

# ¿Cómo reformar la política criminal?

Ocho puntos críticos



**LABORATORIO**  
de Justicia y Política Criminal







# ¿Cómo reformar la política criminal?

Ocho puntos críticos

## Equipo de investigación

Gina Cabarcas  
Juanita Durán  
Miguel Emilio La Rota  
Sebastián Lalinde  
Santiago de Zubiría



**LABORATORIO**  
de Justicia y Política Criminal

## ¿Cómo reformar la política criminal? Ocho puntos críticos

© Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC)

### **Autores:**

Gina Cabarcas

Juanita Durán

Miguel Emilio La Rota

Sebastián Lalinde

Santiago de Zubiría

### **Edición y cuidado del texto:**

Pedro J. Velandia

### **Diseño y diagramación:**

Silvia Juliana Trujillo

### **Impresión:**

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S

### **Laboratorio de Justicia y Política Criminal – LJPC**

Bogotá D.C.

<https://labjpc.org/>

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/company/ljpc/>

Contacto: [adm@labjpc.org](mailto:adm@labjpc.org)

Primera edición, junio de 2023

ISBN: 978-628-95379-2-5

Impreso en Colombia / Printed in Colombia

Este libro forma parte de una serie de análisis realizados por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal dentro del proyecto de lucha estratégica y desde el territorio contra el crimen organizado, financiado por la Embajada de Reino Unido en Colombia. La serie ofrece alternativas de política aplicables desde las diferentes características locales para disminuir los daños producidos por el crimen organizado en nuestro país. La serie también aborda temas diversos como el diseño mismo de la política criminal, el homicidio, la afectación ambiental de los mercados ilegales y la persecución penal de las finanzas criminales.

El contenido de este libro cuenta con una licencia Creative Commons “Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0”.



# CONTENIDO

<b>Introducción</b> .....	7
Avances y problemas persistentes .....	8
Definición amplia de política criminal. Conveniencia y riesgos .....	12
<b>I. Ampliación del repertorio</b> .....	16
Alternativas y recomendaciones .....	24
<b>II. Sinceramiento de la selección</b> .....	30
Alternativas y recomendaciones .....	39
<b>III. Fortalecimiento de la investigación y el análisis</b> .....	44
Alternativas y recomendaciones .....	49
<b>IV. Cambio de objetivos contra el crimen organizado</b> .....	54
Alternativas y recomendaciones .....	62
<b>V. Incorporación efectiva de la perspectiva de género y los enfoques diferenciales</b> .....	68
Alternativas y recomendaciones .....	79
<b>VI. Mejoramiento del SRPA</b> .....	82
Alternativas y recomendaciones .....	88
<b>VII. Racionalización del uso de prisión</b> .....	92
Alternativas y recomendaciones .....	98
<b>VIII. Liderazgo y capacidad técnica de la política</b> .....	106
Alternativas y recomendaciones .....	113
<b>Referencias</b> .....	120
<b>Infografía</b> .....	140





# INTRODUCCIÓN

**Elementos para una mejor política criminal.** Este documento propone ocho puntos para fortalecer la política criminal en Colombia. Para cada uno de ellos, identificamos una serie de bloqueos institucionales que se deben superar para lograr que el conjunto de herramientas de gestión de la criminalidad sea más efectivo y respetuoso de la dignidad humana. Aprovechando el actual ánimo de transformación respecto a la forma como el Estado debe intentar gestionar el crimen, hacemos cincuenta y cinco propuestas para aumentar la focalización, contundencia y calidad de las herramientas de persecución penal en contra de crímenes graves; la promoción sistemática y basada en evidencia de mecanismos de prevención y gestión restaurativa de conflictos; la minimización de daños producidos por el crimen organizado; la implementación de un enfoque de género; la efectiva resocialización de jóvenes y adolescentes; la disminución de la cantidad de personas sujetas a penas de prisión y la mejora de condiciones de los establecimientos carcelarios colombianos<sup>1</sup>.

---

1 Como se verá, varias de nuestras recomendaciones son similares a algunas de las apuestas de reforma que está promoviendo el gobierno de Gustavo Petro. Esto sucede con el proyecto de ley “por medio del cual se humaniza la política criminal y penitenciaria”, la mención en el Plan Nacional de Desarrollo de un traslado de la Policía Nacional a un ministerio diferente al de Defensa, y las descripciones genéricas sobre una aproximación diferente al problema de las drogas ilegales. En lo relevante, describimos la forma cómo la orientación general de estas apuestas son avances para una política criminal más efectiva y humana, así como los riesgos que pueden esperarse de su definición concreta e implementación.

## Avances y problemas persistentes

**Avances de la política criminal.** En la última década han habido múltiples avances en la forma como funciona la política criminal. Desde el Informe Final de la Comisión Asesora de Política Criminal han habido varias mejoras que deben ser reconocidas. Identificamos principalmente las siguientes:

1. *Mayor utilización de la evidencia empírica.* En la última década ha mejorado la producción y utilización de evidencia empírica para el análisis de política criminal. Algunas organizaciones académicas y sociales aprovechan para sus análisis los datos de los sistemas de información públicos como el SPOA de la Fiscalía General de la Nación (FGN) o el SISIPPEC del Instituto Nacional Penitenciario (INPEC)<sup>2</sup>. A su vez, algunas autoridades como la FGN han aprendido a analizar sus sistemas de información de manera estándar y son conscientes de los límites de calidad de dichos datos para producir indicadores de desempeño sistemáticos y estudios para la toma de decisiones de política criminal<sup>3</sup>. A su
- 2 Ver, por ejemplo, La Rota y Bernal (2014) sobre la investigación del homicidio o Iturralde y Ariza (2015) sobre la situación de las mujeres en la prisión en Colombia. Ver también los informes del Observatorio del Sistema Acusatorio de la Corporación Excelencia para la Justicia.
- 3 La Dirección de Políticas y Estrategia ha producido documentos de análisis en distintos temas. Así, en un documento de política se demuestra que el empeoramiento de la tasa de absolución, que hoy es superior a la de condena, ha coincidido con una reducción drástica de los acuerdos y negociaciones y un incremento de las sentencias por acusación directa. Allí también se explica cómo la tasa de absolución es especialmente crítica cuando hay flagrancia, que en delitos como los de estupefacientes llega a 8 de cada 10 casos. Ver FGN (2020a). En otros documentos similares se han analizado temas como la relación entre la disponibilidad de armas y los homicidios, ver FGN (2016). Para los problemas de investigación y judicialización de violencia intrafamiliar, ver FGN (2017a). También hay documentos de análisis que, aunque no se encuentran publicados en la página de la Fiscalía han sido referenciados por la prensa como el análisis de la relación entre cultivos de coca y ventas atípicas de gasolina, ver El Tiempo (2019).

vez, la Policía Nacional toma algunas decisiones operacionales de acuerdo con sus sistemas de información y el INPEC produce periódicamente informes estadísticos sobre la situación penitenciaria. También, aunque dejó de hacerlo en los últimos años, el Observatorio de Política Criminal del Ministerio de Justicia recopiló datos y publicó habitualmente información descriptiva de oferta y demanda de servicios de justicia penal. Por último, existe una mayor conciencia de la necesidad de evidencia empírica para la toma de decisiones. Ejemplo de todo esto es la exigencia —aunque selectiva— del Comité Técnico de Política Criminal de argumentos fundamentados en evidencia empírica para conceptuar sobre la constitucionalidad y conveniencia de proyectos de ley en materia penal (ver el punto VIII al respecto).

2. *Política de priorización.* Desde 2012 la Fiscalía implementó una política de manejo estratégico de la carga de trabajo con base en la ponderación entre el impacto y la dificultad de investigar y judicializar casos y fenómenos criminales. Hasta 2019 incluyó dos evaluaciones internas y reformulaciones<sup>4</sup> que incidieron parcialmente en el funcionamiento de la entidad: incluyendo la forma como se asignan los casos entre direcciones, el triage entre casos, la focalización de recursos en los delitos más graves, los criterios de evaluación de desempeño de áreas y funcionarios misionales y, finalmente, la necesidad de que todas las direcciones realizaran un plan de priorización para abordar de forma estratégica su flujo e inventario de casos. Dicha política fue esencial en el manejo misional de la carga de trabajo durante la dirección de dos fiscales generales, y se vio asociada con un aumento de las tasas de imputación y condena de algunas ofensas graves como el homicidio doloso y la violencia basada en género (ver punto II), pero también tuvo serias limitaciones y fracasos, como describiremos más abajo.

---

4 Ver Directivas 01 de 2012 y 02 de 2015 de la FGN.

3. **Mejora en algunas técnicas de investigación penal.** En los últimos años, el CTI de la Fiscalía y la DIJIN de la Policía Nacional han aumentado algunas de sus capacidades de investigación. Estos avances se han dado en varias situaciones. Primero, en la capacidad de interceptar comunicaciones, lo cual ha sido útil en la persecución del crimen organizado, la resolución de algunos homicidios o casos de corrupción priorizados, y en la ubicación de sospechosos que se consideran de alto valor. Ello, sin ignorar los altos riesgos que dichas capacidades han traído respecto de la intimidad de los ciudadanos y en la eventual manipulación ilegal de dichas herramientas. Segundo, ha mejorado la capacidad de análisis criminal con base en la identificación de patrones entre casos, la asociación de noticias criminales o la investigación de contextos a través de unidades especializadas. Sin embargo, como lo analiza el punto sobre investigación penal, la aplicación de este tipo de investigación está todavía en una etapa naciente en relación con la capacidad misma de los equipos, la calibración de sus metodologías y la manera como pueden ser pertinentes para las investigaciones penales. Tercero, la investigación penal de las finanzas criminales también se ha fortalecido a partir de la creación de unidades especializadas en la FGN y la contratación de personal calificado en contaduría y finanzas. Ello se ha traducido en algunos éxitos en la comprensión de los flujos financieros en ciertos casos especialmente complejos y en un aumento a largo plazo del desempeño de la judicialización de lavado de activos. Todo ello, a pesar de que la aplicación de estas metodologías esté todavía en una etapa inicial y sea necesario mejorar tanto su nivel de reflexión estratégica como su capacidad operativa para que permee la investigación de fenómenos complejos a lo largo del país, sobre todo en lo regional y en lo local.
4. **Definición de una institucionalidad básica.** Entre 2014 y 2021, el Consejo Superior de Política Criminal y su Comité Técnico, con base en el trabajo de la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia, se fortalecieron como unos espacios básicos de discusión de política criminal, sobre todo para algunos asuntos

como la reflexión sobre proyectos de ley en materia penal. Además, entre 2021 y 2022 el Consejo logró aprobar un primer plan nacional de política criminal. A pesar de los problemas detectados en el punto VIII, la existencia misma de esta institucionalidad es un avance frente a las precariedades institucionales anteriores.

**Persistencia de problemas.** A pesar de estas mejoras, persisten problemas —algunos estructurales— que ya han sido identificados en el pasado<sup>5</sup>, al menos respecto de la reactividad de la política, su falta de identidad y liderazgo, su talante pasivo frente a otros sectores o fuerzas políticas, su insuficiente interdisciplinariedad, su poca capacidad de reflexión sobre la represión del crimen organizado y las inercias institucionales que impiden que exista un verdadero análisis para la prevención y reacción al crimen. Para luchar contra el crimen se destacan unas capacidades operacionales importantes y una alta cantidad relativa de recursos. Sin embargo, y de manera paradójica, la política criminal tiene una débil consciencia como política, una baja capacidad de reflexión sobre el contenido y los límites del poder punitivo como alternativa, y en ocasiones está a la deriva de las rutinas del sistema penal, o responde a discursos punitivistas que tácitamente asumen que la sanción penal es la solución natural y suficiente al crimen. Este documento analiza los problemas que persisten y propone avenidas de cambio. Para cada uno de los ocho aspectos estudiados realizamos un diagnóstico sobre la manera cómo funciona la política en la actualidad y proponemos alternativas para su fortalecimiento<sup>6</sup>.

---

5 Por ejemplo, nuestro diagnóstico muestra que siguen vigentes los resultados fundamentales del informe final de la Comisión Asesora hace una década.

6 Dada la amplitud de los temas tratados, el documento se limita a plantear de forma inicial los problemas y asuntos clave. En cada uno es necesario avanzar en una reflexión más profunda y exhaustiva de cara al futuro.

## Definición amplia de política criminal. Conveniencia y riesgos

**Definición adoptada.** En este documento adoptamos una definición amplia de política criminal consistente en el conjunto de herramientas de política pública para prevenir el crimen y reaccionar a él. Esta definición ha sido adoptada por el Estado de forma mayoritaria, aunque no unánime, en los últimos años. Sin embargo, dicha amplitud tiene riesgos de indeterminación de su contenido e incertidumbre de las responsabilidades institucionales que emanan de ella. Aquí proponemos algunas ideas para superar estos riesgos, al evitar que la definición de la política sea etérea y, por ende, poco útil.

**Fuentes y volatilidad de la definición.** Dado que la Constitución y la ley no definen el contenido de la política criminal, su delimitación oficial ha dependido de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, de normas de nivel administrativo, y de documentos de política expedidos por el Ministerio de Justicia, el Consejo Superior de Política Criminal, su Comité Técnico, u órganos externos como la Comisión Asesora de Política Criminal. Algunas sentencias de la Corte Constitucional, el informe de la Comisión Asesora de Política Criminal y la mayoría de los documentos del Ministerio de Justicia y del Comité Técnico de política criminal en la última década adoptan una versión amplia, que incluye “las más variadas” respuestas del Estado para prevenir o reaccionar a conductas que pueden considerarse como delictivas. Sin embargo, la línea jurisprudencial sobre este concepto no es clara. En unos casos utiliza la visión amplia mencionada<sup>7</sup>, pero en otras ocasiones, incluso recientes, aplica una visión restrictiva que asimila la política criminal con el ejercicio legislativo de definir qué comportamientos

7 Sentencias C-646 de 2001 o T-762 de 2015, por ejemplo.

son delitos y sus correspondientes penas<sup>8</sup>. Esta incertidumbre la tienen también varios documentos de política del Ministerio de Justicia que citan la definición amplia como si fuere un concepto establecido, pero que en su desarrollo se refieren de manera casi exclusiva a los esfuerzos de persecución y sanción penal<sup>9</sup>. La amplitud de la definición acaba entonces siendo un esfuerzo narrativo, mientras que la atención sigue centrándose en el poder penal del Estado.

**Justificación de la definición amplia de política criminal.** La ventaja central de esta definición es que le da perspectiva a la utilidad y los límites del poder punitivo. Insertar la política represiva penal dentro de múltiples lógicas de esfuerzos públicos para gestionar el crimen ayuda a circunscribirla dentro de unos objetivos de control social, limita su poder y baja el riesgo de su utilización arbitraria<sup>10</sup>. Esta aproximación amplia permite, en teoría, reflexionar sobre la adecuación y proporcionalidad de un repertorio diverso de alternativas de la gestión del crimen, incluyendo opciones diferentes a los métodos represivos o a la activación del aparato de sanción penal, lo cual también permite una toma de decisiones costo-eficientes y la adecuada priorización de recursos.

---

8 Sentencias C-592 de 1998, C-762 de 2002, C-334 de 2013, C-880 de 2014 y C-041 de 2017.

9 Incluso, varios de los documentos guían su estructura a través de las tres fases o niveles de criminalización: la definición de comportamientos como delitos, la investigación, y la aplicación de la responsabilidad penal y la sanción penal. Lo mismo sucede con el Decreto 2055 de 2014 que regula el funcionamiento del Consejo Superior de Política Criminal y su Comité Técnico, que en sus considerandos hacen referencia a una definición amplia, como “el conjunto de respuestas que un Estado estima necesarias adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social”, pero que dos párrafos después se refiere a las tres formas de criminalización, como si se tratara del contenido exclusivo de la política.

10 Delmas-Marty (1992).

**Riesgos de la definición amplia.** A pesar de sus ventajas, la definición amplia de política criminal, sobre todo en la forma como es aplicada hoy en día, tiene al menos tres problemas. Primero, es pretenciosa en su intención de comando. Se asume que dicha política debe estar unificada y ser totalmente coherente, cuando esto es imposible respecto del control de distintas agencias y autoridades independientes, que incluyen la Judicatura, la Fuerza Pública, la FGN y las autoridades locales. Aunque la multisectorialidad enriquece la política al incluir distintos sectores, es necesario definir mejor lo que se quiere en términos de una acción cohesionada. Segundo, relacionado con lo anterior, la versión amplia de política incluye tantos componentes disciplinares que corre el riesgo de diluirse y volverse etérea. Incluye asuntos tan diversos como desarrollo económico y social (en sentido amplio), urbanística, infraestructura, educación, acompañamiento de la familia, alimentación infantil, salud, psicología y neurología, resolución de conflictos y acceso a la justicia, seguridad ciudadana, persecución penal y defensa nacional. Tercero, lo etéreo y pretencioso de la definición dificulta el estudio de las fronteras entre la persecución penal y otras herramientas de gestión del crimen o de los conflictos<sup>11</sup>. Esto es justamente lo que puede estar sucediendo en Colombia. En la práctica actual, la discusión de política criminal no sirve para delimitar la persecución penal respecto de objetivos más amplios de control de la criminalidad. Esta puede ser la peor de las situaciones, en que la política es tan amplia que no es operativa, pero, a la vez, no aprovecha dicha amplitud para articular y comparar diferentes opciones de prevención o reacción a la delincuencia.

**Delimitación más operativa de las responsabilidades.** Para mitigar estos riesgos, en los ocho puntos de este documento delimitamos de manera más acotada las responsabilidades que emanan de la política criminal. De una parte, promovemos la idea según la cual la

---

11 Según Binder (2012), una definición acotada que incluye sólo la utilización del poder punitivo aumenta las posibilidades de reflexionar de manera profunda, específica y pausada sobre sus límites como política pública de gestión del crimen.



persecución penal es sólo uno de múltiples herramientas de control del crimen. A la vez, proponemos la asignación de responsabilidades claras y realistas sobre sus principales componentes. Esta solución permite, simultáneamente, un mejor enlace entre diferentes opciones de control del crimen y, a la vez, una discusión más profunda sobre los límites de la persecución penal como una de dichas opciones. Así, con una definición amplia es razonable pretender una coordinación blanda y flexible que, por ejemplo, busque un buen intercambio de información y cierta evaluación —para saber qué funciona y qué no— y, para áreas de acción más acotadas —como la persecución penal, o la estrategia contra el crimen organizado—, intentar niveles más exigentes de coordinación. Este documento adopta esta delimitación operativa, dependiendo del tipo de recomendaciones propuestas.

# I. AMPLIACIÓN DEL REPERTORIO

**Diversidad de herramientas de política criminal.** El corazón de la política criminal depende de la adecuación de diferentes respuestas para distintas conductas ilegales. Diversas herramientas tienen resultados disímiles para prevenir y sancionar distintas formas de criminalidad. Como se ha dicho de forma repetida, la activación del sistema penal y la reclusión carcelaria son sólo unas de múltiples herramientas, y una buena gestión del crimen depende de calibrar las respuestas y los incentivos organizacionales para que su efectividad no dependa tanto del uso de la fuerza.<sup>12</sup> En la práctica, confiar en una solución dominante lleva al fracaso. Entre más limitado es el repertorio, menor es el impacto respecto de los objetivos de la política criminal. Primero, la persecución penal no impacta de manera significativa la prevalencia de fenómenos delictivos profusos y persistentes —como el hurto urbano— respecto de los que cualquier autoridad penal tiene una capacidad relativa mínima de investigación y judicialización. Segundo, el sistema judicial es ajeno a la realidad de las partes y maltratante tanto para las víctimas como para los procesados<sup>13</sup>. Y, tercero, la prisión frente a otros

<sup>12</sup> CAPC (2012); Lum & Koper (2017); Lum y Nagin (2017).

<sup>13</sup> Ver ejemplos de evidencia empírica internacional en citas 37 y 38.

tipos de sanción puede ser criminogénica y, salvo excepciones, es inefectiva para disuadir el delito<sup>14</sup>.

**Estrechez del repertorio.** A pesar de lo anterior, la política sigue siendo intransigentemente punitivista, pues el repertorio continúa preponderantemente centrado en la sanción penal. Esto es, al mismo tiempo, poco efectivo y costoso en términos penitenciarios y de vulneración de los derechos de la población carcelaria. De forma concreta, las alternativas de política convencionales giran alrededor de (i) eventuales cambios legislativos, sobre todo en la descripción de los comportamientos delictivos y sus penas, (ii) la forma como responde el aparato penal y (iii) la intensidad de la pena de prisión<sup>15</sup>. El análisis y la formulación de opciones diferentes a las temáticas anteriores se dan exclusivamente en lo local y de forma esporádica. Además, el ejercicio de este poder legislativo ha sido realizado con un bajo nivel de deliberación sobre si estas son formas adecuadas para controlar el crimen<sup>16</sup>. Un ejemplo reciente de la poca imaginación en las alternativas de política criminal es la Ley de Seguridad Ciudadana 2197 de 2022 promovida por el presidente Iván Duque para responder al aumento de varios tipos de criminalidad después de la pandemia. Entre varias críticas a esta respuesta está que su eje central es

<sup>14</sup> Ver entre otros meta-análisis el de Petrich et al. (2020).

<sup>15</sup> La mayoría de las normas se refieren a la creación de delitos y a la discusión sobre sus penas. Esto lo confirmamos analizando los conceptos del Consejo Superior de Política Criminal sobre proyectos de ley en la materia. De los diferentes proyectos de ley analizados para concepto del Consejo Superior desde 2014 hasta 2021, 53% se refieren a modificaciones el Código Penal y, de estos, 87% sobre su parte especial, que es la que describe los comportamientos delictivos y establece sus sanciones. Ver la misma crítica en años anteriores en CAPC (2012) y Cita y Gonzales (2016).

<sup>16</sup> De forma ilustrativa, leímos las exposiciones de motivos y los debates registrados en las actas del Congreso respecto de las normas legales más representativas de las últimas dos décadas. Esto incluye el acto legislativo que crea el sistema acusatorio y la Ley 906 de 2004, y las Leyes 1453 de 2011, 1709 de 2014, y 1826 de 2017. Para ninguno de estos proyectos se hace una reflexión, incluso mínima, sobre si estos mecanismos son útiles o adecuados para el manejo del crimen en Colombia.

un inefectivo endurecimiento punitivo a través de la ampliación de tipos, el aumento de penas intramurales y la restricción de beneficios, a su turno, generando presiones alcistas en la población carcelaria (ver punto VII).

**Vías para la ampliación del repertorio.** El procedimiento penal y la reclusión son necesarios para reaccionar a unos comportamientos graves, en los que sobre todo es necesario cumplir con el objetivo de incapacitación de personas peligrosas. Pero, para múltiples delitos, el repertorio de herramientas de gestión del crimen sería más eficaz y humano si se expandiera efectivamente en tres niveles. El primero consiste en impulsar herramientas de prevención. Los dos siguientes sirven para desviar los casos del sistema convencional de judicialización y sanción penal hacia opciones más flexibles y que pueden ser más efectivas.

### Niveles para la ampliación del repertorio

Fortalecimiento de iniciativas de prevención
Creación de procesos restaurativos diferentes a procedimiento penal convencional
Flexibilización de procedimientos judiciales y sanciones penales alternativas

**Iniciativas de prevención.** En un primer nivel, la política criminal debe promover de manera más decidida las opciones de prevención tanto del comportamiento ilegal como de los daños causados por este. Hasta ahora, el impulso de estas medidas ha dependido de iniciativas de autoridades locales que se aplican de forma esporádica dependiendo del momento y el lugar, y con pocas probabilidades de escalabilidad en diferentes territorios urbanos y rurales. Desde el nivel nacional no existen iniciativas para la adaptación de soluciones preventivas a lo largo del país. Esto desaprovecha la relativa abundancia de evidencia empírica —sobre todo internacional, pero

de forma naciente también en lo nacional<sup>17</sup>— sobre la efectividad de diversas formas de prevención. Aunque es necesario pensar en alternativas específicas para diferentes fenómenos delictivos, ejemplos de tipos de iniciativa con resultados probados<sup>18</sup> para diversos fenómenos criminales son:

- a. *Mejoramientos urbanos*. La intervención de los espacios urbanos puede tener efectos significativos sobre la criminalidad violenta o contra la propiedad<sup>19</sup>. Esto incluye algunas mejoras a la infraestructura urbana<sup>20</sup>, o iniciativas encaminadas a mejorar los niveles de capital social o eficacia colectiva en los barrios<sup>21</sup>, entre otras.

---

17 Diferentes autores, como recientemente lo hacen Mora et al. (2020), sintetizan la evidencia empírica sobre las intervenciones preventivas que pueden tener impacto en Colombia para mejorar la seguridad ciudadana. Para un resumen de los programas para bajar la tasa de homicidio en Brasil ver Muggah y Giannini (2019).

18 No incluimos ejemplos de intervenciones de largo plazo sociales y económicas para atacar las condiciones de pobreza, desigualdad, o insuficiente movilidad social, que pueden tener efectos positivos en la disminución de diversos tipos de criminalidad violenta o contra la propiedad. Salvo excepciones, dichas intervenciones corresponden a sectores diferentes al de la política criminal, lo cual no disminuye su relevancia como herramienta de gestión de la conflictividad y, por ende, requiere de una coordinación adicional entre sectores. De esta coordinación depende, por ejemplo, la estructuración de criterios de focalización de intervenciones en grupos de mayor vulnerabilidad o riesgo.

19 Sobre la importancia de la calidad del entorno, ver Sampson (2006) y Sciandra et al. (2013). Para los casos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá ver Berk-Seligson et al. (2014).

20 Sobre la relación de inversión en infraestructura para la organización local ver Veysey y Messner (1999). Ver también sobre el impacto de cambios en la infraestructura urbana en Medellín y Bogotá, respectivamente, a Cerda et al. (2012) y Moreno (2005).

21 Sobre la conceptualización y la evidencia relacionada con la calidad de la interacción y el control social informal en los barrios de Estados Unidos ver Sampson, Raudenbush y Earls (1997) y Sampson (2006). Sobre la interacción entre eficacia colectiva, percepción y desorden social en Londres ver Brunton-Smith et al. (2014). De forma más amplia, sobre los cambios institucionales y sociales asociados a la disminución de la violencia en Medellín ver Giraldo (2019).

- b. *Intervenciones en grupos de mayor riesgo.* La literatura contiene múltiples ejemplos de intervenciones en grupos poblacionales con mayor riesgo, incluyendo programas de empleo<sup>22</sup> y de educación<sup>23</sup>, intervenciones para construcción de habilidades en el manejo de emociones<sup>24</sup>, terapias cognitivas conductuales<sup>25</sup>, transferencias monetarias a grupos en riesgo<sup>26</sup>, y programas de manejo de ocio y ejercicio físico<sup>27</sup> e intervenciones para la desmovilización y reintegración de combatientes<sup>28</sup>.
- c. *Medidas situacionales para disminuir la oportunidad del delito.* Este tipo de medidas se enfocan en los contextos de costo-oportunidad en los que se cometen crímenes, más allá de las raíces del crimen. Herramientas que se concentran en el “cómo” en vez del “porqué” del crimen pueden tener un impacto en el corto plazo para ciertos delitos<sup>29</sup>. Dichas herramientas han sido aplicadas para disminuir delitos contra la propiedad a partir de

---

22 Ver Gelber et al. (2016) o Heller (2014) sobre los programas de trabajo en verano en Estados Unidos. Ver Khanna et al. (2019) sobre los efectos de los despidos masivos y el acceso al crédito en Medellín. Ver Rose (2018) para la forma como los programas pueden focalizarse en diferentes tipos de población.

