en mayor proporción durante la primera hora del día. En el caso particular de Medellín, que en lo corrido del año y dentro del grupo de ciudades de referencia registra la mayor tasa por cada 100.000 habitantes, durante dicha franja del día se registraron cerca de la mitad de los casos.

Tabla No. 11: Franjas del día y días de la semana en los cuales se registran más delitos sexuales en 2021 (con corte al 31 de agosto). Fuente: Policía Nacional. Cálculos CEJ.

Ciudad	Franjas del día con más casos	Días de la semana con más casos
Bogotá D. C.	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 12 a. m. y las 12:59 a. m. se registran el 49% de los casos 	<p>Lunes y martes:</p> <p>Se registran en promedio 25% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>
Medellín	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 12 a. m. y las 12:59 a. m. se registran el 48% de los casos 	<p>Martes:</p> <p>Se registran en promedio 19% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>

Cali	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 8 a. m. y las 8:59 a. m. Entre las 3 p. m. y las 3:59 p. m. Entre las 5 p. m. y las 5:59 p. m. <p>En estas horas se registran hasta 104% más casos en comparación al promedio</p>	<p>Martes:</p> <p>Se registran en promedio 17% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>
Cartagena	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 12 a. m. y las 12:59 a. m. se registran el 27% de los casos 	<p>Domingos y martes:</p> <p>Se registran en promedio 40% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>
Barranquilla	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 12 a. m. y las 12:59 a. m. se registran el 20% de los casos 	<p>Lunes:</p> <p>Se registran en promedio 55% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>

5.3. HOMICIDIOS

Con corte al 31 de octubre de 2021, en lo corrido del año la Policía Nacional reporta 11.509 homicidios en el territorio nacional, lo cual equivale a 23 casos por cada 100.000 habitantes. Al menos 4 de las 5 ciudades, a saber: Bogotá, Medellín, Cartagena y Barranquilla registran una tasa menor o igual al Total Nacional, en tanto que Cali registra la tasa de homicidios más alta.

Tabla No. 12: Homicidios en Colombia durante 2021 (con corte al 31 de octubre). Fuente: Policía Nacional. Cálculos CEJ.

Ciudad	Casos	Tasa por cada 100.000 habitantes
Cali	1.052	46
Bogotá D. C.	940	12
Medellín	326	13
Barranquilla	302	23
Cartagena	178	17
Total Nacional	11.509	23

En las 5 ciudades de referencia, los homicidios registrados en lo corrido del año concurren en mayor proporción con el uso de armas de fuego, sin embargo, en ciudades como Cali y Barranquilla, este fenómeno se presenta en más del 81% de los casos. Por otro lado, las armas blancas o cortopunzantes son el segundo tipo de arma más empleada en estos hechos al interior de cada ciudad.

Tabla No. 13: Armas o medios empleados en los casos de homicidio en Colombia durante 2021 (con corte al 31 de octubre). Fuente: Policía Nacional. Cálculos CEJ.

Arma o medio	Bogotá D. C.	Medellín	Cali	Cartagena	Barranquilla
Arma blanca / Cortopunzante	32,2%	35,0%	15,1%	31,5%	11,9%
Arma de fuego	58,2%	49,1%	81,8%	65,2%	82,8%
Contundentes	9,5%	16,0%	3,0%	3,4%	5,3%
Otros	0,1%	0%	0%	0%	0%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Con excepción de Medellín, en lo corrido del año los homicidios registrados por la Policía Nacional en las ciudades que son materia de estudio tuvieron acontecimiento en mayor proporción los domingos. En el caso particular de Cali, que registra la mayor tasa por cada 100.000 habitantes, ese día de la semana se registran en promedio 40% más casos en comparación con cualquier otro día.

Tabla No. 14: Franjas del día y días de la semana en los cuales se registran más homicidios en 2021 (con corte al 31 de agosto). Fuente: Policía Nacional. Cálculos CEJ.

Ciudad	Franjas del día con más casos	Días de la semana con más casos
Bogotá D. C.	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 7 p. m. y las 11:59 p. m. <p>En estas horas se registran hasta 84% más casos en comparación al promedio</p>	<p>Sábados y domingos:</p> <p>Se registran en promedio 46% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>
Medellín	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 12 a. m. y las 12:59 a. m. se registran el 11% de los casos 	<p>Viernes:</p> <p>Se registran en promedio 33% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>
Cali	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 7 p. m. y las 10:59 p. m. <p>En estas horas se registran hasta 139% más casos en comparación al promedio</p>	<p>Domingos:</p> <p>Se registran en promedio 40% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>
Cartagena	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 9 p. m. y las 9:59 p. m. se registran el 10% de los casos 	<p>Domingos:</p> <p>Se registran en promedio 152% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>

Barranquilla	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 7 p. m. y las 9:59 p. m. <p>En estas horas se registran hasta 117% más casos en comparación al promedio</p>	<p>Domingos:</p> <p>Se registran en promedio 81% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>
--------------	---	---

5.4. LESIONES PERSONALES

Con corte al 31 de octubre de 2021, en lo corrido del año la Policía Nacional reporta 80.602 lesiones personales en el territorio nacional, lo cual equivale a 158 casos por cada 100.000 habitantes. Entre las 5 ciudades de referencia, solo Medellín y Barranquilla presentan una tasa menor al Total Nacional. Por su parte, este fenómeno tiene mayor incidencia en la capital del país que registra 231 casos por cada 100.000 habitantes.