23 Sobre el efecto de oportunidades educativas ver Hjalmarsson y Lochner (2012). Sobre los de las intervenciones en primera infancia ver Nagin y Pogarsky (2004); Fudenberg y Levine (2006) y Moffit et al. (2011).

24 Sobre el Programa Cuenta hasta Diez en Bogotá ver Alcaldía Mayor de Bogotá (2019). Sobre los efectos en Chicago de la participación en el programa *Becoming a Man* sobre la probabilidad de arresto de los jóvenes en Heller et al. (2017). Sobre el programa *Parceros Jóvenes* en comunas vulnerables de Medellín, visitar el portal <https://www.medellinjoven.com/>. No conocemos evaluaciones sobre esta última intervención.

25 Evaluación de un programa de terapia cognitiva conductual en Liberia en Blattman et al. (2017). Ver también Heller, et. al. (2017). Para Terapia Multisistémica ver Cuellar y Dhaval (2016).

26 Blattman (2022).

27 Ver Andrews y Bonta (2006) para Estados Unidos.

28 Para Medellín ver Spear (2006).

29 Benson et al (2009). Para el argumento principal de las teorías de la prevención situacional ver Felson (2002).

intervenciones sencillas como mejoras en la iluminación y cámaras de seguridad de locales, etiquetamiento de productos o mecanismos inmovilizadores de vehículos<sup>30</sup>. También, la disminución de horas de ocio de adolescentes y jóvenes<sup>31</sup>, los programas de protección para mitigar riesgos inminentes de violencia<sup>32</sup> y programas para cambiar la estructura de incentivos en crímenes de cuello blanco y delitos ambientales<sup>33</sup>.

- d. *Medidas para reducir el daño.* Existen diversas herramientas para reducir los daños o costos de los comportamientos ilegales. Un buen ejemplo son las mejoras puntuales en salud pública, como la estandarización de rutas de atención y la capacidad de respuesta a traumas físicos, para reducir la letalidad de las lesiones graves<sup>34</sup>.
- e. *Medidas regulatorias.* Entre diversas medidas regulatorias, resaltamos la importancia de hacer más estrictas las restricciones de tenencia y porte de armas de fuego como medida preventiva de la criminalidad violenta<sup>35</sup>.

---

30 Huisman y van Erp (2013); Farrell et al. (2011). Ver Clarke (1997) para un resumen de casos exitosos.

31 Sobre los efectos en la criminalidad juvenil de la extensión de la jornada escolar en Colombia ver Gómez (2019). En Chile ver Berthelon y Kruger (2014).

32 Ver, por ejemplo, el protocolo *Nada Justifica el Homicidio* implementado en Medellín entre 2017 y 2018 y descrito por la Casa de las Estrategias Giraldo y Duncan (2021) y en Jaramillo et al. (2021).

33 Para un análisis de este tipo de esfuerzos en Países Bajos ver Huisman y van Erp (2013).

34 Ver Barlow y Barlow (1988), Gastil (1971) y Doerner (1988) para la relación de diferentes variables del sistema de salud y la tasa de homicidios en Estados Unidos. Para un resumen de la literatura ver Harris et al. (2002).

35 Acerca de alternativas de regulación, ver Open Society Institute (2000), Suárez (2020) y Harry (2017). Parte de la literatura muestra efectos benéficos de la regulación más estricta respecto de los delitos violentos. Ver Hurka y Knill (2020); Lott y Mustard (1997); Sommers (1980) y Lester y Murrell (1982). Pero otra parte muestra que el efecto es incierto, sobre todo dependiendo de qué tan amplios y accesibles son los mercados ilegales de armas. Ver Krüsselmann, Aarten y Liem (2021) y Phillips et. Al. (1976).

**Procedimientos restaurativos diferentes al proceso judicial.** Un segundo nivel para ampliar el repertorio se refiere a la reacción estatal cuando ya sucedieron hechos criminales. Una alternativa a aplicar cuando los responsables son conocidos es la de los procesos restaurativos diferente al de judicialización y sanción penal. Dichos instrumentos funcionan a partir de un diálogo, informal pero estructurado y mediado, entre víctimas y victimarios, quienes pueden acordar una sanción o compensación por el daño causado. Teniendo en cuenta el fracaso del proceso judicial —pues tiene costos elevados y trascurren en una jerga y de acuerdo con unas formas ajenas al ciudadano promedio —<sup>36</sup>, los procesos restaurativos pueden ser más cercanos a las víctimas y a los responsables. La evidencia en múltiples países es prometedora. Del lado de las víctimas, la mayoría de los estudios empíricos concluyen que su satisfacción es en promedio mayor en las prácticas restaurativas en comparación de las convencionales<sup>37</sup>. Del lado de los victimarios, la evidencia también encuentra que el proceso restaurativo es más eficaz ayudándoles a expresar culpa o vergüenza<sup>38</sup> e incluso a que puede disminuir las probabilidades de reincidencia, aunque en esto último los datos son menos consistentes<sup>39</sup>.

---

36 Shapland et al (2006), Shapland y Hall (2010) y MacCormick and Garland (1998). En palabras de O’Hear (2005): “el fracaso deplorable” del sistema de justicia penal, que ha logrado “alienar tanto a víctimas como a victimarios”, debería ser suficiente argumento para intentar soluciones alternativas como las descritas (305).

37 Esto puede deberse al mayor potencial terapéutico que tienen las prácticas restaurativas para la víctima. Ver síntesis de la evidencia en Strang y Sherman (2003), Sherman and Strang (2007) y Bolitho (2017). La evidencia también identifica conjuntos de víctimas que quedan más insatisfechas, sobre todo en contextos en que existe una relación desigual entre las partes. En todo caso, el potencial curativo es al parecer mayor entre más interactivo sea el modelo. Soluciones en las que victimarios y víctimas encuentran soluciones juntos resultan en promedio en mayores niveles de satisfacción que aquellos en las que las víctimas se manifiestan de manera unilateral. Ver Hudson (2003).

38 Ver Robinson y Shapland (2008).

39 Sherman y Strang (2007). Por el contrario, no conocemos de trabajos empíricos generalizables que muestren que los procesos restaurativos resultan en mayores niveles de reincidencia.



En Colombia, el procedimiento penal establece la posibilidad de la conciliación en delitos querrelables, pero es posible ir más allá, ampliando el catálogo de delitos para los que se aplican dichos procedimientos y, a la vez, fortaleciendo los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en lo local. Ello puede ser parte de un sistema integrado de mecanismos informales y formales para la resolución de los casos penales.

**Flexibilización de las sanciones penales.** El siguiente nivel de ampliación del repertorio corresponde a las sanciones penales impuestas a través del proceso penal ordinario, para los delitos poco o medianamente graves, en que los sospechosos son condenados penalmente tras haber sido vencidos en juicio. En este caso es posible establecer fórmulas de flexibilización, al menos en dos sentidos. Primero, para la mayoría de los casos respecto de los que no se requiere la incapacitación extensa de la persona condenada, es posible aplicar herramientas alternativas de censura social que sean constructivas y reintegrativas<sup>40</sup>, y que eviten los altos costos y los ciclos de criminalidad que pueden ser causados por las penas de prisión. Las sanciones diferentes a la internación en establecimientos carcelarios pueden depender de la interacción entre víctima y victimario después de que el procesado ha sido encontrado penalmente responsable. El esquema restaurativo se aplica entonces en el momento en que se analiza la imposición de la pena, la cual puede estar sujeta, al menos parcialmente, a las propuestas que salgan de la interacción entre víctima y victimario. En segundo lugar, en casos de delitos graves que necesitan de la incapacitación en establecimiento carcelario, es posible reducir la pena intramural, la cual puede depender de la interacción entre víctima y victimario. Se trata entonces de hacer más flexible la norma penal para que el juez pueda reducir severamente la pena dependiendo de las circunstancias.

---

40 Braithwaite (1990 y 2002).

## Alternativas y recomendaciones

1. **Impulso a medidas de prevención.** El Ministerio de Justicia debe promover la formulación e implementación de programas locales de prevención, para los que anteriormente damos algunos ejemplos. El objetivo es lograr la adaptación y escalabilidad de estas iniciativas en diversos municipios. El Ministerio puede dar asistencia técnica y apoyo financiero a las autoridades locales que implementen iniciativas basadas en evidencia. Dependiendo del tipo de programa y la calidad de su monitoreo, puede ofrecer diferentes niveles de acompañamiento. Para ello, el Ministerio puede contar con un repositorio público de iniciativas de prevención: la información sobre innovación, fracasos y éxitos en el nivel nacional e internacional es una herramienta útil para analistas y hacedores de política en todo el país. El repositorio puede contener una descripción básica del diseño e implementación de cada iniciativa, información sobre sus resultados, así como datos y enlaces sobre la evidencia empírica correspondiente. El apoyo debe realizarse a partir de resultados específicos: avances puntuales, medibles y razonablemente atribuibles a la intervención correspondiente. A su vez, el Ministerio puede hacer que estos avances sean iterativos, promoviendo el aprendizaje a partir de pilotos que puedan ajustarse de acuerdo con éxitos y fracasos documentados.
2. **Ampliación y fortalecimiento de procedimientos restaurativos independientes al judicial.** Tal como lo plantea el actual Ministerio de Justicia, es necesario ampliar legalmente los procedimientos de resolución de conflictos restaurativos que no dependen del poder judicial, que tengan una aplicación flexible en los territorios, pero que sigan unos estándares de mediación y protección de las partes<sup>41</sup>. Para esto, es posible extender los delitos para los que

---

41 A esto apunta el proyecto de Ley “por medio del cual se humaniza la política criminal y penitenciaria” promovido por el Ministerio de Justicia

la conciliación es requisito de procedibilidad, por ejemplo, incluyendo aquellos que hoy no son querellables, pero se resuelven a través del procedimiento abreviado. Este procedimiento también puede cubrir algunas ofensas medianamente graves que admiten sanciones diferentes a la reclusión. La formulación legal, el diseño institucional y la puesta en marcha de este programa de fortalecimiento debe estar a cargo del Ministerio de Justicia<sup>42</sup>. Para esto, es posible tener en cuenta los siguientes aspectos:

- a. Desde el punto de vista legal, esta es una solución retadora pues su correcto funcionamiento depende de un balance sutil entre algunas formalidades exigibles y una flexibilidad que permita dejar abierto un espacio para la innovación local y la respuesta a las características de cada lugar, incluso tomando de las prácticas locales tradicionales de resolución de conflictos<sup>43</sup>. Al respecto, es necesario vincular a las autoridades étnicas en las discusiones sobre el tipo de mecanismos a promover, y la forma como pueden integrarse con los sistemas convencionales de resolución de conflictos.

---

del Gobierno de Gustavo Petro. Aunque esta iniciativa promueve las herramientas restaurativas, no queda clara la forma cómo se fortalecerán las capacidades estatales y civiles para tramitar las disputas y delitos que deberían resolverse en procesos distintos al convencionales, o para los que deberían aplicarse sanciones distintas a la prisión.

- 42 Desde el punto de vista organizacional, los procedimientos pueden calibrarse a partir de pilotos iniciales, en que se identifican las dificultades legales, y se evalúa la satisfacción de las víctimas y la protección de quien finalmente es sancionado. Para esto es fundamental que el Ministerio de Justicia sistemáticamente recoja datos y monitoree la conciliación penal. Ver, por ejemplo, Villadiego (2006).
- 43 Algunos ejemplos de mecanismos formales o informales en Colombia son los que funcionan en el Sistema de Responsabilidad de Adolescentes (ver punto VI de este documento), o las experiencias de construcción de paz territorial como el programa de desarrollo y paz del Magdalena Medio.

- b. El mecanismo depende de un fortalecimiento significativo de la oferta de servicios de resolución de conflictos. La justicia restaurativa no es necesariamente una panacea, y su implementación necesita de un personal que no es fácil de entrenar y de recursos de monitoreo importantes. Su funcionamiento correcto no es barato ni fácil. Este tipo de mecanismos mal concebidos o descuidados pueden acabar siendo arbitrarios, desproporcionales y hasta discriminatorios con víctimas o procesados<sup>44</sup>. Sin embargo, la inversión vale la pena, pues la justicia ordinaria también es cara, inefectiva y arbitraria.
- c. La resolución de conflictos puede realizarse a través de diferentes tipos de prácticas que en conjunto articulen los modelos reparativos y retributivos. Así, es posible pensar en un aumento gradual del margen de control y estandarización jurídica de los procedimientos, dependiendo de la severidad de la sanción<sup>45</sup>. A medida que la sanción limita libertades, su imposición requiere de más protecciones. Lo que permite que sanciones leves o simbólicas, acordadas por las partes, pueden permitirse en contextos de mayor discrecionalidad para resolver las consecuencias de su disputa. Este tipo de solución integrativa de modelos puede encontrarse en varios países<sup>46</sup>.

---

44 Ver Zedner (1994).

45 Zedner (1994).

46 Por ejemplo, Von Hirsch's (2009) distingue en el sistema penal sueco entre diferentes niveles de rigurosidad procesal. En delitos triviales el Estado le delega la responsabilidad de solución a víctimas y victimarios, quienes pueden decidir las consecuencias apropiadas en contextos totalmente flexibles. Delitos de seriedad media, que normalmente resultan en sanciones no carcelarias, requieren de mayor control: la interacción entre víctimas y victimarios puede realizarse, pero sucede en el ámbito de un juzgado, bajo la mediación del juez. Las sanciones pueden decidirse entre las partes, bajo límites legales estrictos y control judicial. Delitos serios y violentos, que pueden llegar a recibir penas de prisión, tienen espacios restaurativos muy limitados, y dependen de un procedimiento inflexible que depende enteramente del juez.

### 3. Acotamiento de tipos penales y flexibilización de sanciones.

La reforma a la política criminal y penitenciaria requiere reformas legales para limitar el uso del poder penal. Esto puede incluir:

- i. La descriminalización de algunos comportamientos que puede ser más razonable prevenir y manejar a través de mecanismos diferentes al de la persecución penal. Por ejemplo, la injuria y la calumnia parecen tener una gestión más efectiva, y a la vez menos restrictiva de las libertades de prensa y expresión, a través de la acción de tutela. La inasistencia alimentaria también puede ser manejada a través de mecanismos conciliatorios, salvo en casos de reincidencia deliberada o engaño a los mecanismos de resolución de conflictos<sup>47</sup>. Esto ya está siendo propuesto por el Ministerio de Justicia en el “proyecto de ley por medio del cual se humaniza la política criminal y penitenciaria”, discutido en el primer semestre de 2023. Adicionalmente, es posible acotar los tipos penales de tráfico de estupefacientes (art. 376 del Código Penal) o lavado de activos (art. 326), para impedir que sirvan como base de judicializaciones irrelevantes en contra del crimen organizado o los mercados ilegales, y sean consistentes con los avances jurisprudenciales que protegen el consumo y la posesión personal de sustancias psico-activantes.
- ii. La ampliación de la flexibilidad de los operadores judiciales en la imposición de sanciones alternativas a la prisión, y para la disminución del tiempo de reclusión en los casos necesarios. Para estas instancias, las declaraciones de víctimas y responsables después de la condena se pueden prestar para reducir la dureza de las penas<sup>48</sup>. De otra parte, la FGN debe introducir directivas para que en la solicitud de sanciones penales evite automáticamente buscar el máximo de pena legalmente

47 Bernal y La Rota (2012).

48 Ver Shapland and Hall (2010).

permitida. Por último, el Estado debe evitar aumentar las penas de prisión como medida dominante de política criminal.

iii. Por último, dentro de esta misma alternativa puede optarse por una revisión integral del régimen penitenciario de manera tal que los beneficios judiciales y administrativos se ajusten más a la resocialización de las personas condenadas. Por ejemplo, acercando el momento en el que pueden hacer visitas a sus familias o incrementando las oportunidades para reincorporarse a la vida en libertad<sup>49</sup>.

4. **Abordaje multisectorial de lucha contra algunos fenómenos criminales.** Desde el nivel central también es posible promover diagnósticos y recomendaciones de política criminal para algunos fenómenos delictivos priorizados que ofrecen propuestas desde diferentes sectores y aproximaciones. Se trata de abordar los problemas de política criminal desde las características de los fenómenos delictivos –por ejemplo, unos determinados patrones de violencia– y proponer respuestas transversales desde diferentes alternativas de prevención y sanción<sup>50</sup>. Con ello, se busca cambiar el tipo de propuestas, de unas que dependen formalmente de las especialidades en la respuesta –ciertos tipos de prevención o sanción– a otras que contienen una aproximación integral al fenómeno delictivo, en conjuntos de alternativas en que la sanción es solo uno de múltiples aspectos a desarrollar<sup>51</sup>.

49 Ariza et al. (2021) esbozan algunas de estas ideas en su análisis sobre el sistema penitenciario en Colombia. Recientemente, el proyecto de ley que se filtró sobre reforma a la política criminal y penitenciaria y el sometimiento a la justicia de organizaciones criminales incluye una reforma a la Ley 65 de 1993, conocido como el Código Penitenciario y Carcelario.

50 Ver por ejemplo las propuestas realizadas en contra de la violencia por el La Rota et al. (2022).

51 Por ejemplo, el reporte de política del Home Office del Reino Unido en contra de violencia grave (2018), tiene sólo uno de siete capítulos sobre “law enforcement” y justicia penal, relacionado con aspectos de

5. **Evitar campañas de opinión popular.** Es necesario evitar campañas para disminuir el ánimo punitivista de la población, las cuales pueden ser costosas e inefectivas. El punitivismo y su consecuente aprovechamiento populista existe en muchos países y las campañas publicitarias no parecen tener efecto en dicha opinión a corto plazo<sup>52</sup>. Lo importante es que las autoridades sean capaces de tomar decisiones de manera autónoma a dichas presiones. Esto no significa que estas instancias sean impermeables a la opinión popular, pero sí que en ellos exista un nivel deliberativo técnico que traiga recursos argumentativos para la contención de los ánimos punitivistas. El reto aquí, como en casi todas las políticas públicas, es de ponderación. Por ejemplo, establecer un poder de veto del Consejo Superior de Política Criminal, como sucede en otros países con espacios técnicos similares, implica restringir las competencias legislativas del Congreso y por ende es cuestionable desde el punto de vista democrático. Pero varias de las opciones planteadas en este documento pueden reducir y gestionar los impulsos punitivistas a través de las instituciones existentes.

---

coordinación de la policía, priorización de casos de violencia, y legislación para control de armas y de elementos ácidos. Tiene un capítulo sobre criminalidad organizada urbana de grupos, pandillas y microtráfico, que incluye priorización de casos en fiscalía, cajas de herramientas para respuesta policiaca, entre múltiples iniciativas.

- 52 Para un ejemplo de espacios técnicos que logran contener el populismo en lo penal ver Weigend (2016).

## II. SINCERAMIENTO DE LA SELECCIÓN

**Inevitabilidad de la selección.** En el apartado anterior se analizó cómo el repertorio de mecanismos de prevención y reacción al crimen va más allá de la persecución penal. La persecución penal es una de varias herramientas subsidiarias y es contraproducente si se utiliza como el recurso dominante de gestión del crimen. Así, un debate trascendental se refiere a la selección de lo que el sistema penal debe investigar y judicializar. Esto es, no sólo priorizar —hacer triage, o asignar más recursos relativos a un caso o un fenómeno frente a otro—, sino elegir unos casos y descartar otros. Esta discusión estratégica ha sido generalmente evadida por la política criminal, a pesar de ser ineludible para racionalizar los esfuerzos de control del crimen. Esto, por dos razones:

- **Necesidad de la selección.** En todas las democracias la mayoría de los delitos no se investigan o sancionan. La selección sucede todos los días. Es por ello que Zedner (2004) plantea que un debate inevitable es “el nivel de ilegalidad que una sociedad está preparada a tolerar” (14-15). Los países con más recursos y con menos problemas de delincuencia investigan y judicializan una minoría de delitos, focalizando esfuerzos mejor que en Colombia, en donde tenemos menos recursos y más delitos. Sólo el 6% de los delitos denunciados en el Reino Unido tiene algún



tipo de esclarecimiento —lo cual no necesariamente implica una imputación en un proceso penal— y sólo la mitad de casos terminan en una caución policial o en una sentencia<sup>53</sup>. A su vez, el 7% de los delitos registrados por la policía alemana tienen una imputación. Esta proporción es de 11% en Dinamarca, teniendo en cuenta que muchas denuncias son excluidas de dicho registro por tratarse de asuntos menores o ser imposibles de resolver<sup>54</sup>. Además, dichos universos excluyen la alta cantidad de casos que no entran en un registro penal, incluyendo múltiples asuntos de desorden que formalmente son delitos, pero que son manejados por vías policivas, administrativas u otros mecanismos de resolución de controversias.

- *El poder penal como última ratio.* El supuesto de un deber amplio del aparato penal respecto de todos los delitos también es contrario al principio de limitación del poder de sanción penal, que en la práctica no sólo implica una restricción legislativa de qué es delito, sino la posibilidad de que en cualquier momento esté abierta una compuerta para evacuar casos sin la activación del aparato penal<sup>55</sup>. Obligar a dicha activación, así sea para solicitar un principio de oportunidad, es una restricción excesivamente rígida, contraria al principio de minimización de la fuerza estatal.

**Indicadores de éxito.** Por las razones anteriores, el paradigma de éxito de la política criminal no puede ser la impunidad de todos los delitos sucedidos, o incluso registrados antes las autoridades penales o de policía. Decir que nueve de cada diez delitos no se sancionan no muestra un mal desempeño y no nos diferencia necesariamente de los países con gestión exitosa de la criminalidad. Esto, a diferencia de los niveles de impunidad —o su inversa, las tasas de imputación,

53 Ver Zedner (2004), Zedner y Stuckenberg (2020) y Home Office (2020).

54 Weigend (2016).

55 Binder (2012).

esclarecimiento o condena— respecto de delitos para los que sí parece necesaria una sanción penal, como el homicidio y la violencia sexual, algunos para los cuales otros países si tienen mejores niveles de desempeño. Dentro de los indicadores más razonable del éxito de la política criminal podemos ofrecer también la evolución de tasas de criminalidad para algunos delitos. Un paradigma de éxito al que no sólo deben responder la policía y autoridades locales, sino también la FGN y el gobierno.

**Política de priorización.** La política de priorización lleva unos años, con diferentes niveles de éxito, persiguiendo los fenómenos criminales graves como el homicidio, respecto de los que es esperable una respuesta vigorosa del poder penal. Como lo describe la introducción, la política de priorización de la FGN tuvo algunos logros de focalización de recursos a través de la institucionalización de criterios para decidir los fenómenos criminales que merecen una mayor atención<sup>56</sup>. Ello resultó en una mejor asignación de recursos, sobre todo de las direcciones seccionales en la persecución de tipos delictivos graves, como el homicidio y la violencia basada en género<sup>57</sup>. Sin embargo,

---

56 Como se mencionó, las Directivas 01 de 2012 y 02 de 2015 desarrollan la lógica jurídica de la priorización, así como su contenido institucional en la FGN.

57 La focalización de recursos en fenómenos priorizados está asociada a un aumento de los niveles de desempeño. De acuerdo con la evaluación inicial de la política de priorización presentada por la FGN en los informes de gestión 2012-2016 y 2016-2019, las tasas de imputación aumentaron en delitos priorizados como la violencia sexual, el homicidio y la violencia intrafamiliar, mientras que para los demás delitos los resultados se mantuvieron constantes. La tasa de imputación de homicidio doloso pasó de 15% en 2012 a 25% en 2019; en violencia sexual pasó de 17% a 26 % en el mismo periodo y en violencia intrafamiliar pasó de 6% a 27%. En comparación, la tasa de imputación general pasó de 12% en 2012 a 10% en 2019. Aunque estos datos no prueban causalidad, sugieren un resultado positivo de la política. Adicionalmente los informes de gestión muestran diversos logros locales de la política. En especial, el informe 2012-2016 resalta los avances en la investigación del homicidio, desmembramiento y violencia sexual

en términos de política de persecución penal estratégica, hay principalmente tres retos que la FGN no logró superar.

- a. *Falta de una política para gestionar y mitigar los riesgos y costos en legitimidad de la priorización.* Si bien la primera directiva de priorización adoptada por la FGN en 2012 se sustentó en mesas académicas con expertos y organizaciones de sociedad civil, con lo cual se buscó aportar a la legitimidad de este instrumento, una vez empezaron las críticas —sobre todo en los medios de comunicación—, respecto a cómo la priorización ignoraría delitos como el hurto de celulares, la FGN respondió con una explicación de cómo la priorización permitiría que el hurto de celulares se investigara con más ahínco. En el día a día, la política no incluyó una reflexión y una decisión institucional sobre cómo responder a las críticas de lo no priorizado.
- b. *Implementación parcial en direcciones nacionales y respecto de crimen organizado.* La política tuvo un efecto limitado en las direcciones nacionales que, a pesar de contar con más capacidades gerenciales, focalizan poco sus esfuerzos de forma analítica. Siguen existiendo problemas graves en la manera como se reparten responsabilidades con las direcciones seccionales y, de manera central, en compartir objetivos contra el crimen organizado.
- c. *Priorización de otras autoridades.* Si la priorización no es consistente a lo largo del sistema, su implementación queda coja. La FGN no logró convencer a otras autoridades de adoptar priorizaciones simétricas, lo cual provocó inconsistencias y limitó los resultados de la política. Por ejemplo, el aumento en la imputación del homicidio creció la congestión de audiencias y limitó la oferta de defensores públicos para este delito. A su vez, varias

---

en Buenaventura, aumentando significativamente las imputaciones y la tasa de condena en estos delitos. Ver FGN (2020b).

instancias de policía continuaron con sus propias prioridades, en ocasiones capturando personas por casos que de acuerdo con la política de la FGN no debían ser priorizados. Esto en ocasiones creó tensiones entre las autoridades y limitó la posibilidad de concentración de recursos de la misma FGN. En un momento, a través de mesas de coordinación entre la Policía y FGN, estos retos pudieron ser manejados de manera institucional. Sin embargo, estas mesas dejaron de funcionar en 2019.

- d. *Política criminal.* La FGN ha fortalecido sólo de forma marginal su capacidad de solicitar principios de oportunidad, y no ha regulado la forma como puede archivar casos no graves de manera rápida pero digna con las víctimas. De esta manera, esta autoridad no ha tenido liderazgo en el debate sobre los límites del poder penal para combatir el crimen, y la manera como dicho poder puede integrarse con otras herramientas procesales. Salvo en lo relacionado con la política de priorización, la FGN ha recibido de forma pasiva la responsabilidad de investigar todos los comportamientos delictivos que conoce, cuando sus funcionarios saben perfectamente que esto es imposible. En otras palabras, la FGN no ha ayudado a integrar la política de persecución penal con la política criminal.

**Restricción constitucional y principio de legalidad.** Aunque la Constitución y la ley permiten la priorización, limitan la selección de manera drástica. El artículo 250 de la Constitución asume que la FGN debe investigar y judicializar todos los comportamientos que revistan las características de un delito, salvo cuando se aplique un principio de oportunidad restringido, respecto del cual es necesario solicitar autorización judicial, un proceso dispendioso que la mayoría de fiscales prefiere evadir aunque sepa que muchos casos no serán resueltos. De acuerdo con este texto constitucional, algunos abogados penalistas rechazan la posibilidad de que la FGN se abstenga de investigar, lo cual califican como un exabrupto de impunidad. La idea es que abstenerse deliberadamente de perseguir delitos es contrario

al principio de legalidad. Sin embargo, ello omite que la selección sea inevitable y permite el uso arbitrario de una discrecionalidad encubierta de la Policía y la FGN.

**Riesgos de la discrecionalidad y derechos de las víctimas.** Otro argumento asociado en contra de la selección es la discrecionalidad de las autoridades sobre qué se persigue aumenta los riesgos de manipulación política y afecta la satisfacción de los derechos de las víctimas. Estas críticas son razonables. De una parte, varios casos de los últimos años muestran que la manipulación política de los procesos sancionatorios es una realidad en Colombia. Permitir que estas autoridades escojan qué investigar y respecto de qué procurar una sanción parece ilógico en estas circunstancias. Según un reconocido abogado penalista que entrevistamos, ello sería equivalente a crear un “*monstruo jurídico*”, un Frankenstein que institucionalice la solución de controversias políticas a través del aparato penal. En el mismo sentido, la posibilidad de escoger qué se investiga, y qué no, implica necesariamente cerrar muchos casos y, por ende, es el reconocimiento oficial de la imposibilidad de satisfacer los derechos de múltiples personas que sufrieron un delito. Los riesgos de la discrecionalidad son claros, pero es un error creer que existe una opción sin discrecionalidad. En realidad, las alternativas están entre una discrecionalidad regulada y racional o una encubierta, sin rendición de cuentas, y con mayores riesgos de ser arbitraria o desalineada con el interés público y los derechos de las víctimas. Al reconocer que la selección es inevitable, se abre la posibilidad de regularla de forma democrática<sup>58</sup>. Justamente para lo que debe servir la política criminal.

58 Algunos consideran que reconocer dicha discrecionalidad consiste en importar al sistema jurídico colombiano elementos anglosajones. Más allá de la pertinencia de dichas importaciones, en este tema los distintos sistemas han ido acercándose. De una parte, en los anglosajones la posibilidad de ejercer o descartar la acción penal, o de imponer diferentes niveles de sanción, se ha regulado y estandarizando; por ejemplo, a partir de criterios para decidir si llevar un caso a juicio, que incluyen si judicializar el caso es de interés público (ver Code for Crown Prosecutors).

### Válvulas de descarte racionales, reguladas y transparentes.

Es necesario, entonces, buscar soluciones equilibradas, de nivel constitucional, legal o directivo, para crear vías de escape respecto de aquellos delitos para los que no tiene sentido activar la persecución penal. Aquí la política criminal juega un papel de regulador entre los intereses de las víctimas y los de la comunidad. Esta tarea incluye, entre otras, delimitar los deberes constitucionales de perseguir los hechos que “revisten las características de un delito”, ampliar el principio de oportunidad, extender de forma regulada las posibilidades de archivo y formular herramientas de satisfacción de los derechos de las víctimas sin necesidad de activar el poder punitivo. Este documento no pretende ser exhaustivo en la propuesta de regulación de la discrecionalidad de la persecución penal. En las propuestas nos limitamos a mencionar algunos puntos que es necesario regular para ampliar el poder de selección y prever qué pasa con aquello que no se selecciona o prioriza.

**¿Qué sucede con los casos excluidos?** La respuesta a esta pregunta tiene dos partes. En primer lugar, el hecho de que un caso específico se descarte no quiere decir que el sistema de persecución penal lo ignore totalmente. A partir del registro de la información de las denuncias, y de la investigación analítica respecto de múltiples casos, es posible construir investigaciones complejas en contra de bandas delincuenciales. Por ejemplo, no tiene sentido destinar esfuerzos investigativos para la investigación de un robo aislado no violento de una bicicleta. El caso podría archivarse y notificar de ello a la víctima rápidamente. Sin embargo, la denuncia de múltiples casos de hurto de bicicletas en

---

De otra parte, los sistemas de derecho continental como el alemán o francés han reconocido la imposibilidad e inconveniencia de tratar de investigar todo, abriendo diferentes posibilidades de evacuación de casos, tanto en la investigación policial como la decisión de abrir el proceso judicial. En todo caso, las policías en los países de Europa continental se concentran casi enteramente en delitos priorizados e ignoran los casos menos graves y difíciles de investigar. Al respecto ver Leigh y Zedner (1992) y Zedner y Stuckenberg (2020).

cierta zona puede prestarse para asociar varios casos individuales y construir una investigación en contra de la organización que actúa en el área correspondiente. Esta es una forma más eficiente y efectiva de atacar el hurto de bicicletas, sobre todo cuando se trata de organizaciones dedicadas a ello, y no a hurtos ocasionales y de oportunidad. La segunda parte de la respuesta es que la información recibida en la denuncia puede servir para objetivos de prevención diferentes a la persecución penal. El análisis de patrones de delincuencia es un fundamento esencial para la aplicación de técnicas para disminuir las oportunidades o aumentar los riesgos del crimen (ver las propuestas de prevención como parte de la ampliación del repertorio), incluyendo la aplicación de herramientas de gestión de la presencia policial. Por estas razones, aunque el caso individual no se resuelva —lo cual muy probablemente no va a suceder—, existen otras herramientas para reaccionar de forma eficaz al fenómeno criminal.

**Derechos de las víctimas.** Una política penal focalizada supone inevitablemente que algunos delitos no serán investigados, por lo que muchas víctimas no verán sancionado al responsable en su caso particular. Como se vio, esta conclusión aplica a todos los sistemas penales y no solamente a los que actúan de forma estratégica, pero regular la selección permite hacer explícitos los riesgos. En vez de crear expectativas de dar justicia a la totalidad de víctimas pretendiendo investigar todos los crímenes, es necesario dar un debate técnico y democrático sobre la forma de satisfacer estos derechos. Tanto en Colombia como en otros países, en las últimas décadas se ha ampliado el contenido de los derechos de las víctimas, pasando de derechos a servicios de información y apoyo, a facultades procesales que pueden incluir el derecho a que su caso se investigue, a la participación en algunos procedimientos e, incluso, a la sanción del responsable. Esta evolución ha constituido un avance positivo de los derechos de víctimas de graves violaciones derechos humanos. Sin embargo, en Colombia no ha habido una distinción suficientemente clara para distintas víctimas; por ejemplo, de graves violaciones de derechos humanos en el contexto del conflicto, de aquellas por delincuencia

común no grave<sup>59</sup>. Dado este panorama, es necesario definir los límites de estos derechos, estableciendo diferencias razonables entre los diversos tipos de vulneración y ponderando con los derechos de otras víctimas, y con los valores constitucionales que busca proteger una política criminal racional y restringida. Parafraseando la expresión del experto penalista británico Ashworth, con la selección se busca impedir que los derechos de las víctimas sigan sirviendo como un argumento al servicio del punitivismo<sup>60</sup>.

**Fortalecimiento de la persecución de lo priorizado.** La selección y priorización implican, en contrapartida a los casos excluidos o no priorizados, una concentración de los esfuerzos en los fenómenos criminales graves respecto de los que es necesario una persecución penal

59 Aunque el precedente jurisprudencial en la materia no es claro, en varias decisiones la Corte Constitucional traslada el lenguaje de los derechos a la justicia, la verdad y la reparación, en situaciones de violencia masiva y sistemática en medio del conflicto, a las discusiones del Código de Procedimiento Penal, sin que haya una distinción clara entre las consecuencias de diferentes tipos de violaciones. Por ejemplo, la Sentencia C-454 de 2006 revisa varias normas del Código de Procedimiento Penal y establece sin distinción que las víctimas de delitos gozan de un derecho a la justicia definido como “un verdadero derecho constitucional a un proceso penal”. También, la Sentencia C-228 de 2002 describe el restablecimiento de los derechos de las víctimas como si dependiera necesariamente del proceso, avenida única para satisfacer el “derecho a que no haya impunidad.” Sin embargo, en ocasiones la Corte ha sido sensible a la necesidad de ponderación de los derechos de las víctimas con otros valores constitucionales. Por ejemplo, en la Sentencia C-095 de 2007, la Corte indica que el poder disposición de la acción penal debe ser evaluado velando por los derechos de las víctimas, con base en las obligaciones de recurso efectivo y acceso a la justicia, presentes en las obligaciones de tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario. La Corte concluye que dichos derechos de las víctimas deben ser “ponderados con los intereses estatales de racionalización de la persecución penal, que subyacen bajo la consagración constitucional del principio de oportunidad penal”. Sobre el principio de oportunidad como herramienta de la racionalización del poder penal ver también las Sentencias C-209 de 1997, SU-062 de 2001 y C-873 de 2003.

60 Ver Ashworth (2000).



vigorosa. A pesar de los avances mencionados de la política de priorización falta mucho para llegar a niveles aceptables de judicialización en delitos graves<sup>61</sup>. Desde la misma FGN se han desarrollado múltiples diagnósticos y propuestas de política para mejorar en la investigación de homicidios, de violencia sexual y de la violencia intrafamiliar.

## Alternativas y recomendaciones

6. **Profundización de la priorización.** Es necesario seguir focalizando recursos y ajustando y complementando las propuestas de mejora para la persecución penal de los delitos priorizados. Para esto, es necesario como mínimo:
  - a. Que las políticas de priorización de la FGN estén acompañadas de esfuerzos coordinados y autónomos de la Policía Nacional, el Consejo Superior de la Judicatura y la Defensoría del Pueblo. Como sucedió con el homicidio doloso, es previsible que la priorización efectiva de algunos delitos repercuta en el resto del sistema, creando más necesidades de policía judicial, defensa de procesados y judicialización. Para prever las necesidades conjuntas existen ya múltiples instancias de coordinación, tal como lo desarrolla el punto VIII de este documento.
  - b. Una asignación estratégica de recursos implica también repensar la forma cómo estos están repartidos entre lo local y lo nacional. Es necesario fortalecer la presencia de las autoridades de persecución penal a nivel local y regional, en comparación de las unidades o direcciones que operan a nivel nacional. Para ello, es necesario hacer una reasignación de personal de lo nacional hacia lo local, que sea gradual y

---

61 Ver pie de página 57.

ordenada, pero decidida. Al mismo tiempo se requiere rediseñar los criterios de asignación y definición de casos para las unidades y direcciones de nivel nacional de tal forma que estas asuman casos individuales sólo de forma muy excepcional, y que en general tramiten unas pocas macroinvestigaciones de alto impacto nacional.

- c. En particular, es necesario lograr un mayor nivel de priorización efectiva de los delitos resultantes de la violencia basada en género. Para ello, se requiere asignar una cantidad relativa adicional de recursos de investigación y judicialización para resolver estos crímenes. Además, se requiere evaluar cómo ha sido la implementación y los resultados del protocolo de investigación de violencia sexual en la FGN. En general, abrir una serie de líneas entre otras, para sacar esta violencia de la invisibilización, resaltar el papel que cumple en contextos de criminalidad organizada y la judicialización efectiva de casos en los que se sospecha de miembros de las fuerzas militares.

#### **7. Modificación de paradigma de éxito e indicadores de desempeño.**

¿Cuál es la impunidad que importa? La priorización y la selección responden a una lógica que ha de guiar la definición de objetivos de política criminal. La persecución penal focalizada debe dirigirse a incrementar el desempeño en la persecución penal —las tasas de imputación y condena— de los delitos priorizados respecto de los que es razonable responder a través de la investigación y la sanción penal. Esto incluye los homicidios dolosos y la violencia sexual, o la incapacitación de miembros de organizaciones criminales violentas. En general, además, el desempeño de la persecución penal debe servir como un instrumento para el objetivo central de gestionar adecuadamente la conflictividad y la criminalidad, el cual puede medirse, entre otras, a través de tasas de incidencia de diferentes crímenes. En todo caso, es necesario abandonar la idea de que el nivel de impunidad aplicado para la totalidad de delitos es relevante.

8. **Regulación democrática de la selección.** El sinceramiento de la selección implica regular de forma razonable la manera cómo las autoridades pueden de forma transparente escoger qué investigan y qué no, y de instituir controles a los riesgos que trae dicha discrecionalidad. Los temas propuestos en los párrafos anteriores sobre expansión del principio de oportunidad, la regulación del archivo, y la definición de los derechos de las víctimas, son problemas que crean tensiones entre distintos valores constitucionales. Necesitan de una reflexión ponderada, que debería darse en foros en los que participen diferentes perspectivas, así como fuerzas del Congreso. Para ello, la FGN y el Ministerio de Justicia deben jugar un papel de líderes o facilitadores, planteando alternativas técnicas y sometiéndolas a un debate democrático.
  
9. **Ampliación y regulación del principio de oportunidad y archivo.** Es necesario regular una asignación estratégica de obligaciones y recursos estatales dependiendo de la gravedad de los fenómenos y casos. Bajo este esquema, la FGN debe tener la opción constitucional y legal de aplicar el principio de oportunidad sin autorización judicial, al menos para aquellos delitos que no son graves. A su turno, es necesario regular el archivo por vía legal o administrativa, para que se aplique de forma racional dependiendo de las características de los casos y fenómenos<sup>62</sup>. La posibilidad de archivar en cada caso depende de qué tanta obligación tiene el Estado de intentar conseguir más evidencia. Para algunos casos

---

62 El Auto del 5 de julio de 2007 de la Corte Suprema establece que las noticias criminales pueden ser archivadas por varias razones, incluyendo la imposibilidad de encontrar a la víctima o al sospechoso. Este tipo de archivo se vuelve entonces una herramienta para cerrar casos sin sospechoso y en los que no vale la pena seguir invirtiendo esfuerzos, para así poder concentrarse en aquellos que sí pueden ser resueltos. Este precedente abre la posibilidad de un manejo estratégico de la carga. Si no hay unos cambios normativos más profundos que permitan una mayor flexibilidad, es posible utilizar el archivo para asignar distintos niveles de responsabilidad.

puede ser exigible hacer más esfuerzos investigativos, mientras que para otros puede ser irrazonable intentar hacerlo. En consecuencia, la regulación podría establecer diferentes obligaciones y cargas argumentativas para archivar o continuar intentando investigar, dependiendo de criterios de priorización que distingan, por ejemplo, entre hechos graves con o sin suficiente evidencia, hechos de gravedad intermedia con o sin suficiente evidencia, y hechos poco graves con y sin evidencia. Así, mientras probablemente sea necesario explotar avenidas investigativas improbables en casos graves, ello no debería ser una obligación en casos poco graves.

10. **Delimitación de los derechos de las víctimas.** Reconocer que múltiples casos individuales no serán resueltos obliga a pensar en alternativas para responder a las necesidades de las víctimas más allá del proceso penal. La atención que ha surgido últimamente por derechos procesales ha llevado a que las discusiones dejen de lado los derechos a servicios. Tomarse en serio la dignidad y el deber de respuesta a las víctimas es un asunto que incluso puede tener mejores efectos que tratar, infructuosamente, de resolver penalmente cada caso. Dichos servicios incluyen que las víctimas puedan denunciar en condiciones dignas y, dependiendo del caso, en espacios privados; que se les escuche (o se les lea) con atención y seriedad —no llamarlas meses después para que simplemente repitan lo que sucedió—; que se les informe qué pasa con el caso: en qué va, qué decisiones se han tomado, y quién es el funcionario responsable. Adicionalmente, dependiendo del delito, estos servicios pueden incluir la ayuda psicosocial. Es imposible ofrecer un adecuado programa de asistencia psicológica a todas las víctimas, pero no es absurdo fiscalmente que para algunos tipos de casos las víctimas puedan ser oídas y acompañadas por un psicólogo o trabajador social. Ello puede producir una enorme diferencia en su capacidad de superar los eventos victimizantes, incluso más que sancionar al culpable. El Estado puede empezar ofreciendo estos servicios a víctimas de delitos muy graves y, observando qué tan

amplia es la demanda y el impacto, decidir si es posible y adecuado ampliar a más delitos.

11. **Espacios multi-agenciales de estrategia en la persecución y priorización de objetivos.** Para la cohesión en la formulación y aplicación de criterios de selección y priorización en la persecución penal, es necesario aprovechar las instancias de coordinación existentes en que participen, al menos, la FGN, la Policía, la Judicatura, y la Defensoría. Dichos espacios deben operar tanto a nivel nacional como regional, de la misma manera que un momento lo hicieron los comités nacionales y seccionales de priorización de la Fiscalía. El Consejo Superior de Política Criminal debe cumplir un papel de liderazgo en la formulación de criterios de priorización a nivel nacional, y la manera como estos se aplican de forma flexible en local. Ver al respecto las propuestas del Punto VIII de este documento.

## III. FORTALECIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN Y EL ANÁLISIS

**La indagación como principal cuello de botella.** Alrededor de tres cuartos de los homicidios que ha conocido la Fiscalía entre 2018 y 2022 permanecen en la etapa inicial de la investigación<sup>63</sup>. Este también es el caso de otros delitos graves como el desplazamiento y la desaparición forzada. Para estas noticias criminales la Fiscalía no ha podido ni siquiera establecer que el hecho reportado corresponde con un delito y quiénes pueden ser los responsables. En este apartado analizamos las principales explicaciones de este cuello de botella y ofrecemos varias alternativas para superarlas<sup>64</sup>.

---

63 Las tasas de imputación para casos de violencia basada en género son parecidas, aunque para estos delitos la eficacia en juicio también es un problema (FGN, datos abiertos, fecha de corte 3 de junio de 2022).

64 Este tema sigue estando insuficientemente diagnosticado, a pesar de algunos documentos que han abordado los problemas de la investigación. Ver por ejemplo desde la sociedad civil La Rota y Bernal (2014); y, desde las autoridades públicas, para algunos delitos basados en género, FGN (2017b). Además, las cargas de trabajo asociadas a la indagación continúan siendo desconocidas para la propia FGN. Si bien los direccionamientos estratégicos e informes de rendición de cuentas de esta entidad analizan la vida procesal de los casos abiertos, el análisis detallado del comportamiento de la investigación es escaso.

**Congestión en la investigación.** De acuerdo con la percepción de algunos funcionarios judiciales, la policía judicial, encargada de realizar los actos de investigación ordenados por el fiscal, vive congestionada. Los plazos de las órdenes de policía judicial usualmente son ampliados y el número de órdenes desborda la cantidad de investigadores, pero esta situación no sólo puede atribuirse a una insuficiencia de cargos. Colombia cuenta con dos cuerpos permanentes de policía judicial: el Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI), que hace parte de la FGN lo conforman alrededor de 7.000 investigadores, y de la Dirección de Policía Judicial de la Policía Nacional (DIJIN) hacen parte por lo menos 13.000 servidores<sup>65</sup>. Este número de investigadores puede ser insuficiente, aunque se requieran análisis de carga de trabajo y experticias detallados que permitan establecer qué fortalecimientos de personal son necesarios. Dicho análisis podría arrojar que un número alto de personas con cargos de policía judicial cumplen funciones distintas a las de investigación. En últimas, a pesar de eventuales restricciones de recursos, las decisiones de estrategia y gerencia deben ser una parte preponderante de la solución.

**Concentración de resultados en flagrancias y no en capturas con investigación previa.** Las flagrancias en delitos recurrentes como el porte de estupefacientes y de armas, el hurto o el homicidio, corresponden a la mayor parte de las imputaciones realizadas<sup>66</sup>. Las flagrancias no son negativas per se y apostarle a su aumento en delitos de alto impacto puede ser una estrategia deseable. Sin embargo, que la mayor

65 Además, otras autoridades tienen funciones de policía judicial. Por ejemplo, algunos funcionarios de las Superintendencias cuentan con funciones temporales de policía judicial.

66 “Los delitos relacionados con el porte de estupefacientes o porte de armas tienen tasas de imputación del 37 y 43% respectivamente. Para estos crímenes, la mayoría de noticias son la consecuencia directa de la flagrancia, dado que el delito es detectado por las autoridades en el momento en el que sorprenden a una persona portando estupefacientes o armas.” La Rota y Bernal (2014, p. 35).

proporción de imputaciones corresponda a flagrancias confirma las dificultades para la realización de investigaciones complejas.

**Falta de entrenamiento y protocolos para el trabajo de campo.** Las técnicas investigativas cotidianas y necesarias para recolectar la evidencia de la mayoría de las noticias criminales corresponden a actos de investigación de campo comunes. Tanto la Fiscalía como la Policía cuentan con cursos básicos y especializados de policía judicial que cubren estas prácticas. Sin embargo, una proporción importante de la policía judicial no cuenta con este entrenamiento y las oportunidades de reentrenamiento son escasas. Además, es necesario actualizar y profundizar en las mejores prácticas disponibles para llevar a cabo estos actos de investigación comunes.

**Falta de multidisciplinariedad en la investigación.** En los últimos años, el CTI y la DIJIN han aumentado las especialidades investigativas y existe una mayor variedad de profesionales con funciones permanentes y temporales de policía judicial. No obstante, la multidisciplinariedad está todavía en una etapa naciente en relación con la capacidad misma de los equipos, la calibración de sus metodologías y la manera como estas pueden ser pertinentes para la investigación penal. Además, muy pocas direcciones seccionales de la FGN o unidades de la SIJIN en región tienen una capacidad de análisis criminal adecuada. Este déficit se observa por lo menos en dos situaciones. Primero, en la desconexión entre la teoría del caso, lo que se pide a las disciplinas auxiliares y la respuesta que dan los investigadores a esas solicitudes. Por ejemplo, los informes de contexto no se utilizan para probar los elementos de los crímenes ni las formas de autoría y participación de posibles responsables. Usualmente, estos informes son solicitados de forma genérica a los analistas, quienes escriben contextos desde sus experticias sin resolver preguntas que aporten al caso concreto. Segundo, la falta de interdisciplinariedad también se observa en la descoordinación y, en ocasiones, en los resultados contradictorios inexplicados entre especialidades que pueden aportar a elementos específicos de la teoría del caso.



**Falta de dirección y planeación de la investigación.** Aunque los fiscales deben diseñar un programa metodológico para encausar la pesquisa, este requisito se ha convertido en el diligenciamiento de un formato sin mayores repercusiones para el desarrollo de la investigación. En la práctica las investigaciones no corresponden con ejercicios de dirección y planeación que conduzcan el trabajo para que los esfuerzos del equipo no se desperdicien y se encaminen a probar una teoría del caso, y a la vez demuestren debida diligencia.

**Insuficiente identificación y agotamiento de líneas de investigación.** Conectada con la falta de dirección y planeación, actualmente las investigaciones suelen conformarse con el seguimiento de la línea de investigación más evidente; es decir, con aquella que se desprende de las pocas pistas a las que se tienen acceso. Esto privilegia el enfoque en la investigación de los autores más directos a los hechos e impide el planteamiento de hipótesis alternativas. Por ejemplo, para el caso de la violencia contra defensores de derechos humanos es necesario investigar si las motivaciones tuvieron que ver con sus liderazgos.

**Escasa recolección y análisis de información para la investigación criminal.** Actualmente la orientación de la investigación contra la criminalidad organizada depende de la inteligencia militar y policial. Esto es problemático porque confunde los objetivos de seguridad nacional con los de control e investigación criminal. Por ejemplo, no son excepcionales los expedientes que inician y se sustentan en informes de inteligencia militar que no cuentan con evidencia recolectada de acuerdo con el procedimiento penal. El uso inadecuado de actos de investigación como la interceptación de comunicaciones o el agente encubierto para nutrir expedientes de inteligencia muestran el alcance de esta falla en la investigación y los riesgos que el aumento de capacidades ha traído, en general, respecto de la intimidad de los ciudadanos o específicamente en la potencial manipulación ilegal de dichas herramientas.

**Disminución en el éxito de la investigación en juicio.** Entre 2009 y 2019 la tasa de absolución (porcentaje de imputaciones con absolución) pasó de 5,9% a 15%<sup>67</sup>. Esto incumbe a la investigación porque sugiere que los casos que alcanzan una imputación en una mayor proporción fracasan en juicio. Esto no sólo habla de la capacidad de la FGN en etapas judiciales, sino que sugiere que la investigación no está siendo suficientemente sólida.

**¿Por qué aumentan las tasas de éxito de la investigación?** Para mejorar la investigación en Colombia se ha recurrido, por lo general, a aquellas alternativas que aumentan personal o a aquellas que amplían las facultades y los actos de investigación, a partir de reformas al procedimiento penal. También se ha invertido en tecnología, por ejemplo, para la interceptación de comunicaciones o el análisis de información. Aunque todas estas medidas pueden tener incidencia, no hay certeza sobre cuáles son verdaderamente efectivas para mejorar el éxito de la investigación. Entre funcionarios judiciales, por ejemplo, se dice que el cambio a un procedimiento penal acusatorio no hizo más fácil la investigación, aunque su propósito fuera fortalecerla, y por lo general las unidades con mejores resultados son aquellas que tienen buenos recursos. Pero no se sabe cuáles conocimientos y experiencias son los determinantes para que una persona sea buena investigadora, ni cuáles son los recursos que hacen la diferencia. De forma excepcional, en 2018 un artículo mostró los resultados de una evaluación de impacto que realizó la FGN para medir si cambios en la conformación de los equipos de investigación de homicidios en Bogotá incidieron en tasas de imputación más altas para este delito<sup>68</sup>. En Estados Unidos se han realizado varios estudios que arrojan conclusiones diversas sobre los factores que inciden en el éxito de una investigación, algunos han demostrado que las tasas de esclarecimiento dependen de las características de los hechos y no de la pericia de la

<sup>67</sup> Ver FGN (2017b).

<sup>68</sup> Collazos et al (2020).

investigación, aunque recientemente se ha demostrado que cambios en la investigación si son determinantes en los resultados<sup>69</sup>.

## Alternativas y recomendaciones

12. **Estandarización y especialización.** La mayoría de las fallas de la investigación identificadas se traducen en la imposibilidad de verificar estándares de debida diligencia. Esto supone que este problema de la política criminal es estructural y requiere de soluciones a largo plazo que permitan revertir la forma estándar de la investigación. Paralelamente, existen esfuerzos de innovación especializada para fenómenos criminales priorizados. Estos esfuerzos deben mantenerse y multiplicarse, recolectando y sistematizando evidencia sobre su implementación y los resultados obtenidos.
13. **Profesionalización de la investigación.** Actualmente, la experiencia de los investigadores colombianos es su mayor fortaleza. La diversidad y complejidad de la criminalidad colombiana ha servido para que los investigadores desarrollen una experiencia sofisticada en la persecución penal. Por eso, en los últimos años, los investigadores colombianos han servido de capacitadores en Sur y Centro América. Sin embargo, en contextos internacionales, la profesionalización de la investigación criminal ha demostrado ser relevante para poder traducir los éxitos de la investigación de algunos investigadores experimentados en éxitos sostenibles y predicables del cuerpo de policía judicial. La apuesta por la profesionalización de la investigación criminal en el Reino Unido en la segunda mitad del siglo XX es un buen ejemplo de cómo este cambio ayudó a que la investigación pudiera responder de forma

---

69 Para una evaluación de impacto de diferentes estrategias de investigación de homicidio ver Pizarro et al. (2018).

sistemática a la criminalidad común y organizada. La profesionalización requiere que los cuerpos actuales de policía judicial fortalezcan una carrera estable y bien remunerada a largo plazo y puede implicar la creación de centros especializados en investigación criminal o el aumento de la oferta de esta experticia en universidades existentes.