Tabla No. 15: Lesiones personales en Colombia durante 2021 (con corte al 31 de octubre). Fuente: Policía Nacional. Cálculos CEJ.

Ciudad	Casos	Tasa por cada 100.000 habitantes
Bogotá D. C.	18.129	231
Cali	3.899	172
Medellín	3.328	129
Barranquilla	1.856	143
Cartagena	1.799	172
Total Nacional	80.602	158

Con excepción de Bogotá, en las ciudades de referencia los casos de lesiones personales concurren en mayor proporción con el uso de armas contundentes. Por otro lado, las armas blancas o cortopunzantes prevalecen entre el 7,8% y el 15,6% de los casos registrados en estos lugares, mientras que las armas de fuego tienen menor participación al interior de Bogotá, Medellín y Cartagena, en comparación a ciudades como Cali y Barranquilla.

Tabla No. 16: Armas o medios empleados en los casos de lesiones personales en Colombia durante 2021 (con corte al 31 de octubre). Fuente: Policía Nacional. Cálculos CEJ.

Arma o medio	Bogotá D. C.	Medellín	Cali	Cartagena	Barranquilla
Contundentes	42,7%	65,6%	62,7%	78,9%	64,8%
Sin empleo de armas	46,6%	20,5%	0,5%	6,5%	8,9%
Arma blanca / cortopunzante	7,8%	9,0%	15,6%	11,7%	15,0%
Arma de fuego	1,4%	3,2%	18,7%	2,4%	8,9%
Otros	1,5%	1,7%	2,6%	0,5%	2,4%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Las lesiones personales en estas ciudades ocurren principalmente los domingos, pero, además, con excepción de Cali, este tipo de hechos tienen acontecimiento en mayor proporción durante la primera hora del día. En el caso particular de Bogotá, que registra la mayor tasa por cada 100.000 habitantes, durante esa hora y la franja comprendida entre las 7 p. m. y las 8: 59 p. m. se registran hasta 114% más casos en comparación al promedio.

Tabla No. 17: Franjas del día y días de la semana en los cuales se registran más lesiones personales en 2021 (con corte al 31 de agosto). Fuente: Policía Nacional. Cálculos CEJ.

Ciudad	Franjas del día con más casos	Días de la semana con más casos
Bogotá D. C.	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 12 a. m. y las 12:59 a. m. Entre las 7 p. m. y las 8:59 p. m. <p>En estas horas se registran hasta 114% más casos en comparación al promedio</p>	<p>Domingos:</p> <p>Se registran en promedio 62% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>
Medellín	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 12 a. m. y las 12:59 a. m. se registran el 9% de los casos 	<p>Domingos:</p> <p>Se registran en promedio 44% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>
Cali	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 7 p. m. y las 9:59 p. m. <p>En estas horas se registran hasta 80% más casos en comparación al promedio</p>	<p>Domingos:</p> <p>Se registran en promedio 66% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>

Cartagena	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 12 a. m. y las 12:59 a. m. se registran el 30% de los casos 	<p>Domingos:</p> <p>Se registran en promedio 164% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>
Barranquilla	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 12 a. m. y las 12:59 a. m. Entre las 7 p. m. y las 9:59 p. m. <p>En estas horas se registran hasta 89% más casos en comparación al promedio</p>	<p>Domingos:</p> <p>Se registran en promedio 130% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>

5.5. VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

Con corte al 31 de octubre de 2021, en lo corrido del año la Policía Nacional reporta 98.330 hechos de violencia intrafamiliar en el territorio nacional, lo cual equivale a 193 casos por cada 100.000 habitantes. Entre las 5 ciudades de referencia, solo Cartagena y Barranquilla presentan una tasa menor al Total Nacional. Por su parte, este fenómeno tiene mucha mayor incidencia en ciudades como Bogotá y Medellín con más de 300 casos por cada 100.000 habitantes.

Tabla No. 18: Violencia intrafamiliar en Colombia durante 2021 (con corte al 31 de octubre). Fuente: Policía Nacional. Cálculos CEJ.

Ciudad	Casos	Tasa por cada 100.000 habitantes
Bogotá	26.946	344
Medellín	8.202	319
Cali	4.691	207
Cartagena	1.976	189
Barranquilla	1.573	121
Total Nacional	98.330	193

Con excepción de Medellín, la mayor proporción de los hechos de violencia intrafamiliar al interior de estas ciudades concurre sin el uso de armas, sin embargo, en las ciudades de Cali y Barranquilla, al igual que en Medellín, una fracción importante de estos hechos reportan el uso de armas contundentes. Por otro lado, un elemento adicional para destacar es que el 74,7% de las víctimas de este delito en las 5 ciudades corresponden a mujeres.

Tabla No. 19: Armas o medios empleados en los hechos de violencia intrafamiliar en Colombia durante 2021 (con corte al 31 de octubre). Fuente: Policía Nacional. Cálculos CEJ.

Arma o medio	Bogotá D. C.	Medellín	Cali	Cartagena	Barranquilla
Sin empleo de armas	93,5%	39,3%	49,2%	94,0%	59,2%
Contundentes	5,8%	59,4%	48,8%	5,0%	38,0%
Arma blanca / cortopunzante	0,6%	1,2%	1,9%	0,9%	2,4%
Arma de fuego	0,05%	0,1%	0,2%	0,2%	0,5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Por último, al igual que las lesiones personales, los hechos de violencia intrafamiliar ocurren en estas ciudades principalmente los domingos, pero, además, con excepción de Cali, este tipo de hechos tienen acontecimiento en mayor proporción durante la primera hora del día. En el caso particular de Bogotá, que registra la mayor tasa por cada 100.000 habitantes, durante esa hora se registran el 61% de los casos.

Tabla No. 20: Franjas del día y días de la semana en los cuales se registran más hechos de violencia intrafamiliar en 2021 (con corte al 31 de agosto). Fuente: Policía Nacional. Cálculos CEJ.

Ciudad	Franjas del día con más casos	Días de la semana con más casos
Bogotá D. C.	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 12 a. m. y las 12:59 a. m. se registran el 61% de los casos 	<p>Domingos:</p> <p>Se registran en promedio 18% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>
Medellín	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 12 a. m. y las 12:59 a. m. se registran el 13% de los casos 	<p>Domingos:</p> <p>Se registran en promedio 29% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>
Cali	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 8 a. m. y las 8:59 a. m. Entre las 10 a. m. y las 10:59 a. m. Entre las 8 p. m. y las 8:59 p. m. <p>En estas horas se registran hasta 77% más casos en comparación al promedio</p>	<p>Domingos:</p> <p>Se registran en promedio 29% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>

Cartagena	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 12 a. m. y las 12:59 a. m. se registran el 25% de los casos 	<p>Domingos:</p> <p>Se registran en promedio 75% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>
Barranquilla	<ul style="list-style-type: none"> Entre las 12 a. m. y las 12:59 a. m. se registran el 11% de los casos 	<p>Domingos:</p> <p>Se registran en promedio 38% más casos en comparación con cualquier otro día de la semana</p>

6. LEGALIZACIÓN DE CAPTURAS EN FLAGRANCIA

De acuerdo con información remitida por la Fiscalía General de la Nación, la CEJ estima que, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2020 y el 21 de septiembre de 2021, el 94,1% de las capturas en flagrancia, que fueron materia de revisión por parte de un juez de control de garantías, quedaron legalizadas.

Por su parte, entre las 5 ciudades capitales más importantes del país, en esta materia se destaca Cali, capital del departamento del Valle del Cauca, en donde durante el periodo de referencia se decretó la legalidad del 97,5% de las capturas en flagrancia que fueron materia de revisión. En contraste, en Barranquilla, capital del departamento del Atlántico, este indicador es del 91,1%.

Tabla No. 21: Porcentaje de capturas en flagrancia que fueron materia de revisión por parte un juez de control de garantías y quedaron legalizadas. Fuente: Fiscalía General de la Nación. Cálculos CEJ.

Ciudad	Capturas en flagrancia legalizadas
Cali	97,5%
Medellín	96,1%
Total Nacional	94,1%
Cartagena	93,5%
Bogotá	93,4%
Barranquilla	91,1%

Lo cierto es que, si bien a nivel nacional menos del 6% de las capturas en flagrancia son decretadas ilegales, esta pequeña fracción de casos logra calar en la opinión pública la noción de que los delitos contra la seguridad ciudadana responden en gran medida a un exceso de garantías procesales otorgadas, en particular, por los jueces de control de garantías.

No obstante, sobre este respecto es importante mencionar que la Fiscalía advierte lo siguiente: “*se debe tener en cuenta que existe subregistro teniendo en cuenta que las actuaciones relacionadas con la ilegalidad o legalidad de captura no cuentan con precedencia en el sistema*”. A pesar de esto, las capturas en flagrancia decretadas ilegales no parecen en proporción un factor determinante en el nivel de la delincuencia, pero sí podrían afectar de forma indirecta la percepción de inseguridad de los ciudadanos y la manera en la que estos perciben el sistema de justicia del país.

7. MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO SOLICITADAS POR LOS FISCALES

Entre el 1 de enero de 2018 y el 19 de septiembre de 2021, la Fiscalía solicitó 161.884 medidas de aseguramiento a nivel nacional. En este periodo el 82,3% de las solicitudes fueron de tipo privativas de la libertad, de manera que el 17,7% restante corresponde a medidas de tipo no privativas de la libertad.

Tabla No. 22: Medidas de aseguramiento solicitadas por la Fiscalía entre el 1 de enero de 2018 y el 19 de septiembre de 2021. Fuente: Fiscalía General de la Nación.

Año	Solicitudes de medida de aseguramiento
2.018	38.145
2.019	53.845
2.020	39.898
2.021 (al 19 de septiembre)	29.996
Total	161.884

Entre las medidas de aseguramiento de tipo privativas de la libertad están las intramurales (en establecimiento carcelario) y las domiciliarias. Por otra parte, las de tipo no privativas de la libertad hacen referencia a las siguientes actuaciones:

1. Obligación de someterse a un mecanismo de vigilancia electrónica.
2. Obligación de presentarse periódicamente o cuando sea requerido ante el juez o ante la autoridad que él designe.
3. Obligación de someterse a la vigilancia de una persona o institución determinada.
4. Obligación de observar buena conducta individual, familiar y social, con especificación de la misma y su relación con el hecho.
5. Prohibición de comunicarse con determinadas personas o con las víctimas, siempre que no se afecte el derecho a la defensa.
6. Prohibición de salir del lugar de habitación entre las 6:00 p.m. y las 6:00 a.m.
7. Prohibición de salir del país, del lugar en el cual reside o del ámbito territorial que fije el juez.

8. Prohibición de concurrir a determinadas reuniones o lugares.
9. Prestación de una caución real adecuada, por el propio imputado o por otra persona, mediante depósito de dinero, valores, constitución de prenda o hipoteca, entrega de bienes o la fianza de una o más personas idóneas.

En el periodo de referencia, los jueces de control de garantías a nivel nacional autorizaron el 99% de las solicitudes de medida de aseguramiento de tipo no privativas de la libertad, y en el caso de las privativas de la libertad, autorizaron el 97,4%. No obstante, cuando la solicitud de medida de aseguramiento tiene como precedente una captura en flagrancia, a nivel nacional los jueces de control de garantías autorizan el 89,2% de las solicitudes de tipo no privativas de la libertad, y en el caso de las privativas de la libertad, autorizan el 76,7%.

Tabla No. 23: Porcentaje de medidas de aseguramiento que fueron autorizadas por los jueces de control de garantías a nivel nacional entre el 1 de enero de 2018 y el 19 de septiembre de 2021. Fuente: Fiscalía General de la Nación. Cálculos CEJ.

Tipo de medida autorizada	Captura en flagrancia	
	Sí	No
Privativa	76,7%	98,7%
No privativa	89,2%	99,6%

Se puede concluir entonces que, cuando las solicitudes de medida de aseguramiento tienen como precedente una captura en flagrancia, estas se autorizan de 10 a 22 puntos porcentuales menos en comparación a aquellas que NO tienen como precedente una captura en flagrancia. Una posible explicación a este fenómeno es que para las capturas en flagrancia no precede una orden judicial, por lo que la captura depende completamente de la Policía y la Fiscalía al momento de su realización. Es decir, al no mediar una orden judicial, la captura pudo haberse realizado sin el lleno de los requisitos de forma y de fondo para que el Juez de Control de Garantías pueda legalizarla.

8. INDICADORES DE REINCIDENCIA

8.1. REINCIDENCIA EN COLOMBIA

Según el INPEC, la reincidencia “hace referencia a aquellos individuos que, habiendo sido condenados, han vuelto a ser privados de la libertad y se les ha impuesto una pena en establecimientos penitenciarios”. En ese sentido, al 30 de septiembre de 2021, dicha entidad reporta un total de 22.576 personas reincidentes, en tanto que el 20,6% de los condenados bajo cualquier modalidad corresponden a personas en esa condición.

Si bien la proporción de reincidentes frente al total de condenados aumentó 0,4 puntos porcentuales entre la fecha de corte más reciente y el 31 de diciembre de 2019, lo cierto es que en ese mismo periodo el número de reincidentes que reporta el INPEC se redujo 5%. No obstante, cabe destacar que, en comparación al 31 de diciembre de 2016, el número de personas reincidentes aumentó 20,4%, de manera que la tasa de reincidencia carcelaria aumentó 3,9 puntos porcentuales durante dicho periodo.

Tabla No. 24: Población privada de la libertad reincidente (intramural, domiciliaria y vigilancia electrónica). Fuente: INPEC. Cálculos CEJ.