14. **Fortalecimiento de actos de investigación mínimos para delitos de mayor impacto.** Es necesario aumentar la capacidad para realizar los actos de investigación mínimos que se requieren para esclarecer los delitos de mayor impacto, especialmente aquellos como la inspección al lugar de los hechos, la identificación inicial de testigos y correspondientes entrevistas, la recolección y análisis de datos sobre comunicaciones de celulares, análisis de redes sociales, recolección y análisis de videos y otras labores conocidas como de vecindario. Varios estudios realizados en Estados Unidos han demostrado que la colaboración de testigos directos y sus declaraciones tienen incidencia directa en el esclarecimiento de homicidios<sup>70</sup>. Sobre la inspección al lugar de los hechos, un estudio también realizado en Estados Unidos en 2008 demostró que la recolección y análisis de evidencia física en las escenas de hurtos aumentó la probabilidad de resolver casos y tener éxito en juicio<sup>71</sup>.
15. **Consolidación del análisis criminal y de contexto.** Desde hace varios años, la FGN y la Policía han incrementado su personal dedicado a labores de análisis y han adquirido tecnología para optimizar la minería de datos. Estos esfuerzos han permitido que

---

70 Para una comparación de tácticas de investigación de homicidio entre diferentes ciudades ver Carter y Carter (2016). Sobre los efectos del entorno urbano en el desempeño de la investigación ver Mancik et al. (2018). Sobre el impacto del trabajo de los investigadores ver Braga y Dusseault (2018). Para otros análisis multivariados ver Keel et al. (2009) y Puckett y Lundman (2003).

71 Sobre los resultados de investigaciones con ADN ver Ritter (2008).

la capacidad de análisis no sólo reside en los cuerpos de inteligencia, sino que se empiecen a conformar equipos de investigadores criminales que hagan análisis desde la perspectiva del control del crimen y no desde la de defensa que ha permeado la inteligencia en Colombia. Sin embargo, la capacidad de análisis criminal y de contexto debe ampliarse y consolidarse para hacer más efectiva la investigación, así como para contribuir a la prevención del crimen aportando información a otras autoridades competentes. Desde hace décadas, los cuerpos de investigación criminal de países tan variados como Estados Unidos, Reino Unido o Chile han logrado cambios estructurales para que la investigación pase del abordaje caso a caso y aporte al análisis y control del crimen<sup>72</sup>.

16. **Equipos de investigación con supervisión y distribución de tareas efectivas.** En Colombia, por lo general, los investigadores actúan individualmente, las tareas son asignadas de forma dispersa y su supervisión es de carácter administrativo y formal. Esto se debe, en parte al riesgo de revelar información reservada con otros, a la percibida escasez de investigadores y a una cultura generalizada de competencia no saludable. Sin embargo, la recolección, contrastación y análisis de fuentes de información puede hacerse mejor en equipo, con una supervisión técnica y distribución de tareas adecuadas. En Estados Unidos y en el Reino Unido hay evidencia sobre la importancia del equipo para la investigación y la necesidad de contar con supervisión técnica y con unidades de distribución de tareas<sup>73</sup>. En Colombia también hay evidencia sobre los efectos positivos de la conformación

---

72 Sobre la policía orientada a la solución de problemas ver, entre otras, Eck y Spelman (1987); Braga (2008) y Spelman y Eck (1989). Ver también Braga, et. al. (2008).

73 Ver Pizarro et al (2018), Carter y Carter (2016). Para el análisis de diferentes prácticas policiales ver Horvath et al. (2001). Para un análisis de diferentes variables afectando el éxito de las investigaciones de homicidio en diferentes estados de Estados Unidos ver también Wellford et. al. (1999).

de equipos de investigación y judicialización multidisciplinares en los resultados de la persecución de homicidios<sup>74</sup>.

17. **Fortalecimiento del rol del fiscal como director de la investigación.** Nuestro procedimiento penal, contrario al de países anglosajones con tradición acusatoria, dispone que el fiscal es el director de la investigación. Sin embargo, los fiscales no están entrenados en investigación. Además de este entrenamiento, deben fortalecerse las herramientas con las que cuenta el fiscal para ejercer su rol. En particular, la optimización del plan de investigación como metodología para avanzar en las distintas etapas procesales y aportar a una teoría del caso. La planeación adecuada de la investigación, liderada por el fiscal, aumenta la efectividad de los actos de investigación y análisis.
18. **Incorporación de un enfoque centrado en la víctima.** La persecución penal busca determinar la ocurrencia de delitos y establecer quiénes son los responsables para satisfacer los derechos de las víctimas. Además, la participación de las víctimas en la investigación criminal aporta información y perspectivas para establecer las circunstancias de los hechos delictivos y puede dar pistas sobre los posibles perpetradores. Hace falta vincular perfiles de investigadores que puedan acompañar la participación de las víctimas en la investigación y entrenamiento adecuados a los perfiles existentes. También deben modernizarse y ajustarse los espacios y las herramientas disponibles para atención de víctimas.
19. **Mejoras a corto plazo.** Además de la implementación de reformas estructurales a mediano y largo plazo, pueden adoptarse acciones inmediatas de conformación de equipos y asignación focalizada de recursos para:

---

74 Collazos et. al. (2020)

- Elaborar productos de análisis criminal y estratégico en tiempo real respecto de los delitos de mayor impacto con el doble objetivo de contribuir a la identificación de patrones de violencia que puedan ser judicializados y aportar elementos para la prevención.
  - Realizar análisis sistemáticos de evidencias recolectadas, como balística, residuos biológicos, datos sobre comunicaciones celulares, entre otras.
  - Plantear macroinvestigaciones para fenómenos priorizados relacionados con criminalidad organizada y finanzas criminales.
  - Adoptar una estrategia de colaboración y protección de testigos de alto nivel que puedan contribuir a macroinvestigaciones.
  - Aumentar el uso de peritos expertos institucionales y externos.
20. **Seguimiento y evaluación de mejoras.** Para garantizar la efectividad de los cambios implementados es importante que se haga un seguimiento y evaluación cualitativas y cuantitativas de su implementación. Las evaluaciones deben ser internas y externas e independientes. Sólo recogiendo y analizando más y mejor evidencia sobre cómo funciona la investigación criminal se podrá mejorarla.
21. **Reencauche de mesas policía-fiscalía.** Como iniciativa de coordinación entre las prácticas y objetivos de la Policía y la Fiscalía, es necesario volver a convocar al menos algunas de las mesas de articulación que funcionaron hace unos años entre ambas autoridades. En relación con la priorización, de los indicadores de éxito de cada entidad, de la coherencia de los sistemas de información, o a la posibilidad de compartir aprendizajes y coordinar actividades de investigación penal, estas mesas fueron muy fructíferas en la época. Para ello, es necesario primero hacer un análisis formal acerca de lo que funcionó o puede mejorar de las mesas pasadas, para alimentar la nueva convocatoria. Uno de los elementos cruciales para el éxito de las mesas, por ejemplo, es definir la agenda de antemano, a partir de unos problemas de coordinación que deben ser solucionados de manera conjunta.

## IV. CAMBIO DE OBJETIVOS CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

**Resumen del punto.** El cuarto punto busca que la política criminal sea más efectiva y eficaz en contra de la criminalidad organizada. Para esto es necesario replantear los objetivos de política criminal, focalizar los esfuerzos de persecución penal para lograr la disuasión estratégica de los comportamientos más dañinos del crimen organizado y poner a la investigación de finanzas criminales como la punta de lanza de la estrategia en contra de economías criminales. Estos hallazgos y recomendaciones parten de la ruta en contra del crimen organizado propuesta por el Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC)<sup>75</sup>, con la cual se busca revertir la dinámica de deterioro de la política actual y crear una dinámica de recuperación a partir de un uso vigoroso de la fuerza, pero más concentrado y mejor delimitado.

**Valoración de las acciones contra el crimen organizado.** A pesar de resultados operacionales robustos durante años, los resultados

---

<sup>75</sup> Dicha ruta surge de las investigaciones realizadas sobre persecución penal estratégica contra el crimen organizado en territorios rurales, en el marco del proyecto financiado por la Embajada del Reino Unido. Consultar en: <https://labjpc.org/media/LJPC-01-ruta-v05-DIGITAL.pdf>



estratégicos en contra del crimen organizado son insuficientes. La represión predominantemente indiscriminada del Estado no tiene efectos claros en la disminución de los daños del crimen organizado, y agrava los problemas de ilegitimidad y poca gobernanza en el terreno.

**Estrategia planteada desde la política de defensa.** Un problema básico es que la estrategia en contra del crimen organizado se formula de manera predominante en el sector defensa. Aunque la FGN tiene algo de iniciativa estratégica, los objetivos y blancos de persecución se escogen en espacios de inteligencia de policía y fuerzas militares, con alta influencia de agencias extranjeras. Por momentos, los blancos de persecución penal pueden responder a prioridades contra-narcóticos de la DEA y no a la costo-efectividad de las alternativas de represión pensadas desde las autoridades civiles colombianas. Las direcciones o unidades nacionales especializadas, muy bien financiadas, que se han creado en la FGN para antinarcóticos y crimen organizado, lo han sido principalmente para judicializar casos de iniciativa de la fuerza pública y responden casi que enteramente a dichas prioridades. Este problema ha tenido algunas excepciones. Por ejemplo, la Unidad Bacrim (que en 2016 pasó a ser la Dirección Especializada Contra las Organizaciones Criminales) tuvo en momentos específicos la posibilidad de plantear sus propios objetivos regionales —sobre todo en algunas estrategias conjuntas como el Plan Troya—, momentos en los que el presidente de la República le daba espacio al representante de la FGN. En otros momentos, la delegada para la seguridad ciudadana ha podido construir sus propios objetivos contra la criminalidad organizada, sobre todo a partir de información investigativa recolectada de manera autónoma por la FGN, pudiendo contrastar la información de inteligencia de las fuerzas armadas. Sin embargo, estas situaciones son singulares<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Varias entrevistas nos confirman estos hallazgos. Un exdirector de una unidad especializada de la Fiscalía nos afirmó respecto de la construcción de casos que “a nosotros nos llegaba hecho todo... por eso nosotros no podíamos priorizar”. Otro funcionario, exdirector de una

**Contenido predominantemente militar.** La lucha contra el crimen organizado hace parte de los planes de guerra de las fuerzas militares y varias organizaciones siguen siendo golpeadas como enemigos de guerra (Directiva 15 de 2016). Los militares son los que tienen el liderazgo de la lucha contra el crimen organizado en las regiones, y, por ende, el control territorial es preponderantemente represivo. Además del debate de derecho internacional humanitario, esta aproximación es estratégicamente cuestionable, dados los deterioros a la legitimidad que tiene el uso de la fuerza en lo local<sup>77</sup>.

**Insuficiencias de integralidad en la planeación de seguridad y defensa.**

Los planes de defensa y seguridad denotan un esfuerzo por incluir medidas diversas a las de represión inmediata. Sin embargo, estos documentos privilegian las medidas que buscan la judicialización rápida de resultados, incluyendo, por ejemplo, a fiscales destacados para judicializar resultados operacionales. Las medidas de mediano plazo genéricamente abogan por aumentar los recursos de FGN y Judicatura. Los planes del Ministerio de Defensa no explican cómo sus iniciativas pueden controlar el crimen o disminuir el daño producido por la criminalidad organizada. Por ejemplo, asumen que la lucha contra el narcotráfico disminuirá la violencia automáticamente, sin ningún elemento que cualifique esta relación. Estos problemas de planeación tienen dos consecuencias. La primera es que las medidas no represivas, aunque mencionadas, pasan automáticamente a un

---

unidad nacional relevante, nos indicó que “nadie puede decirle que no a las fuerzas militares”, y que en muchas ocasiones se ha sentido como “un idiota útil... que le hace el mandado” a la Policía o el Ejército, sabiendo que dichos esfuerzos no conducen a resultados estratégicos. Finalmente, en relación con la participación de las agencias internacionales en las decisiones de priorización de inteligencia, un General de la Policía que un momento estuvo cargo de la Dirección Antinarcóticos nos afirmó que “el que pone la plata pone las condiciones”.

<sup>77</sup> Además, es necesario tener en cuenta que las lógicas de reacción y respuesta del crimen organizado son diferentes a las de organizaciones políticas/ideológicas. Ver Kleiman et al (2002); Price (2012); Lessing (2015; 2018) y Phillips (2015).

segundo plano y no se concretan en acciones específicas en el territorio. La segunda es que toman protagonismo las medidas represivas de corto plazo, sin que exista suficiente reflexión de nivel estratégico sobre los impactos que se quieren en el mediano o largo plazo.

**Indicadores de éxito: capturas, neutralizaciones e incautaciones.**

Los esfuerzos de la Fuerza Pública y de la persecución penal contra la criminalidad organizada siguen dependiendo de una cantidad alta e indiscriminada de capturas de personas, incautaciones materiales y neutralizaciones de cabecillas visibles<sup>78</sup>. Estas iniciativas de represión y persecución penal no han logrado disminuir de forma significativa la existencia de organizaciones criminales y de estructuras criminales —que se adaptan y mutan de acuerdo con las condiciones de mercado y la actuación estatal—. Varios de los capturados, así se les conozca como criminales violentos, son judicializados sólo por concierto para delinquir<sup>79</sup>. Pocos años después vuelven a ser parte de las mismas u otras organizaciones, por lo que existe una puerta giratoria entre capturas, formación de redes de crimen organizado en prisiones y reciclaje de ex convictos en grupos ilegales<sup>80</sup>.

<sup>78</sup> Esto a pesar de que algunos documentos estratégicos mencionan objetivos más sofisticados, como la prevención del crimen y la desarticulación de las organizaciones.

<sup>79</sup> Una muestra aleatoria realizada por la FGN de capturas de la Dirección Nacional Contra Crimen Organizado se concluye que 44% de los capturados pertenecen a organizaciones de tipo C, 84% a rangos bajos, sin ninguna labor operativa de relevancia, 70% son imputados por concierto para delinquir exclusivamente, 7% por homicidio y sólo el 41% de los capturados sobre los que el expediente contenía información de haber participado en homicidios fueron imputados por dicho delito. Ver FGN (2018).

<sup>80</sup> Ejemplos recientes son las estructuras criminales en Tumaco, en donde alias Mario Lata, alias Alirio Castillo, alias Pollo, alias Tigre, alias Marihuano, entre otros miembros de nivel relevante operativo y estratégico, estuvieron en estructuras diferentes y en prisión en al menos una ocasión.

**Riesgos de represión indiscriminada.** Las iniciativas de represión indiscriminada, que persiguen a todas las organizaciones y sus miembros de forma indistinta, producen un riesgo alto de exacerbar la violencia intra-grupos, entre grupos y contra la población civil. Múltiples trabajos de evidencia empírica muestran que este tipo de acción puede tener efectos adversos graves en el control de la violencia<sup>81</sup>. Esto es especialmente notorio en la aproximación de la guerra contra las drogas. Siguiendo a Uprimny et al. (2012), existe una “adicción” a políticas punitivas en contra de las drogas, sobre todo al nivel de la producción<sup>82</sup>. Estas tienen un trasfondo de intransigencia moralista, que no distingue entre el daño producido por diferentes fenómenos, y tienen pocos efectos relevantes en la estructura económica de los mercados<sup>83</sup>, además de disminuir la legitimidad del Estado en lugares con alto déficit de gobernanza<sup>84</sup> en donde las economías locales dependen de actividades ilegales. En algunos territorios, buena parte de la población considera que la fuerza pública es otra de varias fuerzas de ocupación, desinteresadas por el bienestar local.

**Persecución estratégica del crimen organizado.** La política criminal debe entonces ajustar su propósito a minimizar los daños del crimen organizado y fijar objetivos secuenciales entre el corto y el largo plazo. Esto implica utilizar estratégicamente los repertorios de la persecución penal para evitar la persecución indiscriminada de organizaciones, seleccionar los blancos respecto de los cuales focalizar esfuerzos de represión, y crear mecanismos de derecho penal que permitan una persecución más focalizada de miembros de grupos

---

81 Para un análisis sistemático de la evidencia ver Werb et al. (2011). Para los efectos de las estrategias de captura indiscriminada y neutralización de líderes en México ver, por ejemplo, Atuesta & Ponce (2017); Calderón, Robles, Díaz-Cayeros y Magaloni (2015); Dickenson (2014) y Phillips (2015). Para un análisis de los efectos en violencia al intervenir el mercado de cannabis en Dinamarca ver Moeller and Hesse (2013).

82 Uprimny (2007) y Uprimny et. al. (2012).

83 Reuter (2009) y Thoumi (2003, 2012a y 2012b).

84 Felbab Brown (2010), entre muchos autores.

ilegales. En términos organizacionales, salvo excepciones, la política criminal debe dejar de ser reactiva a las iniciativas concebidas desde la fuerza pública y debe pasar a liderar la estrategia de represión.

**Objetivos de disuasión focalizada y selección.** Los objetivos de política criminal deben ser, principalmente, minimizar los daños del crimen organizado y aumentar la legitimidad del Estado. Todas las metas intermedias deben tener en cuenta dichos objetivos. Ello implica que objetivos centrales deben ser disminuir violencia y los daños ambientales resultantes de actividades ilegales. También implica abstenerse de aplicar técnicas de represión indiscriminada que pueden exacerbar la violencia o afectar la confianza en el Estado. A su turno, los blancos de persecución penal deben centrar sus esfuerzos en disuadir los comportamientos más graves de violencia, desafío al Estado y destrucción ambiental<sup>85</sup>. En ocasiones, dichos objetivos deben ser balanceados entre sí. Por ejemplo, la pacificación de una región puede ser consecuencia de condiciones de paz mafiosa provenientes de la dominancia de un grupo ilegal, lo cual es intolerable desde el punto de vista de legitimidad del Estado. Si la mayoría de la delincuencia producida por organizaciones criminales es estratégica y responde a incentivos, la expansión y profundización de la persecución penal focalizada puede tener efectos disuasorios poderosos<sup>86</sup>. Esto tiene al menos tres implicaciones:

- a. *Focalización en violencia.* Es necesario centrar los esfuerzos en la investigación y judicialización de los patrones graves de violencia en lo local y regional, y tener cautela en la aplicación de maniobras de represión que generen riesgos de exacerbación de violencia intrafilas —para reemplazar cabecillas, por ejemplo—, entre organizaciones —desequilibrando el mercado o la competencia—,

---

<sup>85</sup> Felbab-Brown (2013).

<sup>86</sup> Reuter (2009). Las organizaciones criminales colombianas han mostrado aprender rápido y ajustarse a los incentivos presentados por el mercado y las señales del Estado. Ver Beltrán (2014) y Garzón (2008).

o contra la población civil —aumentando los niveles de incertidumbre de esta población—<sup>87</sup>.

- b. *Desafío al Estado*. Este segundo objetivo de política criminal resulta en otros esfuerzos de focalización de la persecución penal, sobre todo en los problemas más graves de captura del Estado y en la limitación del poder de las organizaciones en los territorios. Esto implica, por ejemplo, focalizar la mayoría de los recursos de investigación y judicialización de corrupción en casos en que la organización pública se presta como herramienta de las organizaciones criminales. Dependiendo de la región, implica también la persecución penal de intentos de alianza que le den a algunos grupos un poder de dominio en el territorio.
- c. *Daños ambientales*. Un tercer objetivo de política criminal es focalizar los esfuerzos de investigación penal y judicialización en los grandes fenómenos de afectación ambiental. Esto, dada la prioridad que tiene la protección del capital medio ambiental del país, y los problemas graves de afectación provenientes de diversos comportamientos ilegales. Como lo hemos advertido, lo importante aquí es concentrar los esfuerzos de judicialización en las redes que producen dichos daños, y no en grupos de personas vulnerables económicamente.

**Centralidad de las finanzas criminales e investigaciones de largo aliento.** La comprensión de las economías criminales y la identificación de sus mayores beneficiarios depende de la comprensión de los flujos financieros. Por ello, la punta de lanza de la represión en contra de estas economías debe ser la investigación de las finanzas criminales. A pesar de que este tema es mencionado en múltiples planes de seguridad y lucha contra el narcotráfico, y que la Policía y la FGN han fortalecido algunas unidades de persecución de este fenómeno,

---

87 Lessing (2012, 2015, 2018).

estas siguen mayoritariamente jugando un rol de acompañamiento de otros casos de antinarcóticos. Además, sus capacidades se limitan a unidades de nivel nacional que tienen una capacidad limitada de emprender iniciativas de investigación y análisis en lo local.

**Secuencialidad de objetivos de política criminal.** Estas estrategias, que incluyen el control de los territorios, no le restan importancia al crimen organizado no violento. Al revés, el argumento es que la única manera de vencer el crimen organizado es a través de una lógica focalizada y gradual de largo plazo. Parte de la racionalidad de la política criminal consiste en decidir cómo pueden ir cambiando los objetivos de persecución penal en el tiempo. Ello depende, en primer lugar, de identificar los objetivos que deben postergarse pues derivan de alcanzar otros fines preliminares; y, segundo, del análisis sobre la conexión de una sucesión de hitos para poder ir avanzando en la medida que van dándose logros en el tiempo. En todo caso, este análisis asume que no todo es conseguible a la vez e, incluso, que pretender tener un éxito simultáneo en todos los frentes puede ser, no sólo inefectivo, sino contraproducente para los objetivos de política criminal de largo plazo. La lógica de focalizar esfuerzos en el corto plazo asume una secuencia que permite a mediano plazo enfrentar de forma efectiva la criminalidad organizada como fenómeno. Partiendo de que “el Estado de derecho y la provisión de servicios públicos son más fuertes en contextos pacíficos, y pueden ser imposibles de alcanzar en el medio de violencia intensa”<sup>88</sup>, la teoría del cambio consiste en que la disminución de la frecuencia de la violencia, y de sus expresiones más graves, y el equilibrio de poder y control de capacidad de actores ilegales, aumentan la legitimidad del Estado y su capacidad de gobernanza en el territorio; lo cual a su turno incrementa la capacidad de represión y persecución penal en la región; finalmente, permitiendo una confrontación más estructural contra el crimen organizado.

---

88 Felbab-Brown (2013).

## Alternativas y recomendaciones

22. **Objetivos de política criminal, delimitación del uso de la fuerza y restricción de la iniciativa militar.** Los objetivos de represión deben estar en general fijados desde una lógica de política criminal. Es necesario restringir el uso de fuerza militar, de tal forma que, dependiendo de las amenazas en el nivel local, cumpla predominantemente un papel de protección subsidiaria, y que su actuación activa y de combate sea excepcional. Se requiere reformular la Directiva 15 de 2016 del Ministerio de Defensa para que la iniciativa en contra de diferentes grupos obedezca a objetivos de política criminal y no sólo a la capacidad armada de las estructuras. La decisión de represión del Estado no debe depender exclusivamente de la definición de grupos como actores de un conflicto armado de acuerdo con el DIH, también debe obedecer a una lógica de conveniencia pensada desde la política criminal.
23. **Selección focalizada de blancos.** La persecución penal debe delimitarse de forma intensa. Es mejor capturar y judicializar a menos personas, pero con más efectos de disuasión e incapacitación. Esto requiere pasar de una actitud pasiva de la FGN, de intentar judicializar todo aquello respecto de lo que tiene pruebas, a una de selectividad de blancos. Este cambio tiene al menos tres implicaciones:
  - a. *Priorización intensa.* La asignación de recursos de investigación y judicialización debe responder de forma concentrada a fenómenos criminales priorizados, incluyendo (i) agresiones a funcionarios públicos y líderes sociales, (ii) patrones de violencia en contra de la población civil, (iii) los daños ambientales más graves, y (iv) los mayores desafíos en contra del Estado en el territorio. En ocasiones será necesario ponderar entre criterios.
  - b. *Asuntos menos prioritarios.* La asignación de recursos no debe responder primariamente a objetivos de desarticulación total



de estructuras o pretensiones de culminación de mercados ilegales. Dichos objetivos pueden ser parte de una secuencia, ubicados de forma posterior a la protección de la sociedad civil, a la minimización de daños y a la reconstrucción de la legitimidad del Estado.

- c. *Alineación con planes y mecanismos de priorización.* Estos esfuerzos deben coordinarse con otros mecanismos de focalización, incluyendo los PDET, PISC e iniciativas concretas de planes de seguridad regionales y locales que ya desarrollan ejercicios de priorización y formulan intervenciones concretas.
- d. *Indicadores de éxito.* Es necesario modificar los indicadores de éxito de la FGN y de la Fuerza Pública, de forma que estén alineados con los objetivos de política criminal descritos y reflejen los cambios de seguridad de la población civil, y el éxito en la selección, investigación y judicialización de blancos estratégicos. Lo indicado recientemente por el gobierno de que la evaluación del desempeño a nivel local o regional dependerá del número de masacres, ilustra un giro hacia un paradigma de éxito que antepone la protección de la población civil, lo cual es conveniente, siempre y cuando (i) pueda identificarse una relación adecuada entre el desempeño de las autoridades públicas y los resultados esperados, y que (ii) sea robusto en la medición de tendencias, y no dependa de varianzas excesivas u ocurrencias esporádicas.

24. **Persecución de finanzas criminales.** La comprensión de estas finanzas debe convertirse en la punta de lanza de la lucha contra las economías ilegales. Es entonces necesario que estas capacidades se vuelquen a la construcción proactiva de investigaciones complejas en lo local, para la mejor comprensión de las economías ilegales, sus beneficiarios principales, sus relaciones con servidores públicos, y la detección y desenmascaramiento de las redes que operan detrás de las organizaciones criminales en los

territorios. Estas investigaciones deben contar con altos grados de iniciativa autónoma.

25. **Cohesión en definición y aplicación de objetivos.** Para que la limitación de la fuerza y la focalización estratégica sean efectivas, es necesario que las señales de disuasión sean claras y coherentes desde el nivel nacional hasta el local. El liderazgo civil en la definición de objetivos y blancos de represión debe permear el máximo del sistema. Dado que es difícil lograr cohesión en un ecosistema plural de autoridades autónomas, en múltiples instancias de coordinación con funciones dispersas, un esfuerzo de articulación requiere de la asignación clara de responsabilidades al menos en dos niveles:

- a. A nivel nacional, los objetivos deben formularse con la participación de la FGN, ministros de interior, justicia y defensa y comandancia de fuerzas, entre otras. Espacios relevantes pueden ser los Consejos de Seguridad Nacional y Convivencia Ciudadana, el Consejo Superior de Política Criminal y el Consejo de Policía judicial. En estos espacios, o sus subcomités técnicos, las responsabilidades deben quedar claras para: (i) evaluar los riesgos de seguridad ciudadana con base en distintas fuentes de inteligencia que sean contrastables entre sí, y que no solamente se presenten para clasificaciones genéricas de grupos; (ii) definir criterios para la represión y coacción estratégicas en las regiones y formular objetivos de mediano plazo; (iii) cumplir una labor de monitoreo de la aplicación de objetivos a nivel territorial y (iv) articular las iniciativas de coacción y persecución penal con diferentes estrategias preventivas. Es posible pensar en redefinir el sector de seguridad ciudadana en el Gobierno, por ejemplo, a partir de la reformulación del Ministerio de Justicia y Derecho como el de Seguridad y Justicia (ver punto VIII), que funcione realmente como líder y articulador, desde presidencia hacia otras autoridades de nivel nacional y local.

- b. Al nivel regional y local. La estrategia de represión debe integrar diversas perspectivas sobre las dinámicas en el terreno y definir estrategias y blancos de persecución penal, de acuerdo con los criterios establecidos a nivel nacional. En dichas instancias deben participar las fuerzas militares, la FGN y las autoridades locales, por lo menos, para aplicar de forma flexible los criterios y objetivos nacionales a las realidades locales, como los comportamientos de grupos, por ejemplo, en el tipo de violencia que ejercen y su desafío al Estado<sup>89</sup>. Para ello, es necesario asignar una responsabilidad concreta a las autoridades locales como protagonistas de la seguridad ciudadana en su territorio, y darles cabida en los espacios de selección de blancos a nivel local. Alternativas de instancias ya existentes pueden ser los Comités Territoriales de Orden Público, los Consejos de Seguridad y Convivencia Municipales y Departamentales y Regionales. Dada la restricción de capacidades a nivel local, estas instancias pueden ser primero impulsadas en algunas regiones, de acuerdo, por ejemplo, con la priorización PDET.
26. **Mejores teorías de caso.** Además de la selección focalizada de objetivos, es fundamental que la investigación y acusación partan de teorías de caso que permitan judicializar las conductas cometidas por organizaciones criminales que concuerden con los tipos penales que generan más daño y que se adecúan a los objetivos de política criminal. Además, es necesario adecuar los modelos de participación y autoría para imputar correctamente a miembros

---

89 Es necesario construir criterios de persecución penal que sean suficientemente flexibles y ajustables a estas realidades cambiantes. Por ejemplo, es distinto aplicar estrategias de persecución focalizada para la extorsión en Medellín y en Tumaco, en donde el mismo delito puede ser parte de prácticas diferentes, que además afectan a la población de manera distinta. Es necesario que las decisiones de selección de blancos se tomen teniendo en cuenta las perspectivas de las autoridades civiles que conocen el territorio.

de grupos organizados de criminalidad como responsables de políticas o patrones de violencia, u otras violaciones graves de derechos humanos.

27. **Cambios normativos para aumentar la flexibilidad.** Como fue mencionado en el punto I, son necesarias una serie de reformas legales en lo penal que le otorguen una mayor flexibilidad y discrecionalidad regulada al procedimiento penal. También es necesario reforzar las herramientas de justicia premial, no sólo en lo relacionado con la posibilidad controlada de ofrecer beneficios a eventuales colaboradores, sino fortaleciendo la rapidez y logística para su protección. Dentro de estas herramientas, se requiere también crear una estructura legal que dé pie jurídico y logístico a los sometimientos grupales, en lo posible como parte de una estrategia de largo plazo de confrontación del crimen organizado y creación de incentivos para la desmovilización. La Ley 1908 de 2019 no ha sido eficaz en este sentido. Desde su promulgación, no se ha dado ningún sometimiento colectivo. Es importante que la anunciada ley de sometimiento a la justicia que presente el actual gobierno para establecer un marco que permita que se presenten a la justicia los miembros de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto con los que se llegue a un acta de diálogo final tenga en cuenta las lecciones aprendidas en esta materia.
  
28. **Reasignación de recursos investigativos y judiciales de lo nacional a lo regional y local.** La idea de focalizar los recursos de represión de acuerdo con las lógicas del daño en lo local hace que la priorización de unidades o direcciones especializadas nacionales esté agotada y hoy en día sea ineficiente e inefectiva. Tanto la investigación como la judicialización de estos crímenes es menos oportuna y adecuada si tiene que trasladarse a ciudades como Bogotá, Medellín o Cali. Es necesario revertir la inercia de fortalecer relativamente dichas instancias y reorganizar los recursos a favor de la persecución penal desde lo local. Esto no involucra solamente el paso de personal desde Bogotá a las regiones priorizadas,

supone también replantear los objetivos de persecución y las cargas de investigación y judicialización tanto a nivel nacional como local. La reasignación de recursos supone, entre otras, invertir en la protección y el transporte de los funcionarios, testigos y otros colaboradores de la justicia, así como del fortalecimiento de la infraestructura física en lo local

29. **Jueces regionales itinerantes y de conocimiento.** Los jueces regionales y de conocimiento, ubicados en las ciudades principales de las regiones más afectadas, con los recursos de protección y movilidad necesarios, pueden resolver mejor los casos de prioridad en lo local. Para mitigar los riesgos de seguridad y cooptación del aparato investigativo y judicial, es necesario que los funcionarios judiciales en la región cuenten con recursos de protección suficientes. Además, es posible desarrollar un sistema de monitoreo de decisiones de jueces de conocimiento y de ejecución de penas en algunos distritos judiciales.

## V. INCORPORACIÓN EFECTIVA DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO Y LOS ENFOQUES DIFERENCIALES

**Balance entre teoría y práctica.** La incorporación del enfoque de género y los enfoques diferenciales tiene formas tangibles y claras de materialización. Sin embargo, su implementación está lejos de ser fácil, pues requiere transformaciones en las estructuras de funcionamiento y la cultura institucional con la que se piensan los problemas de política criminal. En Colombia los resultados son mixtos. Hay avances importantes como la adaptación de los sistemas de información a la recolección de datos diferenciados, o la priorización por varios años de delitos que tienen un impacto alto en mujeres o personas LGBTI. Sin embargo, hay muchos retos en temas críticos como el análisis consistente y efectivo de los datos y la coherencia institucional en la aplicación de las decisiones de priorización. El gran problema de estos retos es que en el balance la incorporación del enfoque diferencial sigue siendo más teórica que práctica<sup>90</sup>. Sigue siendo una práctica aislada con picos breves y valles largos.

---

90 Durán (2022)

**Dos aspectos para la materialización de la equidad en la política criminal.** La incorporación de este enfoque en el diseño de la política criminal es una tarea cada vez más ineludible y, al mismo tiempo, más elusiva. Aunque hay muchos, uno de los retos que se mencionan con frecuencia es el de definir de manera precisa qué significa en la práctica incorporar una perspectiva de género y el enfoque diferencial a la política criminal. ¿De qué manera es distinta una política criminal con enfoque de género de una que no lo tiene? En términos estructurales, y a largo plazo, incorporar este enfoque en la política criminal implica reevaluar los esfuerzos de prevención del crimen, y las tres fases de criminalización, teniendo en cuenta las necesidades, condicionamientos y problemas diferenciales que recaen sobre ciertos grupos, con base en patrones de conducta discriminatorios o injustos, en múltiples ocasiones vinculados al sesgo sistemático en contra de dichos grupos. De manera más concreta, en este capítulo abordamos dos de los aspectos básicos que deben incorporarse a una política criminal para materializar este enfoque: la generación de datos y su análisis pensando las necesidades especiales de estos grupos y la asignación de recursos de investigación criminal, considerando la mejor forma de proteger sus derechos. Este capítulo ofrece varias recomendaciones, de diferentes niveles de complejidad, que se podrían incorporar en los procesos e instituciones que tienen a su cargo el diseño y ejecución de la política criminal y que deberían fortalecer la perspectiva de género y el enfoque diferencial.

**Necesidades de información.** El primer requisito para promover una política criminal con enfoque de género y diferencial es contar con datos robustos y diferenciados que incorporen las particularidades de estos grupos. Sin datos completos y de una mínima calidad es imposible tomar decisiones que tengan en cuenta de manera seria las necesidades específicas de las mujeres y otros grupos, sobre todo cuando interactúan varios factores de vulnerabilidad. Esta es

una necesidad clara hace varios años y para muchos sectores<sup>91</sup>. Pero hay varias especificidades que le dan sentido a esta necesidad en el ámbito de la política criminal. A continuación, se incluyen algunos ejemplos sobre datos claves en relación con las mujeres y la población LGBTI.

- a. *Sistemas de información que incluyan las variables relevantes al enfoque de género.* La primera es que se deben adaptar los sistemas de registro y análisis de datos, de modo que las variables críticas en relación con el enfoque de género se incorporen. Muchas veces esto requiere una reflexión específica que se adapte al contexto delictivo. Aunque hay variables obvias que deben ser predominantes en la gestión del sistema de información, como el género, la orientación sexual y la edad, puede haber otros datos críticos necesarios para crear segmentaciones adecuadas para tomar decisiones de política criminal. Por ejemplo, hoy es imposible saber por cuáles verbos rectores del delito de estupefacientes (tráfico, fabricación o porte) son investigadas y judicializadas las mujeres, pues la distinción no está contemplada en los datos de Policía, FGN o la Judicatura. Sin embargo, esta desagregación en la recolección de información es particularmente importante para las mujeres, pues estupefacientes es uno de los pocos delitos en los que ser mujer aumenta la probabilidad de condena<sup>92</sup> y es uno de los crímenes por los que más se priva de la libertad a las mujeres<sup>93</sup>. A su vez, es un delito en el que las mujeres suelen ocupar roles poco estratégicos<sup>94</sup> y en el que se involucran como consecuencia de sus relaciones de pareja.

---

91 El enfoque de género en la recolección de datos sectoriales es uno de los ejes de discusión en las conferencias de los objetivos de desarrollo. Un resumen de la discusión se puede leer en Cepal (2017).

92 FGN (2020c).

93 Sánchez et al. (2018).

94 Sánchez et al. (2018).



- b. *Información sobre características de mujeres indiciadas o víctimas.* Las autoridades deben también nutrirse con datos que permitan identificar factores asociados al género que pueden incidir en la criminalidad femenina como: i) datos que permitan detectar si la actuación penal acentúa lo que se conoce como la feminización de la pobreza —relacionado, por ejemplo, con si las indiciadas son madres, son cabeza de familia, si tienen cargas especiales de cuidado frente a población vulnerable, así como su nivel de ingresos, patrimonio, su profesión u oficio, su grado de escolaridad—; y ii) si han sido víctimas de violencia de género y si existió alguna dependencia o dominio por parte de un tercero que influyera en la comisión del delito.
- c. *Registro efectivo de la información.* Mucha de la información clave para materializar el enfoque diferencial no se alimenta siempre en los sistemas de información; es decir, incluso en casos en los que las variables críticas están creadas en los sistemas de información no necesariamente se recoge la información. No se considera información estratégica y, por lo tanto, su recolección no es obligatoria. De hecho, en algunas ocasiones quienes tienen a su cargo recoger la información no cuentan con la capacidad y la sensibilidad necesaria para formular adecuadamente las preguntas que llevan al recaudo de los datos necesarios.
- d. *Análisis de la información.* También es fundamental contar con equipos de análisis con capacidad para entender y analizar los datos que recogen y, sobre todo, con la voluntad institucional de usarlos y tomar decisiones con base en esos datos. Aunque en Colombia han habido varios escenarios de análisis de esta

información como la FGN<sup>95</sup>, la Policía<sup>96</sup>, Medicina Legal<sup>97</sup>, la Presidencia<sup>98</sup> y el INPEC<sup>99</sup> hay discontinuidad en la mayoría de los ejercicios de análisis y publicidad de los datos, por lo que es difícil hacer valoraciones sistemáticas y de largo plazo. Además, no es del todo clara la incidencia de esta información y estos ejercicios analíticos en el funcionamiento institucional y las políticas públicas.

**Priorización de delitos que afectan desproporcionadamente a grupos históricamente discriminados.** Un segundo escenario de materialización del enfoque de género y diferencial en la política criminal son las decisiones de priorización. La criticidad de las decisiones de priorización es que en estas se puede avanzar realmente

- 
- 95 Durante varios años publicó un anexo al informe anual de gestión en el que discriminaba todos los indicadores de delitos dependiendo de si se trataba de hombres o mujeres, tanto en el rol de víctimas como de victimarias, lo cual hacía posible el análisis diferenciado. El último fue publicado en 2017. Recientemente esa misma entidad lanzó el Observatorio de Femicidio, que analiza los femicidios y homicidios cometidos contra mujeres con información cualitativa y cuantitativa y, aún más importante, establece recomendaciones para implementar internamente.
- 96 Estos datos se publican anualmente en la Revista Criminalidad. Consultar en: <https://www.policia.gov.co/revista/revista-criminalidad-volumen-64-numero-1>
- 97 Medicina Legal cuenta con un Observatorio de Violencia contra la Mujer en el que publica datos sobre delitos como homicidio, femicidio y violencia de pareja de manera continua y desagregando por variables clave. Consultar: <https://www.medicinalegal.gov.co/observatorio-de-violencia-contra-la-mujer>
- 98 La Consejería para la Equidad de la Mujer de la Presidencia de la República cuenta con un Observatorio de Asuntos de Género que tiene entre sus objetivos “investigar, documentar, sistematizar, analizar y generar información”. En este Observatorio se han producido algunos estudios relacionados con criminalidad y enfoque de género y algunos boletines de datos sobre criminalidad que afecta a las mujeres. Consultar: <http://www.equidadmujer.gov.co/oag/Paginas/boletines.aspx>
- 99 Los Tableros Estadísticos del INPEC discriminan la mayor parte de los datos por género. Consultar: <https://www.inpec.gov.co/estadisticas/tableteros-estadisticos>. Sin embargo, no existen documentos analíticos basados en esta información disponibles en la página.

una agenda de protección de los derechos de grupos históricamente discriminados, al incidir sobre la asignación de mayores o menores recursos relativos para la persecución de ciertos delitos. Su potencia es tanto material –castigar más o menos ciertas conductas– como simbólica –un mensaje sobre los delitos que merecen una mayor o menor censura social–. Tres ejemplos para pensar de manera concreta la priorización con perspectiva de género y enfoque diferencial es el de la historia reciente de la persecución penal del delito de aborto, de la violencia sexual y de la violencia en contra de personas LGBTI.

- a. El aborto es un delito que afecta desproporcionadamente a las mujeres, como recientemente lo señaló la FGN con base en sus datos<sup>100</sup>. La mayoría de los indiciados en este delito son mujeres entre los 18 y 28 años, pero un grupo importante de mujeres investigadas tienen entre 14 y 18. Casi el 30% de ellas fueron víctimas de algún delito previamente. Si bien en 2006 la Corte estableció un sistema de causales (excluyó la responsabilidad cuando la continuación del embarazo constituye un riesgo para la vida o la salud de la mujer, cuando existe grave malformación del feto que haga inviable su vida, o cuando el embarazo sea el resultado de alguna forma de violencia sexual o inseminación no consentida), se mantuvo la penalización de la conducta en el artículo 122. En este contexto la FGN adoptó la Directiva 06 de 2016 en la que estableció tres instrucciones para las fiscales orientadas a minimizar el uso del derecho penal en este tipo de casos. La primera “proceder al archivo o la preclusión cuando la conducta se enmarque en las causales de atipicidad”; la segunda, “considerar la aplicación del principio de oportunidad de forma preferente cuando la conducta no se encuadre en dichas circunstancias” y, la tercera, “respetar los principios de

---

<sup>100</sup> Intervención presentada por la FGN ante la Corte Constitucional en el proceso D13255.

legalidad de las pruebas y confidencialidad en los procesos que se adelanten” (párrafo 3). Si bien recientemente la Corte despenalizó el aborto hasta la semana 24, profundizando aún más la priorización en estos delitos, la decisión de priorización interna de la FGN logró reducir en su momento los casos nuevos (309 en 2019 es el último dato disponible y el pico histórico más bajo) y las imputaciones<sup>101</sup>. Una decisión consistente con esta visión de política criminal será proceder al archivo y preclusión de todos los casos que involucren interrupciones antes de la semana 24 y, eventualmente, anular las sentencias judiciales condenatorias por este delito.

- b. En el otro extremo, la FGN lleva varios años priorizando la violencia sexual en el Direccionamiento Estratégico, que es el documento que marca el norte del período de cada fiscal general<sup>102</sup>. La inclusión de estos delitos como delitos priorizados ha llevado a una transformación institucional poderosa, aunque aún insuficiente; ha mejorado la distribución relativa de recursos asignados en muchas seccionales, que aunque no es perfecta tiene una senda de mejoría; ha llevado a reflexiones específicas sobre la forma en la que se deben perseguir estos delitos, lo cual se ha materializado en

---

**101** Párrafo 27: “El 4.9% de los casos por aborto fueron imputados en el mismo año en el que entraron a la Fiscalía (tasa de imputación en cosecha), esta tasa es inferior a la reportada en la gestión de delitos sexuales (8,5%), violencia intrafamiliar (10,7%) y homicidios (18%) durante el 2019. Antes de 2006, año en que se expidiera la sentencia de la Corte Constitucional C-355, este indicador reportaba un promedio del 20%” (FGN, 2016).

**102** El Plan Estratégico 2016- 2020 de la FGN estableció en el objetivo 3 “combatir la violencia como fenómeno priorizado” incluyó la transversalidad del enfoque diferencial (párrafo 49) y priorizó tanto la investigación de la violencia sexual como de la violencia intrafamiliar con objetivos concretos en tasa de imputación y de condena. Por su parte, el Direccionamiento Estratégico de la “Fiscalía General de la Nación 2020 – 2024, en la calle y en los territorios”, contempló entre sus objetivos “contribuir a la garantía de una vida libre de violencia para las mujeres y las niñas, niños y adolescentes” FGN (2016).

estándares de varios tipos; y ha llevado a visibilizar los problemas de la persecución penal en estos delitos. Los resultados en imputación entre estos delitos siguen teniendo muchas oportunidades de mejora. Las tasas de imputación son ligeramente superiores al 10%<sup>103</sup> y las tasas de absolución siguen siendo altas<sup>104</sup>. Estos resultados son difíciles de transformar, al menos en parte, porque en la atención de estos delitos son críticas otras instituciones que no tienen priorizaciones tan explícitas como las de la FGN (Medicina Legal, ICBF, comisarías y autoridades judiciales). El Plan Nacional de Política Criminal 2021-2025 estableció como segunda prioridad: “visibilizar, prevenir y perseguir decididamente la violencia basada en género, reconociendo el daño desproporcionado en mujeres, personas OSIGD y NNA”. Esta decisión debería aportar decididamente a la confluencia de las distintas autoridades involucradas en la atención de estos delitos en una priorización con resultados materiales tangibles, pero dependerá en buena parte de lo que ocurra en el proceso de implementación.

- c. La violencia en contra de miembros de la población LGBTI es otro fenómeno grave respecto del cual es necesario aumentar la focalización de recursos y aplicar técnicas de mejora de la persecución penal. Múltiples estudios demuestran el alto nivel de incidencia de esta criminalidad y su cualificación preponderante como crímenes de odio. Las personas LGBTI —en particular las personas trans— pueden ser uno de los grupos poblacionales más

---

**103** Aunque el último informe de Gestión de la FGN no presenta las tasas de esclarecimiento, indica: “Entre el 13 de febrero de 2020 y el 13 de febrero de 2021, se presentaron 92.611 procesos en materia de VIF, de los cuales tienen avance de esclarecimiento 10.623. Por otra parte, en materia de violencia sexual, se iniciaron 29.011 procesos y, en 3.162, logramos un avance de esclarecimiento” FGN (2022).

**104** Nueve de cada diez sentencias por acusación directa en violencia intrafamiliar termina en absolución. En violencia sexual esta cifra es 4 de cada 10, mientras que para el resto de los casos es de alrededor de 1 de cada 10 (FGN, 2022, p.30).

expuestos y vulnerables a la violencia, en particular a la proveniente de sesgos sistemáticos en su contra de una parte importante de la población y, de forma grave, de miembros de la fuerza pública<sup>105</sup>. Durante años, la FGN ha desplegado grupos especiales de investigación y judicialización compuestos por fiscales expertos y expertas en este tipo de delitos que, por ejemplo, guían las investigaciones a partir del supuesto inicial de que se trata de delitos de odio. Sin embargo, es necesario extender dichas aproximaciones de tal forma que permita identificar mejor los casos, aplicar estas metodologías investigativas de forma más extensa y contar con grupos de investigación y judicialización robustos, al menos en las principales ciudades del país.

**Violencia y acoso por parte de autoridades públicas.** La acción estatal puede también prestarse para la incidencia violenta y la discriminación. Por ejemplo, varios informes describen los niveles y las formas de acoso, y violencia psicológica y física de parte de miembros de la Policía Nacional en contra de personas LGBTI<sup>106</sup>. Esto sucede en el espacio público, en la vida cotidiana, y puede exacerbarse en contextos de protesta social<sup>107</sup>.

---

**105** Entre varias publicaciones, ver los informes de Colombia Diversa en Arias et al (2020) y Colombia Diversa (2021a y 2021b). Ver también el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH (2015).

**106** Ver entre otros el informe de la Defensoría del Pueblo (2018).

**107** Ver Caribe Afirmativo (2021).

**Discriminación en condiciones de privación de la libertad.** Tanto la literatura<sup>108</sup> como la jurisprudencia nacional<sup>109</sup>, los instrumentos internacionales<sup>110</sup> y los informes de organismos estatales de derechos humanos<sup>111</sup>, han reconocido que la privación de la libertad tiene un

- 108** Uprimny et al. (2016) identifican algunos riesgos de la prisión que recaen mayoritariamente sobre las mujeres por los roles que tradicionalmente han asumido en la sociedad, como ocurre con aquellas que son cuidadoras y proveedoras que, al ser encarceladas, no pueden continuar asumiendo debidamente estas funciones, lo cual de paso afecta a las personas a su cargo, rompe vínculos afectivos y produce frustraciones en ellas, que se han apropiado del papel de cuidadoras y lo consideran una parte esencial de sus vidas. También aluden a la baja participación relativa de mujeres reclusas en los programas de inclusión social de las cárceles y a la falta de programas de capacitación que las preparen para ser autónomas económicamente cuando recobren la libertad. Los autores también señalan impactos de la cárcel que son sufridos únicamente por las mujeres, como cuando las mujeres embarazadas no reciben cuidados médicos apropiados y son estigmatizadas como malas madres.
- 109** Como consecuencia de los efectos diferenciados de la cárcel sobre las mujeres, la sentencia T-267 de 2018 establece tres mínimos constitucionales asegurables a las mujeres privadas de la libertad: i) el derecho a ser protegidas de violencia física, psicológica y sexual; ii) el derecho a que las necesidades básicas por su condición de mujeres sean atendidas; y iii) el derecho a una protección reforzada y a un entorno sano y adecuado durante el embarazo, la lactancia y la custodia de los niños. Con esta lógica, la sentencia ordena diseñar e implementar un plan de mejoramiento integral del pabellón de mujeres de una cárcel, que abarque “i) infraestructura sanitaria e hidrosanitaria que atienda las necesidades especiales de las mujeres; y ii) escenarios adecuados para internas en condiciones de embarazo, lactancia o custodia de niños”.
- 110** Las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok) garantizan derechos específicamente a las mujeres privadas de la libertad que no son predicables de los hombres por su biología. Por ejemplo, señalan que los sitios de reclusión deben contar con “instalaciones y artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal de niños y mujeres”.
- 111** La Defensoría del Pueblo (2019a) denuncia dificultades de las mujeres gestantes reclusas para acceder a la salud y la falta de personal para atender su salud mental, la cual frecuentemente se ve impactada por la reclusión. Con el agravante que el encarcelamiento produce estrés en

impacto diferenciado en las mujeres con respecto a los hombres. Esto se debe a algunas necesidades especiales que ellas tienen y a problemas concretos que enfrentan, que no son debidamente atendidos en las cárceles<sup>112</sup>. También hay evidencia de una mayor vulnerabilidad de la población LGBTI a la violencia adentro de los establecimientos carcelarios<sup>113</sup>. Este contexto, por consiguiente, aumenta la vulnerabilidad de las mujeres dentro del sistema penitenciario.

**Conclusión.** La incorporación de la perspectiva de género y el enfoque diferencial tiene formas tangibles y claras de materialización. Sin embargo, su implementación está lejos de ser fácil pues requiere transformaciones en las estructuras de funcionamiento y la cultura institucional con la que se piensan los problemas de prevención del crimen, investigación y judicialización penal, y de las maneras como la acción estatal puede afectar desproporcionalmente a diferentes poblaciones. En Colombia, los resultados son mixtos. Hay avances importantes como la adaptación de los sistemas de información a la recolección de datos diferenciados para varios de los grupos relevantes o la priorización por varios años de delitos que tienen un impacto alto en grupos vulnerables. Sin embargo, hay muchos retos en temas críticos como el análisis consistente y efectivo de los datos y la coherencia institucional en la aplicación de las decisiones de priorización. El gran problema de estos, y otros retos (por ejemplo, todos los relacionados con la política penitenciaria), es que en el balance la incorporación del enfoque de género y diferencial sigue siendo más teórica que práctica. Sigue siendo una práctica aislada con picos breves y valles largos.

---

las madres, el cual podría ser transmitido a los hijos que están por nacer y ocasionarles daños.

<sup>112</sup> Comisión Asesora de Política Criminal (2012, p. 163).

<sup>113</sup> Ver CIDH (2015).



## Alternativas y recomendaciones

30. **Obligatoriedad de variables críticas y capacitaciones para recolección y registro.** Las variables críticas para entender la forma en la que la política criminal afecta a las personas de grupos vulnerables y diferenciar sus necesidades deberían ser obligatorias en los sistemas de información. Esto, por supuesto, requiere un ajuste de los sistemas y las bases de datos que sirven para la gestión de la carga, en cuanto a las variables y categorías descritas en el párrafo sobre necesidades de información. También requiere del desarrollo de protocolos de recolección y entrenamientos que garanticen las habilidades necesarias para abordar preguntas que, en algunos contextos, pueden ser difíciles.
31. **Información penitenciaria.** Para la política penitenciaria es necesario, además, de acuerdo con lineamientos internacionales como las Reglas Bangkok y la jurisprudencia constitucional, que se registren datos como: i) el número de los hijos de las mujeres que ingresan en prisión y la información personal sobre ellos (Regla 3); ii) el historial de salud reproductiva de la reclusa, incluidos un posible embarazo en curso y los embarazos anteriores, los partos y todos los aspectos conexos (Regla 6); iii) la presencia de problemas de toxicomanía; abuso sexual y otras formas de violencia que se hayan sufrido antes del ingreso (Regla 6); y iv) denuncias por abusos, violencia o malos tratos durante la reclusión, entre otros.
32. **Sistematicidad del análisis diferenciado.** Como se mencionó antes, tener datos diferenciados es poco valioso si estos no son incorporados a los análisis que se realizan en el ámbito de la política criminal. Las variables críticas de la perspectiva de género y el enfoque diferencial deben ser parte no sólo de los análisis de delitos que afectan especialmente a ciertos grupos, sino que deberían incorporarse en cualquier análisis en política criminal, de modo que se pueda entender realmente cómo el derecho penal afecta a las mujeres. En este sentido, la pregunta por qué variables

adicionales se deben incluir para visibilizar las necesidades o afectaciones de las personas de estos grupos debe ser sistemática en todas las entidades que participan en el diseño y ejecución de política criminal.

33. **Priorización reforzada de la persecución penal de violencias basadas en la discriminación.** De forma consistente con los esfuerzos de selección y priorización (punto II) la FGN y la Policía deben reforzar la focalización de recursos para mejorar la investigación de las violencias descritas en este apartado, en particular: la violencia sexual, la violencia intrafamiliar y las violencias en contra de la población LGBTI. Esta priorización debe también estar acompañada de esfuerzos de identificación de obstáculos institucionales para una mejor investigación y judicialización, y la formulación, implementación y evaluación de opciones. de mejora.
34. **Prevención y sanción de comportamientos discriminatorios de fuerza pública.** La Policía Nacional debe desplegar programas para prevenir y sancionar actos de acoso, discriminación y violencia en contra de miembros de la población LGBTI. Esto incluye, entre otras, la evaluación y eventual expansión de programas de sensibilización y capacitación, la publicación de datos independientes sobre la cantidad y el tipo de quejas en contra de miembros de las fuerzas y el trámite y las consecuencias de dichas quejas, y la imposición de sanciones disciplinarias —y, en casos de violencia, penales— ejemplares que demuestren claramente la censura de la institución a este tipo de comportamientos discriminatorios.
35. **Incorporación de un estándar de no retroceso.** En el tema de priorización, una de las dificultades más agudas es que las decisiones de priorización que protegen los derechos de los grupos vulnerables son frágiles. Hay retrocesos fácilmente y, con frecuencia, existen contradicciones entre diferentes instituciones del Estado. La incorporación de un estándar de no retroceso podría dar estabilidad a estas decisiones, manteniendo en todo caso libertad

en las instituciones para apartarse de las mismas, pero con una carga argumentativa suficiente que justifique la decisión. Para esto debería ser clave, entre otros, la visión del Consejo Superior de Política Criminal como órgano líder, al menos parcial, de la política criminal.