Fecha de corte	Condenados	Reincidentes	Reincidencia
30 de septiembre de 2021	109.587	22.576	20,6%
31 de diciembre de 2020	112.725	22.781	20,2%
31 de diciembre de 2019	117.699	23.759	20,2%
31 de diciembre de 2018	114.485	21.123	18,5%
31 de diciembre de 2017	114.057	20.182	17,7%
31 de diciembre de 2016	112.271	18.750	16,7%

Por otro lado, según el INPEC, al 31 de diciembre de 2020 el hurto constituye la conducta delictiva de mayor reincidencia carcelaria en el país, pero, además, es importante señalar que al menos el 69% de este fenómeno está asociado a 5 delitos tipificados en el Código Penal colombiano, de los cuales al menos 3 son delitos que afectan seriamente la seguridad ciudadana.

Tabla No. 25: Delitos de mayor reincidencia carcelaria en Colombia al 31 de diciembre de 2020. Fuente: INPEC. Cálculos CEJ.

Delito	Participación
Hurto	21,8%
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	14,3%
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	13,1%
Homicidio	10,9%
Concierto para delinquir	8,9%
Fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios, partes o municiones	3,0%
Extorsión	2,4%
Lesiones personales	2,2%
Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas	1,8%
Violencia intrafamiliar	1,7%
Secuestro simple	1,4%

Receptación	1,3%
Actos sexuales con menor de catorce años	1,2%
Fuga de presos	1,1%
Uso de menores de edad para la comisión de delitos	1,0%
Otros delitos	13,9%
Total	100,0%

Sin embargo, con ocasión de la presentación “Herramienta PRiSMA: Perfil de Riesgo de Reincidencia para la Solicitud de Medidas de Aseguramiento”, la Dirección de Políticas y Estrategia de la Fiscalía proyectó dos mediciones de reincidencia basadas en criterios distintos a las condenas. Por ejemplo, para el año 2018 se estimó que de los 215.590 capturados por la Policía, el 47% registraba capturas previas en el sistema. Por otro lado, en el caso de la Fiscalía, de los 84.536 eventos imputados por esta entidad durante ese mismo año, el 51% registraba imputaciones previas en el sistema⁹.

Tabla No. 26: Estadísticas descriptivas sobre reincidencia medida por capturas de la Policía (2018). Fuente: Tomado de la presentación “Herramienta PRiSMA: Perfil de Riesgo de Reincidencia para la Solicitud de Medidas de Aseguramiento”.

	Capturados	Porcentaje con capturas previas	Homicidio	Sexuales	Lesiones	Violencia intrafamiliar	Hurto	Estupefacientes
Total	215,590	47%	2%	1%	5%	3%	19%	22%
Homicidio	5,508	49%	14%	1%	7%	2%	14%	16%
Sexuales	5,412	25%	0%	10%	3%	2%	4%	5%
Lesiones	16,907	33%	1%	1%	10%	4%	11%	11%
Violencia intrafamiliar	10,734	35%	1%	1%	7%	11%	9%	11%
Hurto	43,799	56%	1%	0%	6%	3%	42%	19%
Estupefacientes	58,734	56%	1%	0%	4%	2%	15%	45%

⁹ En el caso de la reincidencia medida por imputaciones de la Fiscalía, la entidad estimó que, tomando como referencia el total de reincidentes registrados en el periodo 2012-2017, al menos la mitad reincidentió en menos de un año.

Tabla No. 27: Estadísticas descriptivas sobre reincidencia medida por imputaciones de la Fiscalía (2018).
Fuente: Tomado de la presentación "Herramienta PRiSMA: Perfil de Riesgo de Reincidencia para la Solicitud de Medidas de Aseguramiento".

	Eventos imputados	Porcentaje con eventos previos	Homicidio	Sexuales	Lesiones	Violencia intrafamiliar	Hurto	Estupefacientes
Total	84,536	51%	3%	1%	10%	8%	24%	11%
Homicidio	5,311	50%	9%	1%	13%	7%	16%	10%
Sexuales	2,849	33%	1%	8%	7%	7%	6%	3%
Lesiones	1,662	49%	3%	1%	15%	12%	19%	6%
Violencia intrafamiliar	9,551	48%	1%	2%	13%	21%	10%	4%
Hurto	26,542	62%	3%	1%	12%	7%	47%	10%
Estupefacientes	16,438	47%	4%	1%	8%	5%	14%	24%

8.2. LA REINCIDENCIA CRIMINAL EN EL DERECHO COMPARADO

De acuerdo con las nociones de reincidencia realizadas por la doctrina penal, en Colombia es pertinente establecer sus elementos: i.) consiste en una especie de reiteración, en tanto existen dos delitos entre los cuales se haya impuesto una sentencia condenatoria ejecutoriada para el primero; ii.) se requiere que las sentencias de ambos delitos condenen a pena privativa de la libertad; iii.) debe ser declarada y probada judicialmente, como toda circunstancia de agravación; iv.) se castiga un aspecto del actuar con peligrosidad, por tener mayor capacidad para delinquir o por la inclinación al delito y v.) no abre un nuevo debate sobre la culpabilidad sobre el primer delito. En Colombia, para la pena de multa también aplica la figura de la reincidencia.