## VI. MEJORAMIENTO DEL SRPA

**Problemas centrales.** El sistema de responsabilidad penal para adolescentes (SRPA) no es efectivo en cumplir con su carácter pedagógico y protector. Uno de sus principales problemas es que utiliza de forma predominante la privación de la libertad, a pesar de que las normas disponen que esta sanción debe ser excepcional. Un catalizador de esta situación es la falta de alternativas realmente disponibles que tienen los jueces para imponer sanciones diferentes a la privativa de la libertad; la insuficiente infraestructura, cobertura y oferta para dictar sanciones alternativas, sobre todo en zonas alejadas del país; la precariedad de los servicios ofrecidos en los lugares en los que sí hay oferta de sanciones alternativas; y la práctica de algunas autoridades administrativas de privar de la libertad a adolescentes como medida de restablecimiento de derechos. Todo esto se ve agravado porque los lugares dispuestos para la privación de libertad cuentan con una infraestructura limitada que pone en entredicho su carácter pedagógico y protector. Por todas estas razones, es necesario hacer cambios normativos que garanticen la real excepcionalidad de la privación de la libertad (tanto medida judicial como administrativa), mejorar los sitios en los que se cumple esta pena, ampliar la oferta de sanciones alternativas, implementar programas que tengan evidencia empírica sobre su efectividad para combatir factores de riesgo de la delincuencia juvenil y que estén integrados al sistema penal.

**Prevalencia de la privación de la libertad.** Las sanciones en el SRPA son la prestación de servicios a la comunidad, que en 2020 fue impuesta en el 5% de los casos; la amonestación, impuesta en el 9% de los casos; la internación en medio semicerrado, en el 14% de los casos; la imposición de reglas de conducta, dispuesta para el 21% de los casos; la libertad asistida, para el 22%; y la privación de libertad en centro de atención especializado, impuesta en el 28% de los casos<sup>114</sup>. Dado que la privación de la libertad debería ser una sanción excepcional, tal como lo establecen el literal b) del artículo 37 de la Convención sobre los Derechos del Niño y las Reglas de Beijing, llama la atención que esta sea la medida más frecuente<sup>115</sup>.

**Insuficiente discrecionalidad judicial para la privación de la libertad y amplitud excesiva para las demás sanciones.** Las Reglas de Beijing<sup>116</sup> insisten en la necesidad que la administración de justicia de menores goce de cierta discrecionalidad, “habida cuenta de las diversas necesidades especiales de los menores, así como de la diversidad de medidas disponibles”<sup>117</sup>. Con esta lógica, el artículo 179 de la Ley 1098 de 2006 enumera una serie de criterios amplios que le dan un margen de apreciación a los jueces al definir la sanción aplicable. Esta disposición establece que los jueces deben tener en cuenta criterios como la naturaleza y gravedad de los hechos, las necesidades del adolescente y de la sociedad, la edad del adolescente y el incumplimiento de las sanciones. Sin embargo, la amplitud y ambigüedad de estos criterios,

<sup>114</sup> Consejo Superior de la Judicatura (2021, p. 55).

<sup>115</sup> La preponderancia de la privación de la libertad no ha variado mucho en los últimos años. Desde 2018 también fue la medida más impuesta. Entre 2008 y 2017 fue la segunda más impuesta, en el 23% de los casos, después de la libertad asistida que fue impuesta el 24% de las veces. Ver los informes anuales del Consejo Superior de la Judicatura al Congreso de los años correspondientes.

<sup>116</sup> La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido que las Reglas de Beijing constituyen parámetro de control de las normas que regulan la administración de la justicia de menores. Ver, por ejemplo, la Sentencia C-684 de 2009.

<sup>117</sup> Regla 6.1.

sin que tengan mayor elaboración que dé pistas que guíen a los jueces sobre qué constituye un hecho grave o para cuáles edades es más apropiada determinada sanción o a qué se refieren las necesidades del adolescente, podría dar lugar a disparidades en las sanciones impuestas y generar arbitrariedades<sup>118</sup>. Se trata entonces de una discrecionalidad excesiva. Por otro lado, en relación con la sanción de privación de la libertad, el artículo 187 de la Ley 1098, contrario a los instrumentos internacionales, excluye cualquier discrecionalidad. La norma prevé que a los adolescentes infractores de determinado rango de edad y que hayan cometido alguno de los delitos allí enunciados se les aplicará la privación de la libertad<sup>119</sup>, lo cual impide que los jueces hagan valoraciones que los lleven eventualmente a imponer sanciones alternativas cuando se trate de casos que no parezcan merecer una medida tan drástica. La insuficiente discrecionalidad impide que la privación de la libertad funcione realmente para delitos y casos excepcionales y muy graves. En términos generales, la poca regulación y calibración errada de la discrecionalidad en la imposición de sanciones lleva, de una parte, a la excesiva privación de la libertad y, de otra, a la insuficiente pertinencia de las sanciones respecto de las situaciones delictivas y los jóvenes y adolescentes procesados.

---

**118** Lynch (2018) observa que en Nueva Zelanda los jueces prefieren imponer a los adolescentes infractores penas desproporcionadas, a pesar de poder decretar discrecionalmente otras sanciones más moderadas. Por su parte, Holley y Van Vleet (2006) encuentran sesgos discriminatorios en el sistema penal juvenil en Estados Unidos atribuibles a márgenes de discrecionalidad.

**119** De acuerdo con el artículo 187 de la Ley 1098 de 2006, “la privación de la libertad en centro de atención especializada se aplicará a los adolescentes mayores de dieciséis (16) y menores de dieciocho años (18) que sean hallados responsables de la comisión de delitos cuya pena mínima establecida en el Código Penal sea o exceda de seis años de prisión. [...] La privación de libertad en Centro de Atención Especializada se aplicará a los adolescentes mayores de catorce (14) y menores de dieciocho (18) años, que sean hallados responsables de homicidio doloso, secuestro, extorsión en todas sus formas y delitos agravados contra la libertad, integridad y formación sexual”.

**Privación de la libertad vía administrativa como medida de restablecimiento de derechos.** La protección que el SRPA debe procurar implica no sólo la imposición de sanciones, sino también la adopción de medidas de restablecimiento de derechos a favor de los adolescentes infractores<sup>120</sup>. Pues bien, entre las medidas de restablecimiento está la “ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado” y la aplicación de cualquier otra medida<sup>121</sup>. No obstante, según una persona experta en el SRPA entrevistada, para restablecer derechos, algunas autoridades administrativas privan de la libertad en internados a muchos adolescentes absueltos o a quienes no son imputados. En muchos sitios el internado es el mismo centro de atención especializado al que van los adolescentes que son sancionados con privación de la libertad por un juez. Por lo tanto, las medidas administrativas se convierten en esencia en una sanción de privación de la libertad, lo cual no tiene sentido desde la lógica de la protección de dichos adolescentes.

**Precariedad de los centros de atención especializados.** De otra parte, los centros de atención especializados no parecen tener la infraestructura ni el funcionamiento adecuados para garantizar el carácter pedagógico y protector de la sanción privativa de la libertad. En efecto, la Defensoría del Pueblo ha denunciado las deficiencias de estos centros, su inadecuada infraestructura física, el maltrato del que muchas veces los adolescentes son víctimas y la imposibilidad de practicar allí un modelo pedagógico, debido a “limitación de espacios y falta de adecuación de estructuras, como canchas de juego o piscinas, ausencia de actividades deportivas y lúdicas, y falta de aulas para talleres”<sup>122</sup>. En este sentido, el alto uso de la privación de

---

<sup>120</sup> Según Correa y Trujillo (2020), estas personas “muchas veces atraviesan vulneración o amenaza de derechos, las cuales se configuran como circunstancias que rodean el delito y que bajo las finalidades del sistema deben ser resueltas” (p. 16).

<sup>121</sup> Numerales 2° y 6° del artículo 53 de la Ley 1098 de 2006.

<sup>122</sup> Defensoría del Pueblo (2019, p. 63).

la libertad, la cual no está acompañada de medidas y espacios que contribuyan a que esta sanción tenga realmente una finalidad pedagógica, sumado a las precarias condiciones de los centros de atención especializados, podrían dar lugar a mayores niveles de reincidencia, como lo ha mostrado la literatura especializada<sup>123</sup>.

**Insuficiencia de infraestructura, cobertura y oferta para otras sanciones.** La sanción de amonestación está acompañada de la asistencia a un curso de derechos humanos; por tanto, sólo en los distritos judiciales en los que existe esta oferta se impone esta sanción<sup>124</sup>. De otro lado, la imposición de reglas de conducta implica el seguimiento de la ejecución de la sanción por parte de un defensor de familia, para lo cual pareciera no haber una oferta suficiente<sup>125</sup>. Tampoco parece haber una oferta robusta para la sanción de prestación de servicios a la comunidad ni para los programas de libertad asistida<sup>126</sup>.

### **Prestación privada de los servicios de atención para los adolescentes.**

El SRPA tiene un esquema de prestación privada de los servicios de protección de los derechos de los adolescentes. El ICBF recurre a los denominados contratos de aporte, en los cuales esta institución provee los bienes para la prestación del servicio, como los edificios, y la entidad privada contratada se encarga de las actividades misionales, bajo su responsabilidad y con su propio personal<sup>127</sup>. Este esquema tiene varios problemas, pues el control sobre la ejecución de los contratos es

---

123 Tobón (2020) en un estudio cuasi experimental encuentra un efecto causal entre mejor calidad de las prisiones y menor reincidencia. En otras palabras, condiciones carcelarias más severas, con más hacinamiento, menor acceso a programas de rehabilitación y más presos por cada guardia penitenciaria, incrementan el riesgo de reincidencia.

124 Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2009, p. 49).

125 (DNP, 2009, p. 50).

126 Esta falta de cobertura y oferta para las sanciones contempladas en la Ley diagnosticada por el DNP en 2009 parece persistir actualmente. Ver Velasco (2020, p. 272).

127 Correa y Trujillo (2020).



muy limitado, luego los prestadores tienen incentivos para disminuir la calidad de los servicios, por ejemplo, contratando personal con poca experiencia y ofreciendo alimentación deficiente<sup>128</sup>. Esta falta de control ha llevado también a que los operadores tengan una excesiva autonomía para determinar el contenido de la atención a los adolescentes. Esto se ha traducido en que los programas de sanciones no privativas de la libertad sean en el fondo iguales y que se borren las finalidades específicas de cada una de las sanciones.

**Prevención de la delincuencia juvenil y de la construcción de carreras criminales asociadas al crimen organizado.** La literatura internacional y nacional ha identificado varios factores de riesgo asociados a la criminalidad juvenil. Estos incluyen bajos desarrollos cognitivos, abuso de alcohol y otras drogas; rendimiento académico bajo y deserción escolar; relacionamiento con compañeros delincuentes; pertenencia a familia con historial criminal o con reducida capacidad de supervisión; residencia en barrios empobrecidos en los que hay disponibilidad de armas; y experiencias de violencia intrafamiliar<sup>129</sup>. Si bien es muy difícil en el corto y mediano plazo comprender las dinámicas mediante las que actúan y neutralizar todos estos factores de riesgo, hay ciertas medidas relativamente rápidas de implementar que han mostrado efectividad en la reducción de algunos factores de riesgo<sup>130</sup> y que, por esta vía, pueden ser útiles para combatir el crimen organizado y la construcción de carreras criminales desde jóvenes, pues existe una literatura que relaciona estos fenómenos con delincuencia juvenil<sup>131</sup>. Algunas de estas alternativas podrían estar asociadas a la extensión de la jornada escolar y a la oferta de oportunidades laborales (ver las alternativas de prevención descritas para el punto I de este documento).

<sup>128</sup> Correa y Trujillo (2020, p. 24).

<sup>129</sup> Ver Krisberg y Wolf (2005); Molina (2018); Valencia (2015); y Alcaldía de Bogotá (2019).

<sup>130</sup> Para un resumen de esta evidencia, ver La Rota et. al. (2022).

<sup>131</sup> Ver, por ejemplo, Thompson (2019); Calderoni et al. (2020); Sarkar (2008); y Chávez Villegas (2020).

## Alternativas y recomendaciones

- 36. Delimitación de la discrecionalidad: excepcionalidad de la privación de la libertad.** Si bien es cierto que el derecho internacional exige que los jueces tengan discrecionalidad para definir dentro de un catálogo de sanciones cuál es la más adecuada para el adolescente infractor, este margen de apreciación debe ser ajustado para impedir arbitrariedades, discriminaciones y diferencias en las sanciones. En este sentido, los criterios del artículo 179 de la Ley 1098 de 2006 deben ser calibrados para hacerlos determinables, mas no determinados, de manera que sean útiles para orientar razonablemente a los jueces, sin impedirles hacer valoraciones del caso específico. Los jueces deberían poder maximizar las situaciones en que imponen sanciones de tipo restaurativo. La excepcionalidad de la privación de la libertad pasa por la modificación del artículo 187 de la Ley 1098 para que los jueces tengan discrecionalidad para decidir si imponen o no esta sanción. Además, esta discrecionalidad debe ser acotada de la misma manera, en el sentido que se deben enumerar algunos criterios y ofrecer ejemplos de situaciones que se ajusten a estos criterios para que los jueces los puedan tomar como guías. Así se evitaría que, por ejemplo, en casos de delitos graves, pero que en el caso concreto no parece ser necesaria la privación de la libertad, se tenga que imponer obligatoriamente esta sanción. Adicionalmente, se debe fortalecer una cultura del precedente, en la que se publiquen y divulguen las sentencias de los tribunales y de la Corte Suprema de Justicia para lograr mayor homogeneidad en las decisiones.
- 37. Limitación de la privación de la libertad como medida de restablecimiento de derechos y creación de sitios exclusivos para este fin.** Es necesario revisar la carga argumentativa que recae sobre los defensores de familia y demás autoridades para justificar la privación de la libertad como medida de restablecimiento de derechos (artículo 101 de la Ley 1098). Además, debe monitorearse si esta carga argumentativa efectivamente se cumple, y medirse

qué tan frecuente es la privación de la libertad para restablecer derechos y la idoneidad de esta medida para restaurar la dignidad e integridad de los adolescentes y para garantizar su capacidad para hacer un ejercicio efectivo de los derechos que les han sido vulnerados. Asimismo, cuando la medida eficaz para restablecer derechos sea la privación de la libertad, los adolescentes deben ser internados en lugares diferentes a los centros de atención especializados, pues estos últimos tienen un componente sancionatorio.

38. **Mejoramiento de centros de atención y de infraestructura.** Los centros de atención especializados y el equipamiento para medidas no privativas de la libertad deben mejorarse en cuanto a su infraestructura y servicios, de modo que se garantice su carácter pedagógico y protector y no se reproduzcan allí las falencias del sistema carcelario colombiano en materia de dignidad humana. Esto supone también mejorar la información estadística mediante la flexibilización de la reserva de las actuaciones procesales adelantadas en el sistema de SRPA (artículo 153 de la Ley 1098), de modo que pueda medirse la efectividad de cada una de las sanciones y medidas de restablecimiento de derechos en la disminución de la reincidencia y, en consecuencia, adoptar decisiones de mejoramiento que incluyan, por ejemplo, programas de preparación para el egreso y posegreso del sistema, para ayudarles a integrarse a la sociedad y que incluyan un seguimiento por determinado tiempo.
39. **Aumento de oferta y capacidad para imponer sanciones no privativas de la libertad.** Debe ampliarse en casi todos los distritos judiciales la oferta de sanciones diferentes a la privación de la libertad contemplada. Asimismo, es crucial fortalecer la capacidad de aplicar estas sanciones. Con este fin, el ICBF, como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (artículo 205 de la Ley 1098), debe articular a todas las entidades responsables de la garantía de derechos de los adolescentes y liderar la construcción

y adecuación de la infraestructura para atender a aquellos involucrados en el SRPA<sup>132</sup>.

- 40. Programas para prevenir delincuencia juvenil y evitar carreras criminales.** Se deben implementar programas que la evidencia ha demostrado que reducen la criminalidad juvenil. Entre estos programas están aquellos que extienden la jornada escolar<sup>133</sup>; que enseñan a los jóvenes a pensar cuidadosamente, a comprender las situaciones a las que se enfrentan y a entender cómo comportarse en ellas<sup>134</sup>; que les brindan oportunidades laborales en épocas de vacaciones, bien sea en cargos públicos o en cargos subsidiados por el Estado<sup>135</sup>; que les enseñan a controlar impulsos y emociones<sup>136</sup>; que fortalecen en ellos habilidades emocionales, cognitivas y conductuales<sup>137</sup>; que facilitan y eliminan los obstáculos para acceder a abortos consentidos<sup>138</sup>; y que obligan a los menores a asistir al colegio<sup>139</sup> (ver también las alternativas de prevención propuestas en el punto 1 sobre la ampliación del repertorio de política criminal).
- 41. Articulación entre sanción penal e iniciativas de prevención.** El SRPA debe articularse a las políticas de prevención, de forma tal que sirva de fuente de información para detectar lugares, momentos, grupos y personas de mayor riesgo y así lograr una atención preventiva más focalizada. En el mismo sentido, esta

<sup>132</sup> DNP (2009, p. 91).

<sup>133</sup> Ver Berthelon y Kruger (2011) y Gómez (2019) para este tipo de programas en Chile y Colombia.

<sup>134</sup> Ver Heller et. al. (2017).

<sup>135</sup> Ver Gelber et al. (2016).

<sup>136</sup> Ver Blattman et. al. (2017).

<sup>137</sup> Ver Alcaldía de Bogotá (2019).

<sup>138</sup> Sobre los efectos de las medidas de legalización del aborto consentido sobre el crimen en Europa y Estados Unidos, ver François et al. (2014) y Donohue y Levitt (2001 y 2020).

<sup>139</sup> Ver Lochner y Moretti (2004).

mejor integración es útil para que las sanciones se nutran de las políticas de prevención que han sido probadas empíricamente, atacando así la reincidencia. Una articulación efectiva supone crear espacios de encuentro, coordinación y toma de decisiones en los que la Rama Judicial confluya con otras autoridades encargadas de la prevención, sin que esto pueda considerarse como una amenaza a la independencia judicial<sup>140</sup>. En el pasado, por ejemplo, existía un Comité Interinstitucional para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos de la Niñez y la Juventud (Decreto 1310 de 1990), integrado por distintas autoridades y cuya función era diseñar políticas, programas y actividades relacionadas con el efectivo ejercicio de los derechos humanos de la niñez y la juventud y realizar estudios y análisis con el fin de proponer mecanismos para una eficaz aplicación de las normas que regulaban los derechos y libertades de los menores. Mecanismos de este tipo que incluyen a varias autoridades son claves para mejorar las políticas de prevención. En todo caso, con el fin de evitar ineficiencias, las competencias, financiación y responsabilidades de cada entidad deben ser claras.

---

**140** Este es un ejemplo de que los asuntos judiciales no solamente le competen a la Rama Judicial y que, por tanto, esta debe articularse con otras autoridades para así mejorar el acceso a la justicia, la administración de justicia y las políticas de prevención. Desde esta perspectiva, algunos textos han defendido la idea de tener órganos de gobierno y de administración de la rama judicial plurales y con participación de personas externas a la rama. Ver Fiss (1993), La Rota et. al. (2012) y Lalinde (2014).

## VII. RACIONALIZACIÓN DEL USO DE PRISIÓN

**Racionalización y modernización del sistema carcelario.** Las condiciones de hacinamiento, maltrato e insuficiencia de seguridad interna y externa de los centros penitenciarios colombianos, además de la ausencia de una política para la reintegración de los internos a la sociedad, son una vulneración recurrente de los derechos de la población reclusa, y a la vez promueven la reincidencia y minimizan las perspectivas preventivas de los centros de reclusión. Ante este escenario, el Estado debe realizar esfuerzos para (i) disminuir estratégicamente la demanda de cupos carcelarios, (ii) aumentar la oferta de cupos carcelarios, y mejorar las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad a través de la prestación de servicios de calidad, (iii) prevenir y perseguir el delito en centros de detención y reclusión, (iv) favorecer la reintegración del pospenado a la comunidad. Nada de esto es posible sin una reforma del INPEC y el USPEC, reforma relacionada al menos con los indicadores éxito de su desempeño, su excesiva centralización y la selección, supervisión y capacitación de sus directivas y demás funcionarios.

**Condiciones recurrentes en prisiones.** La preocupante situación de las cárceles colombianas ha sido denunciada en reiteradas ocasiones desde diferentes sectores del espectro político, la academia, la ciudadanía y las tres ramas del poder. La Corte Constitucional ha

declarado el estado de cosas inconstitucional (ECI) de la situación carcelaria en tres ocasiones (1998, 2013 y 2015), señalando que los derechos de los reclusos a la vida, a la dignidad, a la salud, a la educación, al trabajo, a la igualdad y a no sufrir tratos ni penas crueles, inhumanas o degradantes, entre otros, son vulnerados en los centros de reclusión<sup>141</sup>. Además de violar los derechos de la población reclusa, las cárceles colombianas contribuyen a la construcción de capital criminal al interior de las cárceles y favorecen la reincidencia criminal, impidiendo el cumplimiento de su función resocializadora de la pena y de la prevención del delito.

**Hacinamiento.** Uno de los grandes problemas del sistema penitenciario es el hacinamiento. El aumento sostenido de la población privada de la libertad sin un proporcional aumento de los cupos ha generado un desajuste entre oferta y demanda, derivando en un sistema que genera más presos de los que puede administrar. Según el Conpes 3828 de política penitenciaria y carcelaria, entre 1993 y 2013<sup>142</sup> el sistema aumentó sus cupos en un 173% mientras que la población privada de la libertad creció 315%. Por su parte, en esta última década la tasa de hacinamiento osciló alrededor del 50%, con una población reclusa promedio de 120.000 personas, alcanzando su punto máximo en enero de 2014, con 58%<sup>143</sup>. El año 2020 fue un punto de inflexión debido a las medidas de reducción de internos adoptadas a raíz de la

---

141 Sentencias T-153/98, T-388/13 y T-762/15. El ECI fue extendido en abril de 2022 a los centros de detención transitoria mediante la Sentencia SU-122-22.

142 El aumento de más de 20.000 presos en un año en 2012 se atribuye a la Ley 1253 de 2011, que estableció múltiples endurecimientos de penas efectivas relacionadas con crimen organizado.

143 A 2019, la tasa de población carcelaria por 100.000 habitantes en Colombia era de 240, en comparación de 183 en 2011 y 127 en 2000. Excluyendo micropaíses como Guyana, era la tercera tasa más alta de Suramérica, después de Brasil y Perú, y la 48 en el mundo de 222 países registrados en el World Prison Brief. Además, en 2019, las cárceles colombianas tenían un problema de sobrepoblación del 58% de exceso en su capacidad.

pandemia del covid-19<sup>144</sup>. Mientras 2019 había cerrado con una tasa de hacinamiento de 54%, un año después, la tasa era de 19%. Esto se logró limitando la demanda de cupos carcelarios a través de la expedición del decreto 546, con el cual se disminuyó la población reclusa de 123.802 a 96.825, sin aumentar la oferta de cupos. A enero de 2022, con una capacidad de 80.234 personas, los centros de reclusión albergaban 96.563 reclusos, con un hacinamiento del 20%<sup>145</sup>.

**Factores del hacinamiento.** El crecimiento de la población carcelaria se da principalmente a través de dos mecanismos. Primero, el alza efectiva de penas, ya sea a través del aumento de las sanciones intramurales, o la restricción de beneficios penales para múltiples tipos de comportamiento delincencial, relacionados, por ejemplo, con crimen organizado o corrupción<sup>146</sup>. Un segundo mecanismo, descrito de forma más detallada en el punto IV, consiste en las miles de capturas por año asociadas con delitos de criminalidad organizada y drogas. Estas personas pueden ser condenadas con penas efectivas bajas por concierto para delinquir. El flujo anual de capturados y condenados

---

144 Los datos presentados tienen en cuenta exclusivamente la capacidad carcelaria y la población reclusa en los establecimientos carcelarios y están consignados en la información publicada por el INPEC en *Estadísticas PPL de enero de 2022* y *Series Históricas de enero de 2022*. Consultar en: <https://www.inpec.gov.co/web/guest/estadisticas>

145 La reducción del hacinamiento en pandemia estuvo orientada por criterios de priorización que fortalecieron las sanciones alternativas, de reducción de la detención preventiva y de concentración de cupos carcelarios en los delitos más graves. Así, se redujo la proporción de población sindicada, que históricamente se había mantenido por encima del 30%, pasando de 33% en diciembre de 2019 a 24% en diciembre del 2020 y a 26% en enero 2022. A su vez, aumentó la población en prisión domiciliaria como proporción de la intramural, que pasó de 20% a 50% en ese periodo y a 73% en 2022. Y, por último, consolidó levemente al homicidio como principal delito por el cual se encuentran reclusos los internos —que pasó de 13% a 16%—, pues llevaba bastantes años en el mismo nivel que los delitos de drogas (de 13% a 11%) y hurto (de 15% a 13%). Análisis nuestro de las *Estadísticas PPL* y *Series Históricas* publicados por el INPEC.

146 Cita y González (2016).



es alto, sin que ello parezca tener un impacto relevante sobre las estructuras de crimen o los mercados ilegales.

**Persistencia de sobrecupo y otras dificultades.** Pese a las mejoras durante la pandemia, la situación sigue siendo preocupante. La desigualdad del sobrecupo entre establecimientos es bastante alta y algunas regionales siguen teniendo un hacinamiento superior al 100%<sup>147</sup>. Además, los resultados positivos mencionados son producto de medidas transitorias. El marco institucional que provoca el ECI aún permanece. Con varios traslados congelados provisionalmente desde centros de detención transitoria, y sin cambios estructurales normativos o administrativos, en el corto plazo es probable el retorno a los niveles de hacinamiento de la anterior década.

**Carencias de infraestructura.** Adicionalmente, el sistema carcelario tiene preocupantes condiciones de infraestructura. Según un análisis del Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes, no existe ventilación adecuada en el 68% de los establecimientos, existen malos olores (62%), no hay iluminación suficiente (75%), las instalaciones eléctricas son inadecuadas (50%) y no se proveen utensilios de aseo personal (91%), ropa o sábanas (88%) y medicamentos suficientes (47%)<sup>148</sup>. El mismo Ministerio de Justicia ha reconocido que los internos no cuentan con herramientas básicas para desarrollar actividades de estudio y ocupacionales de trabajo, lo cual limita significativamente la resocialización<sup>149</sup>. Pese a que los nuevos centros carcelarios cuentan con mejores condiciones, este proceso de modernización es incipiente.