Antigua y generalmente la reincidencia ha sido objeto de la imposición de una pena con mayor severidad que una anterior. Tanto el derecho romano, el canónico, el derecho aplicado en China, Grecia y Persia castigaban al reincidente con penas mayores, incluso con la muerte. Actualmente continúa operando como una circunstancia de agravación punitiva.

Con respecto a la figura de la reincidencia, la jurisprudencia y la legislación internacional han sido uniformes y reiterativos al establecer que la reincidencia no desconoce el principio de *non bis in ídem* ni otros principios constitucionales en tanto no implica que se vuelvan a castigar hechos anteriores que ya hubieren sido sancionados y que se encuentran amparados por la cosa juzgada. La reincidencia lo que trae como consecuencia es un agravante que sirve para fijar una pena a imponer. España, por ejemplo, ha desarrollado una firme línea jurisprudencial en este sentido al igual que la mayoría de los países cuyo derecho tiene origen romano-germánico.



En Suiza, por ejemplo, la reincidencia configura una agravación obligatoria de la pena a imponer e implica una serie de consecuencias desfavorables para el reo y pérdidas de beneficios, lo que también suele ser uniforme en el derecho comparado. Por otra parte, en Francia y como también opera en distintas legislaciones, la figura aplica sin distinguir entre delitos de distinta naturaleza y toma en cuenta, también, el tiempo transcurrido entre el primer y el segundo delito, ahora bien; la pérdida de beneficios en Francia es un poco más flexible que en el régimen suizo, pues permite cumplir la pena en régimen de semilibertad, fraccionar la pena o conceder indultos o amnistías.

Por otro lado, en Alemania actualmente las normas no tienen preceptos generales sobre la reincidencia, aunque sí fue una causa general de agravación en el pasado. La figura fue objeto de polémica constitucional por considerarse que su aplicación podría implicar una presunción de mayor culpabilidad del reo y, en tal sentido, debía verificarse en cada caso concreto si se podía reprochar al autor reincidente no haber tomado en consideración y a manera de advertencia condenas anteriores. Entre las razones que se alegaron contra la agravación que estaba prevista por reincidencia se encontraban las dudas acerca de que la reincidencia fuera una causa de aumento del elemento de culpabilidad y la inoperancia de la norma desde la perspectiva de la prevención. Ahora la “recaída” en el delito, como suele denominarse, solo constituye un factor más para tener en cuenta al momento de individualizar la pena y opera en sentido negativo para la obtención de beneficios, como la libertad condicional. A su vez, Alemania ha implementado programas de terapia social para el tratamiento del reincidente con el objetivo de resocializar al sujeto.

Por otra parte, Alemania desarrolló la figura de la habitualidad como agravante de la pena; en este sentido, se evalúa es la inclinación del autor a cometer un determinado delito teniendo que demostrar que no solo es una recaída sino una predisposición a cometer tal hecho punible. A su vez, pero sin dejar de lado la figura de la reincidencia, Italia también ha desarrollado la figura de la habitualidad, en donde se entiende por ésta la comisión de más de tres actos delictivos dentro de un periodo de tiempo, y la figura de la profesionalidad, en donde el delincuente reitera el hecho punible con el fin de obtener ingresos y continuar haciéndolo. A su vez, el Estado italiano también ha consagrado la gravedad del delito y la capacidad de delinquir como parte de la individualización de la pena y en estos casos, el agravante opera cuando el nuevo delito es cometido dentro de los 5 años de la condena precedente o durante o después de la ejecución de la pena. Finalmente, la legislación italiana también contempla una serie de consecuencias para el reincidente, el delincuente habitual o profesional como la imposibilidad de aplicar amnistías o excarcelar la pena impuesta por otro delito. Portugal, en esta misma línea, consagra consecuencias similares.



En Latinoamérica la figura ha sido tratada de manera similar a la europea. En Argentina, por ejemplo, teniendo que el efecto principal de la reincidencia es el incremento de la pena, se ha reiterado que la reincidencia no implica un doble juicio de conductas que desconozca el *non bis in ídem*, sino que consiste en un tratamiento penitenciario por un nuevo delito, en donde se tiene en cuenta la condena anterior como un dato actual, objetivo y formal. Perú, por otro lado, al igual que Alemania e Italia ha desarrollado la figura de la habitualidad y ha establecido, como Argentina, que la aplicación de la reincidencia como circunstancia agravante de la pena no constituye una doble sanción, sino que el haber sido sancionado previamente por un delito se toma en consideración para graduar la pena que se impondrá en el acto delictivo actual.

En Colombia, por medio de la Sentencia C-181 de 2016 la Corte Constitucional se pronunció sobre la reincidencia como agravante de la pena a partir de un examen de constitucionalidad sobre el artículo 46 de la Ley 1453 de 2011, que establecía que la multa para el sentenciado que hubiera sido condenado por un delito doloso o preterintencional dentro de los 10 años anteriores se duplicaría. En esta oportunidad la Corte evaluó si la norma vulneraba el principio de *non bis in ídem*, estableciendo una doble sanción a una persona que ya habría sido juzgada y sancionada previamente.

La Sentencia de la Corte hizo un examen de los elementos del delito y las penas, así como del concepto general de la reincidencia y declaró la exequibilidad de la norma bajo una serie de consideraciones. Entre otras, que la reincidencia es una expresión de la libertad de configuración normativa del legislador que contiene un agravante punitivo con base en el concepto de reincidencia; que ubicada en sede de punibilidad sólo surge una vez se haya establecido una conducta típica, antijurídica y culpable; que a su vez, no constituye una forma de responsabilidad objetiva, pues su imposición no tiene injerencia en el juicio de culpabilidad que debe adelantar el operador jurídico penal, quien tiene que valorar la nueva conducta y por otro lado, efectiviza los fines de prevención general y de resocialización que deben tener las sanciones penales, en tanto el condenado penal está en la obligación de asumir una actitud activa en su proceso de rehabilitación. Sumado a lo anterior, la Corte reiteró que la reincidencia es una forma de agravación punitiva que se aplica a la nueva conducta más no implica la revisión de hechos y penas sancionados previamente, ni de la personalidad, ni de la forma de conducir la vida del delincuente, por lo tanto, no se vulnera el *non bis in ídem*.

Ahora bien, con el aumento de la delincuencia en materia de delitos como el homicidio, el hurto, el tráfico de estupefacientes, el daño en bien ajeno, la violación de habitación ajena, sumado al consecuente deterioro de la seguridad ciudadana, se cuestiona si la figura de la reincidencia como agravante punitivo está siendo

realmente efectiva en términos de prevención y resocialización en Colombia. Adicionalmente, la problemática involucra temas como la desconfianza en el sistema judicial y el gasto que implica la privación de la libertad cuando tampoco resulta efectiva para atender el fenómeno de la criminalidad.

Así las cosas, la privación de la libertad no necesariamente es la mejor alternativa para cumplir con los fines de la pena, incluso, puede llegar a ser contraproducente. En tal sentido, el encarcelamiento puede llegar a tener un efecto negativo en los reos, viéndose limitada su capacidad para ser disuadidos de continuar cometiendo actos delictivos y sometiéndose a un ambiente en donde la violencia sobre los demás puede ser constante. Por ejemplo, en este orden de ideas, establecer programas de educación, rehabilitación y resocialización como las terapias psicosociales o cognitivas-conductuales puede resultar más efectivo.

Noruega ha implementado una estrategia distante del enfoque punitivo en los centros penitenciarios para implementar un modelo de *seguridad dinámica*. En este modelo prima el desarrollo de actividades, incluso entre guardias y prisioneros, dirigidas a la resocialización y rehabilitación de los reclusos. Las actividades que hicieron parte de la reforma del sistema correccional noruego en la década de los 90 no solo incluyó programas de capacitación y educación, sino que se modificó el rol de los guardias, dirigido a ser no solo oficiales sino mentores y educadores cuya formación dura entre dos y tres años. De esta manera se minimizan los riesgos asociados a la corrupción y se asegura una formación integral para el cargo. Actualmente, Noruega tiene una tasa de reincidencia que oscila entre el 20% y el 25%. Asimismo, se afirma que, aunque se restringe el derecho a la libertad, los demás derechos fundamentales continúan garantizándose plenamente.

9. HACINAMIENTO CARCELARIO: FACTOR DE QUIEBRE DE LA RESOCIALIZACIÓN EN COLOMBIA

El hacinamiento carcelario en Colombia ha sido un fenómeno permanente en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON), cuya dirección, administración, control, vigilancia y custodia ha sido otorgada por Ley al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC). No se puede desestimar, por ejemplo, que la Corte Constitucional, mediante las sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013, haya declarado en más de una oportunidad el Estado de cosas inconstitucionales en relación con el sistema penitenciario y carcelario.

Si bien actualmente los ERON del país reportan avances significativos en materia de deshacinamiento, este fenómeno está lejos de constituir el principal desafío de la política penitenciaria en Colombia. En ese sentido, entre enero y septiembre de 2021, el INPEC registra, en promedio, una sobrepoblación del 18,7%, lo cual

representa una reducción de 33,6 puntos porcentuales en comparación al dato de 2019 (año anterior al inicio de la pandemia).

Tabla No. 28: Capacidad, población y hacinamiento carcelario en Colombia (promedio anual). Fuente: INPEC.