---

<sup>147</sup> Por ejemplo, actualmente la regional Noroeste del INPEC tiene una tasa de hacinamiento de 43%, mientras que la regional Viejo Caldas cuenta con 10%. De hecho, pese a que el promedio bajó considerablemente, aún existen ERON con hacinamientos altísimos, con 10 establecimientos por encima del 100%, entre los que destacan La Paz (188%), Riohacha (157%) y Valledupar (157%). Fuente: revisión de varios años de las *Estadísticas PPL y Series Históricas* publicados por el INPEC.

<sup>148</sup> Grupo de Prisiones, Universidad de los Andes (2019).

<sup>149</sup> Anaya y Dájome (2019).

De los 133 ERON con los que cuenta actualmente el INPEC, 89% (118) son de primera generación —construidos entre 1611 e inicios de la década del 90—, 3,8% (5) son de segunda generación —construidos entre el 90 y comienzos del siglo XXI— y 7,5% (10) son de tercera generación —puestos en funcionamiento a partir del 2010—. Sólo un tercio de la población carcelaria se encuentra recluida en establecimientos de tercera generación, con un hacinamiento del 6,8% y un gasto de 29 millones de pesos por interno, bastante superior a los 15 millones por interno de las demás prisiones<sup>150</sup>.

**Precariedad de centros de detención transitoria.** De forma aún más grave, las personas capturadas o detenidas preventivamente en los centros de detención transitoria de la Policía o la FGN viven situaciones de penuria extrema<sup>151</sup>. Los intentos de disminuir la congestión en las cárceles<sup>152</sup> hacen que, como alternativa, haya personas detenidas

---

150 Revisión de varios años de las *Estadísticas PPL y Series Históricas* publicados por el INPEC.

151 En la reciente Sentencia SU-122 de 2022, la Corte Constitucional presenta datos actualizados sobre la situación de los establecimientos penitenciarios y carcelarios en Colombia, pero sostiene que “en la información del INPEC no se contempló a la población de personas procesadas o condenadas que se encontraban en los denominados centros de detención transitoria”. Sin embargo, un informe de la Defensoría del Pueblo remitido a la Corte señala que, para enero de 2021, “las cifras de privados de la libertad recluidos en los denominados centros de reclusión transitoria en el país ascendían a 19.471, con una capacidad real de 6.727, con una sobrepoblación de 12.744; cifras que se ven reflejadas en el 189% de hacinamiento”. En dicho caso, la Corte conoció nueve tutelas de personas privadas de la libertad en inspecciones, estaciones y subestaciones de Policía, que alegaban que en dichos lugares “no hay buena ventilación, no es posible acceder a los servicios sanitarios y de salud, no se les permite entrevistarse con sus familiares o sus abogados, se presentan riñas, existen brotes que afectan la piel y no se les suministran alimentos e implementos de aseo”.

152 También puede haber contribuido la regla de equilibrio decreciente formulada por la Corte Constitucional al declarar el estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario. Esta regla, que impedía que más personas ingresaran a las cárceles mientras no

en los centros “transitorios” por periodos de tiempo extensos, incluso meses o más de un año. Hay controversia sobre la definición legal de la autoridad responsable del presupuesto y asistencia de estos centros. No obstante, la infraestructura y sostenimiento de los centros de traslado por protección, de las cárceles y pabellones de detención preventiva y de las unidades de reacción inmediata están a cargo principalmente de las entidades territoriales, aunque en algunos casos puede haber cofinanciación<sup>153</sup>. Igualmente, la Corte Constitucional ha precisado que “el componente de alimentación de las personas con medida de aseguramiento de detención preventiva que se encuentran en establecimiento de reclusión o en centros de detención transitoria corresponde a los entes territoriales”<sup>154</sup>. A pesar de ello, al menos en algunas ciudades, los detenidos no reciben comida o mínimos elementos de aseo de la Fiscalía o la Policía o los entes territoriales o la USPEC, y para su sobrevivencia diaria dependen enteramente de que allegados les traigan víveres. Adicionalmente, la vigilancia y el trato de estas personas corresponde a servidores del CTI y de la Policía, quienes no están entrenados para estas actividades, y que no tienen las funciones de cuidado de personas privadas de la libertad. Asimismo, nadie lleva una estadística mínimamente confiable sobre el número de personas que se encuentran en dicha situación.

**Efectos en la reincidencia.** La suma de estas condiciones carcelarias dificulta la integración de las personas condenadas a la comunidad y aumenta la probabilidad de que reincidan en un futuro. Esto ha sido encontrado tanto por entidades públicas como por estudios académicos. Por una parte, el *Direccionamiento Estratégico 2020-2024* de la FGN afirma que la prisión en Colombia está asociada a mayores

---

egresaran más personas de las que entraban, fue suspendida en la sentencia SU-122.

**153** Esto sin que haya claridad de si se trata de los departamentos, municipios o distritos. Ver el par. 3° del art. 155 de la Ley 1801 y arts. 17, 21 y 28A de la Ley 65.

**154** Sentencia SU-122 de 2022.

niveles de criminalidad que salidas diferentes en el proceso penal<sup>155</sup>. Por otra parte, Tobón (2020) encuentra que los reclusos que están en cárceles de mejores condiciones tienen una menor probabilidad de reincidir. Con menores tasas de hacinamiento, más gasto por interno, mejor atención en salud y más y mejores programas de resocialización en los centros de reclusión de tercera generación, la probabilidad de que una persona reincida y reingrese al sistema es 36% más baja que en los demás centros carcelarios<sup>156</sup>.

**Ausencia de servicios para la reintegración.** No existe una entidad o política encargada de articular el proceso de integración del pospenado a la comunidad. Además de haber pasado por difíciles condiciones carcelarias, el proceso de resocialización se ve truncado por la falta de pertinencia de la oferta de tratamientos penitenciarios. Al momento de salir, muchos de los condenados se enfrentan a la dificultad de encontrar una fuente de ingresos legal, lo cual se exagera al no haber estado vinculados a tratamientos para fortalecer sus oportunidades laborales futuras. Un ejemplo de ello, especialmente relacionado con las personas campesinas, es que el sistema penitenciario carcelario actualmente sólo cuenta con una colonia agrícola de primera generación en funcionamiento, con una capacidad para 1.098 reclusos<sup>157</sup>.

## Alternativas y recomendaciones

- 42. Disminución de la demanda y sanciones alternativas.** Es necesario restringir el uso de los cupos carcelarios en aquellos delitos de mayor lesividad, desde el punto de vista de la selección de la

---

<sup>155</sup> “[L]a probabilidad de reincidencia cuando se aplica principio de oportunidad es de 12% y cuando se aplican otras sanciones, como por ejemplo la prisión, es de 21%.” Ver FGN (2020).

<sup>156</sup> Ver Tobón (2020).

<sup>157</sup> Informe Estadístico INPEC - diciembre de 2021.

persecución penal, la formulación y el uso de penas, procedimientos y sanciones alternativas, el descarte de la captura indiscriminada como principal indicador de éxito en contra de la criminalidad organizada. El uso de los establecimientos carcelarios como medida dominante de respuesta al crimen tiene consecuencias graves de vulneración de derechos de la población reclusa y de aumento de la criminalidad<sup>158</sup>. Desde el punto de vista financiero a largo plazo, las sanciones alternativas por condenado son en general menos costosas que la cárcel y suelen tener más beneficios<sup>159</sup>. Ello requiere de una fuerte inversión a corto plazo en la formulación e implementación de programas como el acompañamiento psicológico de las personas condenadas, que a la larga son más baratas y efectivas en prevenir la criminalidad<sup>160</sup>.

43. **Aumento y mejoras en la oferta.** Es también necesario mejorar las condiciones de reclusión, aumentando los cupos carcelarios de calidad y humanizando el trato de internos, garantizando sus derechos y maximizando sus probabilidades de resocialización. Esto implica la construcción y habilitación de nuevos cupos carcelarios, la mejora de los centros de reclusión actuales y de su oferta servicios. Es necesario asegurar los recursos a la USPEC para la implementación de un plan de mejora y construcción de centros de detención y reclusión. También se requiere garantizar un mayor gasto por interno, con mejor atención en salud<sup>161</sup> y mejor

158 Para contrarrestar estos problemas, el proyecto de ley por medio del cual se humaniza la política criminal y penitenciaria”, presentado por el Ministerio de Justicia en el primer semestre de 2023, busca disminuir las penas efectivas y aumenta los beneficios alternativos para múltiples delitos. En esto, la reforma propuesta es consistente con nuestras propuestas.

159 Para los efectos del monitoreo electrónico sobre la reincidencia ver Henguelle et al. (2016).

160 La efectividad y la eficiencia de estos programas suele ser mucho más alta, especialmente en Terapia Cognitivo-Conductual –Heller et al. (2017)– y en Terapia Multisistémica –Cuellar y Dhaval (2016)–.

161 En las condiciones en las que viven: “los reclusos sufren problemas de salud y afectación psicológica, contagio de enfermedades, falta de atención

oferta de tratamientos especializados que fortalezcan la función resocializadora de la pena, desde capacitaciones laborales hasta terapias cognitivo-conductuales para los condenados por delitos de mayor lesividad<sup>162</sup>.

44. **Seguridad interna y externa.** El crecimiento de gasto por interno también tendría implicaciones directas sobre la prevención y persecución de delitos ocurridos en los centros penitenciarios, al aumentar la cantidad de guardias por recluso y fortalecer las capacidades de vigilancia del INPEC. Las adecuadas condiciones de reclusión también limitan el control de los centros por parte de criminales, reducen la construcción de redes criminales al interior de prisiones y disminuyen la exposición de los internos a estas redes. Esto disminuye la comisión de crímenes al interior de las cárceles y la reincidencia criminal por parte del penado. Adicionalmente, la ampliación de la investigación analítica de delitos ocurridos en centros de reclusión y su priorización por parte de la FGN pueden contribuir a la prevención y reducción de estos crímenes.
45. **Servicios de integración a la comunidad.** Es necesario formular una política encargada de la integración de las personas condenadas, que tenga en cuenta la pertinencia de la oferta de tratamientos para el retorno del pospenado a la comunidad.

---

médica adecuada, violación a los derechos humanos (...), focos de epidemias, (...) falta de ejercicio físico (...). La falta de atención médica adecuada y a tiempo ha dejado un sinnúmero de reclusos muertos, heridos en riñas o como causa de una enfermedad infecto contagiosa no valorada con prontitud" Moreno (2019).

- 162 Al respecto, existe literatura en diversos países, incluyendo Estados Unidos, Liberia y Colombia, respecto a las ventajas del desarrollo de habilidades de manejo de emociones y capacidad de análisis situacional para la disminución de la criminalidad. Ver Blattman et al. (2017); Heller et al. (2017); Gelber et al. (2016); Frühling (2012), así como el portal <https://www.medellinjuven.com/>

El robustecimiento de las colonias agrícolas puede tener un rol importante en esta reintegración, pues favorecen las oportunidades laborales futuras a la vez que contribuyen a la generación de riqueza y facilitan el proceso de adaptación para las personas de extracción de campesina. Para esto puede ser útil estructurar un sistema externo que busque fomentar la alternatividad penal y reinserción social, que se articule con el sistema penitenciario y carcelario, y que aproveche el andamiaje institucional de la Agencia Colombiana para la Reintegración<sup>163</sup>. Esto es consistente con la propuesta de 2023 del Ministerio de Justicia de crear un sistema penitenciario que hace más rápida y robustece la integración gradual de los condenados a la comunidad. En esta línea, es importante fortalecer el relacionamiento con las demás entidades del sector público para vincularlas al proceso de resocialización, especialmente a través de labores de producción y manufactura de los reclusos que pueden servir para satisfacer las necesidades de implementos institucionales.

**46. Provisión de bienes y servicios en centros de detención transitoria.**

Es necesario terminar cuanto antes la situación de miseria que viven las personas detenidas en los centros de detención transitoria de la Policía y la FGN. Entre otros asuntos esenciales para la preservación de su dignidad, se requiere que las autoridades públicas garanticen que dichas personas reciban cotidianamente agua, comida y elementos básicos de aseo, y que su cuidado dependa de personal entrenado para ello. Para esto es necesario, primero, que se cumplan las órdenes de la Sentencia SU-122 de 2022, especialmente las que obligan a descongestionar los centros de detención transitoria a través de los traslados a establecimientos penitenciarios de quienes estén condenados y de los traslados de quienes se les haya impuesto la medida de detención preventiva en el lugar de residencia o concedido la prisión domiciliaria; órdenes de las

<sup>163</sup> Grupo de Prisiones de la Universidad de los Andes (2019).

que disponen las entidades territoriales que tienen bajo su jurisdicción inspecciones, estaciones, subestaciones de Policía, URI y centros similares, para que garanticen en estos lugares condiciones mínimas de alimentación, acceso a baños, ventilación y luz solar suficientes, así como la separación entre hombres y mujeres, y entre menores y mayores de edad. Segundo, que las autoridades, sobre todo las territoriales, determinen quiénes son responsables de proveer los servicios y bienes básicos a las personas reclusas en estos centros de detención transitoria y, si es del caso, expedir las normas administrativas necesarias para concretar dichas obligaciones. Desde esta perspectiva, es crucial atender la orden de la Corte Constitucional que indica que, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, todas las entidades territoriales, específicamente los departamentos con los municipios de su jurisdicción, deben establecer una planeación de fuentes de financiación de gastos para aumentar los cupos de la población procesada y que se debe aprobar un documento Conpes para garantizar la financiación de estas obligaciones de los entes territoriales con respecto a los centros de detención transitoria.

47. **Reformas estructurales de la administración y la seguridad de prisiones.** Para consolidar una política pública que revierta las pésimas condiciones de reclusión, no es suficiente un aumento de las capacidades del INPEC y de la USPEC. Es esencial una transformación estructural de estas entidades. Esto requiere, por lo menos:
- a. La revisión los objetivos del INPEC y la USPEC. Pese a que en su Informe de Gestión 2021 el INPEC reporta un cumplimiento del 100% en todas las metas de alimentación, servicios de salud, educación penitenciaria, atención social, actividades productivas y atención para pospenados, entre otros, su oferta institucional está concentrada en el simple número y cobertura de tareas más allá del cumplimiento del fin resocializador de la pena.



- b. Contrarrestar la centralización administrativa del INPEC que limita en exceso a sus regionales e imposibilita aprovechar las potencialidades productivas y de resocialización de cada territorio. Es necesario favorecer la conexión entre cárceles y proveedores locales.
  - c. También es necesario solventar la falta de personal idóneo del INPEC. Según la Defensoría del Pueblo, el proceso formativo de los guardianes se concentra únicamente en temas de seguridad y garantía de orden público, pero carece de capacitación en “psicología penitenciaria, derechos humanos, uso legítimo de la fuerza, enfoque diferencial”<sup>164</sup>. Debido a esto, los funcionarios de custodia y vigilancia terminan cumpliendo funciones especializadas<sup>165</sup>.
48. **Experimentación con la privatización de la administración y vigilancia.** Más allá de la vinculación de agencias privadas a la oferta de algunos servicios penitenciarios especializados, la discusión sobre la contratación a privados para la administración de prisiones y sus servicios de seguridad aún no está cerrada. Por un lado, sus críticos señalan la inconveniencia de que la gestión de la privación de la libertad dependa de lógicas de maximización de beneficios, delegando en privados una actividad esencial del Estado. También, que esta derive en la disminución de la calidad de vida en las prisiones y que se generen incentivos para fomentar la demanda de cupos carcelarios. Por otra parte, sus defensores sostienen que los sistemas de incentivos bien diseñados atan la maximización del beneficio con la consecución de resultados favorables del sistema penitenciario, como la preservación de la seguridad de las cárceles, la disminución de la reincidencia y el mejoramiento de la calidad de vida de los internos. Por su parte, la evidencia es mixta y sugiere que la

---

164 Morales (2019).

165 Ver Anaya y Dájome (2019).

privatización no es una garantía de éxito o fracaso<sup>166</sup>. Respecto de la calidad de los servicios, la experiencia documentada del Reino Unido, aunque no es concluyente, muestra que las cárceles privadas logran mejores servicios de internación, pero peores garantías de seguridad interna<sup>167</sup>. En Estados Unidos, la mayoría de los estudios a nivel estatal muestran peores resultados de los privados en términos de reincidencia y extensión de las penas<sup>168</sup>, aunque algunas experiencias muestran efectos positivos respecto de la reincidencia, y la cantidad y calidad de los programas de rehabilitación<sup>169</sup>. Para el caso de Chile, pionero de la privatización en Suramérica, Morales (2013) no encuentra diferencias estadísticas entre cárceles de concesión y públicas en términos de probabilidad de reincidencia<sup>170</sup>.

---

**166** Ver National Audit Office (2003). Si bien se ha sostenido que las prisiones privadas han logrado reducir costos sin disminuir la calidad —Bottomley y James (1997)— también se ha encontrado que las instituciones penitenciarias privadas no son más costo-eficientes que las públicas (Segal y Moore, 2002; y Pratt y Maahs, 1999).

**167** La evidencia inicial indica que las mejores cárceles privadas solían estar por encima de las públicas en indicadores de desempeño, pero las peores solían estar por debajo (National Audit Office, 2003). Estudios más recientes detectan mejores indicadores en términos de calidad de vida de los presos en las cárceles privadas (Ministry of Justice, 2020), pero peores en términos de seguridad (Austin y Coventry, 2001). En todo caso, existe consenso de que la competencia derivada de la privatización de algunas cárceles tuvo beneficios para el sistema en términos de administración de cárceles y mejoramiento de las condiciones de reclusos, incluyendo las públicas.

**168** En estados como Minnesota, Oklahoma y Pennsylvania se encontró que después de pasar por cárceles privadas hay una mayor probabilidad de reincidencia. En Mississippi se encontró que en cárceles privadas se termina sirviendo una sentencia en prisión más larga que en públicas. Ver Duwe y Clark (2013); Spivak y Sharp (2008); Alladin, y Hummer (2018); y Mukherjee (2015), todos citados en la revisión de Byrne et al (2019).

**169** En Florida se identifica una menor probabilidad de reincidencia después del paso por las cárceles privadas. Ver Lanza-Kaduce et al. (1999, 2000); Farabee y Knight (2002). Otros estudios no encuentran diferencias significativas entre privadas y públicas en términos de reincidencia. Ver Bales et al (2005).

**170** Morales (2013).

Sin embargo, en términos cualitativos, este estudio muestra resultados positivos del modelo de concesión relacionados con el menor hacinamiento, la garantía de condiciones más dignas a internos, la introducción de criterios de eficacia en la prestación de los servicios, la menor prevalencia del aislamiento en celdas preventivas y la disminución de riñas entre internos. De forma anecdótica, en Colombia los operadores del SRPA parecen tener una varianza alta en la calidad y protección de los jóvenes y adolescentes sancionados. Algunos de estos operadores funcionan de forma inadecuada para la resocialización de los adolescentes y jóvenes. En ninguno de los países analizados la evidencia es concluyente. Parecen existir aspectos transversales que afectan la prestación del servicio de prisiones, y que deben ser atendidos en cualquiera de los modelos públicos o privados. En particular, la regulación de la prestación de servicios de los privados, y la alineación de las exigencias contractuales entre su beneficio económico y la calidad de sus servicios parecen ser centrales para lograr mejores resultados<sup>171</sup>. Dadas las precariedades de la seguridad y la administración penitenciarias, las profundas dificultades para mejorar las instituciones actuales y la urgencia de resolver los problemas humanitarios existentes, parece razonable realizar experimentos con alternativas privadas<sup>172</sup>. La adecuada regulación de concesiones para algunos servicios puede ser menos difícil que la reforma del INPEC o el USPEC.

---

**171** Por ejemplo, Logan (2015) afirma que no existen diferencias sustanciales entre contratos laborales con servidores del gobierno y contratos civiles con prestadores privados, ya que ambos deben tener incentivos adecuados y estar sujetos a una supervisión estricta. Para Chile, un estudio de la Fundación Paz Ciudadana (2013), encuentra unos “nudos críticos” de la regulación de concesiones.

**172** El artículo 63 de la Ley 2197 de 2022 prevé la posibilidad que el diseño, construcción, dotación, operación o mantenimiento de la infraestructura carcelaria o penitenciaria se desarrolle mediante esquemas de asociación público privadas (APP), salvo que se trate de los servicios de tratamiento penitenciario y de la prestación de servicios de seguridad y vigilancia de la población carcelaria.

## VIII. LIDERAZGO Y CAPACIDAD TÉCNICA DE LA POLÍTICA

**Poco liderazgo en política criminal.** El último punto se refiere a la capacidad de gobierno sobre la política criminal. Un problema transversal a todo el diagnóstico desarrollado en este documento es la insuficiencia de liderazgo y gestión de la política, que se manifiesta en la poca iniciativa que existe para impulsar una reflexión de gestión de la criminalidad, y coordinar agendas, prioridades y acciones de diferentes autoridades. Aunque es imposible —e inconveniente— pretender ejercer una unidad de gestión total sobre un ecosistema de múltiples autoridades independientes con funciones relevantes para la gestión de la criminalidad, sí es viable plantear y negociar un enfoque sobre la forma que tienen la prevención y reacción al crimen, promover dicha visión, y monitorear la manera cómo funciona la política en diferentes partes del país y respecto de diversas autoridades. Hoy en día no hay nadie que haga esto. Tanto por los déficits de liderazgo del Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de Política Criminal (CSPC), como por el traslape y la dispersión de funciones respecto de la política de seguridad ciudadana lideradas desde el Ministerio de Defensa.

### Debilidad del Consejo Superior de Política Criminal y su Comité

**Técnico.** La normatividad vigente (Ley 1709 y Decreto 2055 de 2014) otorga al CSPC competencias amplias en la definición y regulación de la política criminal. El CSPC está compuesto por diferentes sectores responsables de la prevención o sanción del crimen —incluyendo la Policía, pero no a las fuerzas militares—, cuenta con representación legislativa, y tiene un Comité Técnico coordinado desde la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia. Sin embargo, la mayor parte del esfuerzo deliberativo y decisorio del CSPC y el Comité Técnico se destina a dar conceptos sobre proyectos de ley de contenido penal. Aquí hay un avance, pues la exigencia desde el Comité Técnico de mínima evidencia necesaria para los proyectos de ley ha resultado en decisiones de conceptos desfavorables para múltiples iniciativas, lo cual a su turno ha tenido una cierta incidencia en el futuro de los proyectos en el Congreso.<sup>173</sup> Sin embargo, salvo excepciones, ni el CSPC ni su Comité Técnico han tenido un rol de liderazgo en la forma como se interpreta la criminalidad y se proponen y comparan

---

<sup>173</sup> Analizamos la proporción de conceptos positivos o negativos respecto de los proyectos de ley que han sido aprobados o archivados desde 2014 hasta 2021. Encontramos que existe, al menos, una relación entre la favorabilidad/desfavorabilidad del concepto del CSPC, con la posibilidad de que el proyecto de ley sea aprobado/archivado. Mientras que el 19% de los proyectos de ley sobre los que el CSPC tuvo una posición favorable fueron archivados, esta suerte la corrieron el 81% de proyectos sobre los cuales el CSPC tuvo una posición desfavorable. Aunque esto no prueba un vínculo causal, sugiere la existencia de cierto poder relativo del CSPC y su Comité Técnico, al menos para poner en evidencia las debilidades de ciertas iniciativas. Esto es consistente con la experiencia de algunos funcionarios entrevistados que hacían parte del Comité Técnico, que recuerdan que algunas instancias del Gobierno y algunos congresistas veían al Comité como una instancia importante para la definición del futuro de un proyecto de ley. Sin embargo, también observamos que una proporción no menor de proyectos de ley fueron aprobados a pesar del concepto desfavorable del CSPC. El 47% de los proyectos de ley sobre los cuales el CSPC conceptuó en un sentido desfavorable en todo caso fueron aprobados en el Congreso. Lo cual muestra también el límite del poder de CSPC, pues está lejos de jugar un papel de veto sobre proyectos considerados inadecuados o insuficientemente fundamentados.

alternativas de acción estatal. Más allá de la discusión de normas penales, estas instancias no funcionan como espacios de concertación de iniciativas de gestión de la criminalidad. De forma eventual, la Dirección de Política Criminal ha publicado documentos sobre la definición y los lineamientos de política, sin necesidad de aprobación por parte del CSPC, y, de manera excepcional, el año pasado fue aprobado el Plan Nacional de Política Criminal.

**Plan nacional de política criminal.** Tras múltiples borradores e intentos de concertación y aprobación desde 2014<sup>174</sup>, el año pasado se logró aprobar el Plan Nacional de Política Criminal. Este es un avance importante pues los objetivos generales del plan establecen parcialmente una narrativa común sobre la dirección que debe seguir la política<sup>175</sup>. Sin embargo, el correspondiente plan de acciones es un listado desarticulado de tareas que no guarda coherencia con los problemas identificados o los objetivos de la política, y donde tiene preponderancia la contratación de estudios desarticulados que no parecen de mayor utilidad. Además, el plan se aprobó, como sucedió con el Plan Decenal de Justicia en 2018, en los últimos meses de gobierno, lo cual disminuye las probabilidades de que a mediano plazo sirva como guía de la política. Con esto, el Ministerio no logró concretar los objetivos generales en una apuesta de implementación adecuada y plausible.

---

**174** En la aprobación de estos documentos de planificación, el Ministerio de Justicia ha tenido un liderazgo volátil, que va desde largos periodos de ignorar el tema hasta momentos acelerados para intentar sacarlos de forma apresurada en pocos días, no como una apuesta cohesionada, sino como listados de tareas desagregadas. Un ejemplo de ello es el Plan Decenal de Justicia, que no es un plan estratégico y se traslapa con las acciones establecidas en el Plan de Política Criminal. Su construcción de parte del Ministerio de Justicia no contó con los insumos de su propia Dirección de Política Criminal. La aprobación del plan fue realizada de manera apresurada en los últimos meses de gobierno, lo que llevó a que hoy en día sea un documento ignorado en la práctica de la mayoría de las autoridades.

**175** A través de la Representante a la Cámara Juanita Goebertus, el CSPC y el Comité Técnico, el LJPC participó en la formulación inicial de los objetivos del Plan.

### **Desconexión con sectores de seguridad ciudadana y defensa.**

Muchos contenidos de prevención y persecución del crimen se traslapan con los de la política de seguridad ciudadana. Esta última es liderada predominantemente por la policía y las fuerzas militares, que tienen una agenda y actúan de forma independiente a la política criminal. Como vimos anteriormente, estos problemas se manifiestan claramente en la lucha contra el crimen organizado. Salvo esfuerzos de coordinación operativa —por ejemplo, destinando algunos recursos judiciales para acompañar planes de las Fuerza Pública— no hay intentos de nivel estratégico de construir agendas conjuntas para la gestión del crimen. Por lo tanto, las dificultades no sólo radican en la coexistencia de autoridades independientes con funciones de política criminal —una restricción constitucional que en Colombia parece inevitable, es conveniente, y que es necesario aprender a manejar—; se deben también a la ausencia de cohesión adentro del gobierno, entre entidades que dependen del presidente. Para solucionar estos problemas es necesario construir una política de gestión del crimen que involucre la agenda y los objetivos de la policía bajo una perspectiva articulada de la seguridad ciudadana, y que construya parámetros flexibles, pero conjuntos, sobre la forma que tiene la protección de la ciudadanía en lo local. Dicha necesidad de enlace, además de la separación que debe tener la política de las iniciativas militares y de defensa, conlleva a que organizacionalmente la policía deba estar más cerca de la política criminal y la justicia que de la política de defensa. En las recomendaciones desarrollamos la opción de un potencial Ministerio de Seguridad y Justicia.