Año	Capacidad	Población	Hacinamiento
2.013	75.797	117.987	55,7%
2.014	76.777	117.389	52,9%
2.015	77.980	120.040	53,9%
2.016	78.120	120.914	54,8%
2.017	78.759	116.658	48,1%
2.018	79.914	117.570	47,1%
2.019	80.296	122.310	52,3%
2.020	80.704	108.778	34,8%
2.021 (al 30 de septiembre)	81.549	96.774	18,7%

Pero lo cierto es que esta disminución del hacinamiento carcelario obedece principalmente a la aplicación de procedimientos ordinarios de excarcelación, a partir de los cuales, en promedio, en lo corrido de este año la población privada de la libertad en ERON se redujo 20,9% en comparación a 2019, mientras que el número de cupos carcelarios aumentó tan solo 1,6%. Contrario a lo anterior, en ese mismo horizonte de tiempo, la población privada de la libertad en modalidad domiciliaria aumentó 15,9%, al pasar de 61.381 en 2019 a 71.142 personas en 2021¹⁰.

Indiscutiblemente el Estado colombiano debe superar el Estado de cosas inconstitucionales declarado por la Corte Constitucional en relación con el sistema penitenciario y carcelario del país; no obstante, parece menester preguntarse, en primer lugar, si el INPEC cuenta con la capacidad operativa para hacerle seguimiento al creciente número de personas privadas de la libertad en modalidad domiciliaria, y en segundo lugar, si la delincuencia que hoy por hoy azota con fuerza las principales ciudades del país está determinada, en parte, a la población intramural que durante el periodo de referencia cambió a la modalidad domiciliaria, o en su defecto, le fue concedido cualquier otro tipo de subrogado penal.

Entre tanto, el problema del hacinamiento carcelario parece haberse trasladado a los centros transitorios de detención del país, o así lo advierte la Defensoría del Pueblo en su Comunicado 205 del 9 de noviembre de 2021. Sobre este particular, la entidad señala que se han identificado Unidades de Reacción Inmediata y

¹⁰ Por su parte, la modalidad vigilancia electrónica no registra una variación significativa del número de personas privadas de la libertad.

Estaciones de Policía con índices de hacinamiento de hasta 1.016% en el caso de Bogotá, y de hasta 3.220% en ciudades como Cali. Además, la Defensoría identificó que “más de 17.500 personas que ya han sido imputadas por algún delito y se les ha impuesto una medida de aseguramiento están en las URI y Estaciones de Policía, 1.800 están imputados hace más de un año y siguen allí y 1.743 están en esos lugares aun teniendo una condena”.

10. CONCLUSIONES

1. En virtud del aumento vertiginoso del fenómeno de la criminalidad en el país, resulta oportuno fortalecer la política pública de prevención del delito. Una alternativa que, por supuesto amerita una discusión nacional, consiste en eliminar algunas competencias que por defecto han sido otorgadas a la Policía, como la función de inspección, vigilancia y control a las contravenciones de tránsito, para así fortalecer sus funciones de vigilancia.
2. Es importante que las instituciones de la Justicia incentiven la denuncia ciudadana sobre los hechos delictivos que sean materia de su conocimiento. Preocupa de sobremanera que tan solo una pequeña fracción de las víctimas de delitos contra la seguridad ciudadana denuncie los hechos ante una autoridad competente, lo cual puede obedecer a factores como: (i.) Desconfianza en las instituciones del país; (ii.) Falta de atención oportuna por parte de una entidad o funcionario público a un requerimiento previo de la ciudadanía; (iii.) Desconocimiento sobre las rutas disponibles para radicar una denuncia; entre otros.
3. Es evidente la ineficacia por parte de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación en la persecución del delito, considerando que el índice de comisión de estas conductas en el país es, de lejos, mucho mayor a su judicialización. Esto permite inferir que la política criminal no debe tener como fundamento el endurecimiento de las penas, ni tampoco la creación de nuevos tipos penales, por el contrario, se debe buscar el fortalecimiento de las entidades que, por demás, les compete la persecución de los hechos delictivos, además de su sanción y castigo efectivo.
4. Partiendo del preocupante índice de hacinamiento carcelario en el país, es evidente la ineficiencia e ineficacia del INPEC en atención a la operación de

los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional. Pareciera entonces oportuno reformular la manera en la cual se administran estos establecimientos, además de crear infraestructura que permita responder a la demanda actual de cupos carcelarios. Una opción que el país podría discutir en dirección a suplir este déficit es la contratación de operadores privados, una fórmula que ciertamente ha funcionado en muchos lugares del mundo.

5. Se debe capacitar a los funcionarios de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación en aras de mejorar los operativos de captura en flagrancia, y de este modo, aumentar su tasa de legalización, al igual que la autorización de las medidas de aseguramiento por parte de los jueces de control de garantías, pues si estos procesos se surten en apego estricto al Código de Procedimiento Penal, no habría lugar a la negación de su solicitud o legalidad.