**Factores de la debilidad de Minjusticia.** La ausencia de liderazgo en materia de política criminal está asociada, entre otras, a problemas de fragilidad organizacional y de vulnerabilidad política del Ministerio de Justicia y el CSPC.

- a. La Dirección de Política Criminal tiene pocos recursos y capacidad de maniobra, cuenta normalmente con cuatro o cinco funcionarios que destinan buena parte de su tiempo a responder

acciones de tutela en contra del sistema penitenciario. La producción sustancial de la dirección depende de asesores externos, lo cual a su vez es vulnerable a la empatía del (la) ministro(a) de turno respecto de la contribución de este tipo de vinculación.

- b. El Ministerio es débil en el gabinete de gobierno, tiene menos recursos relativos y poca influencia en espacios en donde debería cumplir un papel protagónico. En términos de una exfuncionaria del ministerio, la lucha contra el crimen depende más de los “parientes ricos y poderosos” que cuentan con datos, y tienen más personal y vigor político, como el Ministerio de Defensa o la FGN. Salvo momentos excepcionales, la participación del Ministerio de Justicia en espacios como el Consejo de Seguridad Nacional o el Consejo Nacional de Estupefacientes es menor, así tenga la secretaría técnica del último.
- c. Recientemente la politización del funcionamiento del Comité Técnico del CSPC ha resultado en que los proyectos de ley no se evalúen con fundamento en su razonabilidad empírica, que el debate pierda su carácter técnico y prevalezca la presión del gobierno en pasar proyectos de ley sin razonamiento claro<sup>176</sup>.

**Capacidad técnica e interdisciplinaria.** El Ministerio tiene hoy en día poca capacidad técnica para liderar el debate de política criminal. Esto puede verse en su limitada aproximación interdisciplinaria. Esta necesidad no es nueva. La Comisión Asesora, entre otros, afirmaba hace diez años que la utilización del poder punitivo debe estar sujeta

---

<sup>176</sup> Varios miembros del Comité Técnico nos formularon de forma independiente esta preocupación. Por ejemplo, en la discusión del proyecto de reforma constitucional que permitía la prisión perpetua para algunos delitos de violencia sexual, o del recién proyecto de ley de seguridad ciudadana discutido y aprobado en el segundo semestre de 2021. En ambos casos, los miembros del Comité Técnico recibieron órdenes de abstenerse de elevar argumentos contrarios en contra de los proyectos de reforma y de alienar sus posiciones con las de presidencia.



a una deliberación que va más allá del derecho, y que la realidad del crimen y de las diferentes maneras de controlarlo no se entienden solamente a partir del saber legal o de la interpretación de textos jurídicos. Sin embargo, la interdisciplinariedad en la reflexión contra el crimen en Colombia está lejos de lograrse. Aunque el nivel de utilización de la evidencia empírica en las discusiones de política criminal es mayor que antes, la mayoría de las discusiones que se llevan a cabo en el CSPC y su Comité Técnico son efectuadas desde lo jurídico. Las estadísticas que se ofrecen comúnmente se aplican como formalidades, en descripciones preliminares que no son pertinentes para la discusión sustancial, o como apoyo a tesis jurídicas a las que se llega previamente a la recolección de evidencia. El análisis sigue siendo poco diestro en leer la evidencia empírica cualitativa y cuantitativa disponible, y en entender sus límites<sup>177</sup>. Asimismo, la mayoría de funcionarios siguen utilizando la evidencia anecdótica o parcial como suficiente y representativa. Este es un obstáculo crucial, teniendo en cuenta que el Ministerio de Justicia tiene la responsabilidad de liderar la política criminal cuando no aplica casi ningún aspecto de ella y en que, por ende, su iniciativa depende de entender la política mejor que las demás entidades<sup>178</sup>.

---

**177** No profundizamos en los múltiples problemas de recolección sistemática y de calidad de información que siguen teniendo la FGN y la Policía, entre otros actores. Sin embargo, no sobra visibilizar el enorme rezago del Consejo Superior de la Judicatura en la materia, que sigue sin contar con un sistema de gestión de casos a nivel nacional que ofrezca información para la toma de decisiones elementales. Por ejemplo, el análisis de entradas y salidas, con un mínimo de caracterización o el análisis de tiempos procesales, siguen dependiendo de bases de datos agregadas en diferentes seccionales.

**178** Salvo en los asuntos penitenciarios y de métodos alternativos de resolución de conflictos —que en todo caso son sectores sin mucho control desde el mismo Ministerio— la responsabilidad en la aplicación de iniciativas de prevención y respuesta al crimen depende de múltiples autoridades diferentes, incluyendo alcaldías, el Consejo Superior de la Judicatura y la FGN. ¿Cómo puede entonces el Ministerio tener iniciativa sobre estos esfuerzos públicos? Una posible respuesta es que dicho liderazgo surja de una capacidad técnica del Ministerio que le dé la posibilidad de plantear

**Debilitamiento del Observatorio de Política Criminal.** Como señalamos en la introducción, este observatorio fue una iniciativa valiosa para recoger y publicar información empírica sobre política criminal de manera centralizada. La página de internet del observatorio contaba con resúmenes de datos básicos de persecución penal, incluyendo la entrada y salida de casos de la FGN y el Poder Jurisdiccional. Aunque estos datos eran normalmente descriptivos y generales, y su utilidad para la toma de decisiones era limitado, era un buen inicio para constituir un punto de difusión de datos y evidencia. Sin embargo, en los últimos años el observatorio perdió fuerza y dejó de publicar datos relevantes para la gestión de la criminalidad. Su página ya no parece actualizada.

**Comisión Asesora de Política Criminal.** El informe final de la Comisión Asesora creada en 2012, y compuesta por expertos externos, se convirtió en un fundamento de base para la Dirección de Política Criminal y el Comité Técnico de Política Criminal. A partir de dicho texto, el Decreto 2055 institucionalizó este espacio, conformado por diez “académicos de reconocida idoneidad y experiencia en materia de política criminal, criminología, derecho constitucional, derecho penal, economía, sociología, ciencias de la educación o ciencias afines.” (art. 19). Sin embargo, desde entonces esta comisión ha tenido un rol poco activo y ha participado sólo de forma marginal en las discusiones de política criminal. Además de los problemas esperables de coordinar la agenda y requerir del tiempo de personas reconocidas en su campo, la comisión ha estado preponderantemente compuesta por abogados penalistas. Normalmente se dejan una o dos de las diez plazas a expertos de otras disciplinas, recayendo así en

---

debates frente al gobierno y el resto de autoridades. Como sucede en otros sectores como el de salud, la capacidad de regulación de una entidad no depende de ser el responsable de aplicar la política, sino de entender la política mejor que los demás. Además, el liderazgo desde el Ministerio de Justicia no debe venir de un propósito de unificación o coherencia, sino de su capacidad de identificar temáticas de reflexión y acción.

el mismo problema de insuficiencia de perspectivas disciplinares y desaprovechando un espacio con alto potencial de reflexión. Además, en los últimos años las posiciones de la comisión, por ejemplo, en contra de la creación de la prisión perpetua en Colombia, fue ignorada por el gobierno sin que este diera un mínimo de argumentos para ello. Nuestra posición no es que la Comisión Asesora tenga poder de decisión sobre el gobierno o el congreso, pero las autoridades deben tomarse en serio los argumentos de instancias de expertos creadas para otorgar asesoría técnica, y abstenerse de ignorar sus recomendaciones sin ofrecer las razones efectivas para apartarse.

## Alternativas y recomendaciones

49. **¿Creación de un Ministerio de Seguridad y Justicia?** Es necesario fortalecer la cohesión de las políticas criminal y de seguridad ciudadana, al menos desde el gobierno nacional. Aunque sea inevitable que diferentes aspectos de la política estén cargo de distintitas entidades gubernamentales, la formulación general de una política de gestión del crimen debe estar concertada desde una lógica común. Una alternativa para lograr esta cohesión es que la formulación estratégica de dichas políticas se centralice en un ministerio, que puede ser uno de Seguridad y Justicia, desde el cual se establezca una agenda a largo plazo que combine aspectos de política criminal y de seguridad ciudadana, que enuncie parámetros para cumplir con dicha agenda, y supervise su aplicación respecto de diferentes autoridades y agencias<sup>179</sup>. De esta manera,

---

<sup>179</sup> El Plan Nacional de Desarrollo, presentado para discusión del Congreso en el primer semestre de 2023, propone trasladar a la Policía Nacional del Ministerio de Defensa para fortalecer el carácter civil de dicha institución. Compartimos la orientación de dicha iniciativa, pero su éxito dependerá de la forma como se dé dicho traslado, incluyendo aspectos como i) el ministerio receptor, ii) que el traslado se dé de forma gradual y organizada,

dicho ministerio puede encausar la política desde el presidente hacia los demás entes de gobierno y, a la vez, ser su canalizador desde el Ejecutivo hacia autoridades independientes, incluidas la Rama Judicial, la Defensoría, o las administraciones departamentales o municipales —mucho más si este ministerio asume la administración y asignación de los recursos de fondos de seguridad que ahora están a cargo del Ministerio del Interior—. Esta opción tiene ventajas y riesgos, entre los que mencionamos los siguientes:

- a. Identificamos principalmente cuatro beneficios. Primero, un ministerio que integre a la Policía imprime más cohesión en la gestión la criminalidad, tal como explicamos arriba, juntando en una entidad la política criminal, la política de seguridad ciudadana, y al menos una parte importante de la política relacionada con las drogas —dada la ubicación de la dirección de drogas en Minjusticia—. Segundo, se puede dar más coherencia a las iniciativas de gestión de disputas con la de gestión de la criminalidad, lo cual permite ampliar los repertorios de política criminal, acopiando la justicia restaurativa con algunos mecanismos alternativos de resolución de conflictos (ver punto I). Tercero, es un paso esencial para cambiar el carácter de la Policía Nacional, de uno militar a uno regido preponderantemente bajo objetivos de protección de la población civil. Por último, esta opción tiene ventajas sobre otros potenciales ministerios, que no están todavía creados —como el de la paz—, o que tienen un carácter predominantemente político, como el del Interior.
- b. La propuesta tiene tres riesgos principales. Primero, sacar a la Policía del Ministerio de Defensa podría acentuar dificultades de descoordinación con las fuerzas militares, que, en todo

---

y iii) que sirva verdaderamente como un eje para la modernización del sector de seguridad y su mejor coordinación con la política criminal.

caso, ya existen. En muchos lugares del país los problemas de criminalidad son mayoritariamente de orden público y menos de convivencia. Por lo que la presencia militar es necesaria frente a grupos ilegales de alta capacidad militar. Dado que la coordinación entre Policía y fuerzas militares es menos difícil desde el Ministerio de Defensa, el cambio de ministerio crea un reto difícil de articulación para organismos de fuerza pública que no responden a una misma agencia gubernamental. Segundo, es necesario tener en cuenta las precariedades políticas, gerenciales y técnicas que actualmente tiene el Ministerio de Justicia, y que pueden dificultar la integración de la Policía y el liderazgo en la política de seguridad. La cohesión del liderazgo de la política requiere entonces de un fortalecimiento de las capacidades de gestión del Ministerio de Justicia, además de las alternativas propuestas a continuación. Tercero, el fortalecimiento de la dimensión de justicia del Ministerio debe también buscar contrarrestar la fuerza de la Policía –y de la política de seguridad– en la cotidianeidad. Esto para mitigar el riesgo que los asuntos policiales debiliten –en vez de fortalecer– contenidos esenciales del sector justicia como los mecanismos alternativos de resolución de conflictos o los múltiples aspectos no policiales de la política criminal.

**50. Fortalecimiento de capacidades técnicas del Ministerio.**

El Ministerio de Justicia debe aumentar su capacidad de análisis de política criminal, y de iniciativa sobre ella, a partir de una agenda vigorosa de liderazgo en el CSPC y del robustecimiento de la Dirección de Política Criminal. En caso de una integración, dichas capacidades deben extenderse a la política de seguridad. Un equipo vigoroso e interdisciplinario puede tomar posición acerca de diversos asuntos clave de la política y construir una agenda a

su alrededor<sup>180</sup>. Así mismo, la discusión sobre el control del crimen ha de permitir un trabajo integrado de diferentes disciplinas más allá de la jurídica. El Ministerio debe cumplir un papel protagónico en la consolidación de una comunidad técnica en política criminal —así como esta existe en otros sectores como seguridad, salud, educación, infraestructura—, para la cual es central el fortalecimiento del análisis<sup>181</sup> respecto del costo-beneficio de diferentes alternativas de prevención y reacción del crimen. Ello debe servir de base para la promoción de iniciativas de prevención, la ampliación de las herramientas restaurativas, y la flexibilización del procedimiento penal, con el fin de ampliar el repertorio de gestión del crimen descrito en los puntos I y II de este documento. Para ello, no es solamente necesario un incremento de las capacidades técnicas, el fortalecimiento del ministerio también se refiere a su capacidad de gestión para formular y poner en marcha proyectos de envergadura. A partir de este fortalecimiento, el ministerio puede cumplir un mayor papel de liderazgo en la discusión de política criminal, por ejemplo, para guiar la agenda del Comité Técnico a partir de los datos y la construcción de una memoria institucional sobre opciones de prevención y reacción al crimen y, con base en ello, intentar convertir el CSPC en un verdadero espacio de iniciativa, en el que intereses distintos de cada autoridad enriquecen la deliberación para la toma de decisiones sobre prioridades y alternativas para la gestión del crimen.

---

**180** Un ejemplo son las publicaciones realizadas entre 2014 y 2018 por contratistas de la Dirección de Política Criminal sobre la proporcionalidad de las penas para diferentes delitos, que hoy en día sigue siendo un texto informativo en la materia. Ver Cita y Gonzalez (2014).

**181** Este tipo de análisis incluye, entre otras, (i) fortalecer la definición de los problemas a solucionar y en la concreción de objetivos medibles de las iniciativas públicas, superando así las metas vagas, decorativas o imposibles —como superar la criminalidad o luchar firmemente contra el crimen organizado—; (ii) comparar entre costos y beneficios de distintas opciones de política para lograr dichos objetivos; (iii) concatenar de forma lógica los problemas, con los objetivos y alternativas; y (iv) establecer desde un inicio mecanismos de seguimiento, evaluación y ajuste de las iniciativas.

51. **Aprovechamiento de la dispersión de funciones.** El liderazgo técnico del ministerio puede también ejercerse en un nivel más operativo, a través de la promoción de diferentes alternativas de prevención y reacción al crimen a nivel local (tal como lo proponemos en el punto I sobre ampliación del repertorio). La dispersión de funciones de política criminal crea claramente retos de coordinación, pero también puede ser aprovechada para lograr mayores niveles de efectividad, adaptabilidad y funcionalidad, aumentando las alternativas que se apoyan y testean en diferentes lugares e instancias, de las cuales deberíamos aprender todos. Por ejemplo, esto puede suceder para el apoyo de diversas iniciativas de prevención o de herramientas restaurativas en diferentes lugares del país, para las que el ministerio puede jugar un papel de promoción y registro, de tal forma que canalice la permanencia e impulso de iniciativas exitosas e identifique y explique las que fracasan<sup>182</sup>.
52. **Centralización de información y reencauche del observatorio de política criminal.** El Observatorio de Política Criminal puede relanzarse como un punto de parada único para las principales bases de datos producidas por el sistema penal. Cada año puede actualizar un conjunto de bases de datos abiertas al público con la información principal de los sistemas de información o bases de datos que provienen del SPOA, SISIPEC, SIERJU, SIGLO XXI<sup>183</sup>, y algunas de la policía, entre otras. Aunque esta información debe

182 Ver la descripción de este tipo de iniciativas a partir de la idea de “la ingeniería de poco a poco” de Blattman (2022). Sobre las oportunidades de sectores públicos descentralizados ver Ostrom (2001 y 2010).

183 Es necesario aprovechar en Colombia la disponibilidad de bastantes datos sobre el funcionamiento del aparato de justicia penal, sobre todo, producida a partir de los sistemas de información de la FGN y Policía, que, aunque tienen muchos problemas, permiten hacer análisis sobre el inventario de casos, sus características principales y sus actuaciones principales. Como parte de su compromiso con la política criminal, la FGN y la Policía pueden compartir dicha producción empírica de manera proactiva, de tal forma que no sólo sirva para discusiones internas y para que alimente el conocimiento general del sistema.

estar anonimizada, puede tener identificadores individuales de noticias criminales, delitos, y principales actuaciones y las fechas de dichas actuaciones. La gestión para conseguir y hacer disponible estos datos, describiendo además la forma como debe analizarse la información en ellas, puede facilitar el análisis empírico realizado desde todas las instancias públicas y de la sociedad civil, y le puede dar una ventaja al ministerio en su liderazgo temático en la política. En la misma línea, el observatorio puede recopilar y sistematizar la literatura empírica sobre diferentes herramientas de prevención y reacción al crimen. Incluso puede realizar análisis empíricos que vayan más allá de los trabajos meramente descriptivos. Todo ello le permitirá tener iniciativa en el conocimiento y el manejo de la evidencia para la promoción de opciones de política criminal.

**53. Mejor integración de Comisión de Asesores y agenda a mediano**

**plazo.** El ministerio debe aprovechar la existencia de la Comisión de Asesores de Política Criminal para integrarla con personas expertas reconocidas desde múltiples perspectivas disciplinares y profesionales. No se trata de nombrar sólo académicos, pues algunos funcionarios o miembros de la sociedad civil pueden traer aportes valiosos a la discusión. Y, desde luego, es necesario evitar que la Comisión esté dominada por abogados. La riqueza de dicho espacio depende de una discusión verdaderamente interdisciplinaria y empírica, en que los aportes desde el derecho sean sólo una de las diferentes perspectivas.

**54. Graduación de diferentes compromisos para campos de acción**

**distintos.** Es necesario concretar las obligaciones que tiene el Estado sobre muchos de los elementos que dependen de autoridades independientes. La política puede tener niveles de contenido que en un extremo pueden ser difusos o, en el otro, pueden prestarse para mínimos grados de cohesión y unidad. Así, respecto de un anillo de política económica, social y educativa —que dependen de otros sectores— la intención de acción pública no debe ser la



de unificar y hacer coherentes acciones, sino simplemente puede ser la de ofrecer bancos de información que permitan a todos saber qué se está haciendo, y describa el contenido, los detalles de implementación y la evidencia de los efectos de diferentes iniciativas. En un segundo nivel, de políticas de prevención directamente dirigidos a disminuir la criminalidad en un corto o mediano plazo, pero que dependen de autoridades regionales o locales, la intención de acción puede tener una mayor pretensión; por ejemplo, montando políticas de promoción y asistencia financiera y técnica para la adaptación de programas que cuentan con resultados comprobados en otros lugares (ver recomendaciones de punto I). Además, en la medida en que los componentes de la política están más sujetos a una acción cohesionada, las pretensiones pueden ser mayores. Esto último sucede, por ejemplo, con los contenidos de seguridad ciudadana, coacción y persecución penal, y objetivos en contra del crimen organizado, que, aunque deben ajustarse a las realidades locales, han de funcionar a partir de criterios coherentes a lo largo del país.

55. **Revisión del Plan Nacional de Política Criminal.** El CSPC debe revisar el Plan Nacional de Política Criminal para conciliarlo con las prioridades del nuevo gobierno, y para que no se pierda el esfuerzo que se ha hecho hasta el momento. Una posibilidad es aprovechar que los objetivos generales del plan son consistentes con varios de los del gobierno y, a partir de ahí, revisar el plan de acciones y el CONPES 4089, para que estos estén sean coherentes, estén alienados con el Plan Nacional de Desarrollo y avancen en la implementación de una nueva apuesta de política criminal.

## REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). *Cuenta hasta diez: descripción y evaluación de un programa de prevención en jóvenes con riesgo de involucrarse en conductas criminales*. Oficina de Análisis de Información y Estudios Estratégicos Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia.
- Alladin, T. y Hummer, D. (2018). "The Relationship Between Individual Characteristics, Quality of Confinement and Recidivism by Offenders Released from Privately and Publicly Managed Residential Community Corrections Facilities". *The Prison Journal*, 98(5), pp. 560-579. Citado por Byrne, J.; Kras, K.R. y Marmolejo, L.M. (2019). "International Perspectives on the Privatization of Corrections". *Criminal Public Policy*, 18, pp. 477-503.
- Anaya, C. y Dájome, S. (2019). *Resocialización penitenciaria y carcelaria en Colombia y su impacto en la reincidencia*. Trabajo de Grado para Universidad del Valle. Disponible en <https://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/handle/10893/21132/CB%200597927-3489.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Andrews, D. y Bonta, J. (2006). *The Psychology of Criminal Conduct*. Anderson Publishing Co.
- Arias, M.C.; Pérez, G.A.; Sánchez, A. y Vargas, D. (2020) *Más que cifras. Informe de derechos humanos de personas LGBT en Colombia 2019*. Colombia Diversa.

- Ariza, L.J.; Iturralde, M. y León, F. (2021). *Cárcel, derecho y sociedad. Aproximaciones al mundo penitenciario en Colombia*. Ediciones Uniandes.
- Ashworth, A. (2000). "Victim's Rights, Defendants' Rights and Criminal Procedure". En Crawford, A. y Goodey, J. (eds.). *Integrating a Victim Perspective within Criminal Justice*. Ashgate, pp. 185-204.
- Atuesta, L. y Ponce, A. (2017). "Meet the Narco: Increased Competition among Criminal Organisations and the Explosion of Violence in Mexico". *Global Crime*, 18(4), pp. 375-402.
- Austin, J. y Coventry, G. (2001). *Emerging Issues on Privatized Prisons*. Bureau of Justice Assistance. National Council on Crime and Delinquency.
- Bales, W.D.; Bedard, L.E.; Quinn, S.T.; Ensley, D.T.; y Holley, G.P. (2005). "Recidivism of Public and Private State Prison Inmates in Florida". *Criminology & Public Policy*, 4(1), pp. 57-82.
- Barlow, H. y Barlow, L. (1988). "More on the Role of Weapons in Homicide Violence". *Medicine and Law*, 7, pp. 347-358.
- Beltrán, I. (2014). *Aprendizaje criminal en Colombia. Un análisis de las organizaciones narcotraficantes*. Ediciones de la U.
- Benson, M.; Madensen, T. y Eck, J. (2009). "White-Collar Crime from an Opportunity Perspective". En Simpson S. y Weisburd D. (eds). *The Criminology of White-Collar Crime*. Springer Ed., pp. 175-193.
- Berk-Seligson S., Orcés D., Pizzolitto G., Seligson M.A. y Wilson C.J. (2014). *Evaluación de impacto de la estrategia basada en la comunidad de USAID para la prevención de la delincuencia y la violencia en América Central*. Informe regional para El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá. Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP). Vanderbilt University.
- Bernal, C. y La Rota, M. (2012). *El delito de inasistencia alimentaria. Diagnóstico acerca de su conveniencia*. Dejusticia.

- Berthelon, M.E. y Kruger, D.I. (2011). "Risky Behavior among Youth: Incapacitation Effects of School on Adolescent Motherhood and Crime in Chile". *Journal of Public Economics*, 95(1), pp. 41-53.
- Berthelon, M. y Kruger, D. (2014). *The Effects of Longer School Days on Mothers' Labor Force Participation*. Working paper.
- Binder, A. (2012). *Análisis político criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*. Astrea.
- Blattman, C.; Jamison, J.C. y Sheridan, M. (2017). "Reducing Crime and Violence: Experimental Evidence from Cognitive Behavioral Therapy in Liberia". *American Economic Review*, 107(4), pp. 1165-1206.
- Blattman, C. (3 de junio de 2022). "Eight Weeks of Therapy, Plus Some Cash, Can Change the Lives of Violent Men". *The Washington Post*. Disponible en <https://www.washingtonpost.com/outlook/2022/06/03/cbt-violence-study-prevention/>
- Bolitho, J. (2017). "Inside the Restorative Justice Black Box". *International Review of Victimology*, 23(3), pp. 1-31.
- Bottomley, A.K. y James, A.L. (1997). "Evaluating Private Prisons: Comparisons, Competition and Cross-fertilization', Australian & New Zealand". *Journal of Criminology*, 30(3), pp. 259-274.
- Braga, A. (2008). *Problem-Oriented Policing and Crime Prevention*. Second edition. Criminal Justice Press.
- Braga, A.; Hureau, D. y Winship, C. (2008). "Losing Faith? Police, Black Churches, and the Resurgence of Youth Violence in Boston". *Ohio State Journal of Criminal Law*, 6(1), pp. 141-172.
- Braga, A. y Dusseault, D. (2018). "Can homicide detectives improve homicide clearance rates?". *Crime & Delinquency*, 64, pp. 283-315.
- Braithwaite, J. (1990). *Crime, Shame and Reintegration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Braithwaite, J. (2002). *Restorative Justice and Responsive Regulation*. Oxford University Press.

- Braithwaite, J. (2003). "Principles of Restorative Justice". En Von Hirsch, A.; Roberts, J.; Bottoms, A.; Roach, K. y Schiff, M. (eds.). *Restorative Justice and Criminal Justice: Competing or Reconcilable Paradigms?* Hart Publishing, pp. 1-20.
- Brunton-Smith I., Jackson J. y Sutherland A. (2014). "Bridging Structure and Perception: On the Neighbourhood Ecology of Beliefs and Worries About Violent Crime". *The British Journal of Criminology*, 54(4), pp. 503-526.
- Calderón, G.; Robles, G.; Díaz-Cayeros, A. y Magaloni, B. (2015). "The Beheading of Criminal Organizations and the Dynamics of Violence in Mexico". *The Journal of Conflict Resolution*, 59(8), pp. 1455-1485.
- Calderoni, F.; Campedelli, G.M.; Comunale, T.; Marchesi, M.E. y Savona, E.U. (2020). "Recruitment into Organised Criminal Groups: A Systematic Review". *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, 583, pp. 1-28.
- Comisión Asesora de Política Criminal [CAPC]. (2012). *Informe Final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano*. Ministerio de Justicia.
- Caribe Afirmativo. (2021). *Entre luchas y resistencias: Abuso policial y violencia desmedida contra personas LGBT a un mes de paro nacional*. Disponible en <https://caribeafirmativo.lgbt/entre-luchas-y-resistencias-abuso-policial-y-violencia-desmedida-contra-personas-lgbt-a-un-mes-de-paro-nacional/>
- Carter, D.L. y Carter, J.G. (2016). "Effective Police Homicide Investigations. Evidence from Seven Cities with High Clearance Rates". *Homicide Studies*, 20, pp. 150-176.
- Cepal. (2017). *Incorporar el enfoque de género en la producción de estadísticas es vital para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. Nota informativa. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/notas/incorporar-enfoque-genero-la-produccion-estadisticas-es-vital-alcanzar-objetivos-desarrollo>

- Cerda M., Morenoff J., Hansen B., Tessari K., Duque L., Restrepo A., y Diez-Roux A. (2012). Reducing Violence by Transforming Neighborhoods: A Natural Experiment in Medellín, Colombia. *American Journal of Epidemiology*, 175(10), 1045-1053.
- Chávez Villegas, C. (2020). "Poverty, Aspirations, and Organized Crime in Ciudad Juárez, Mexico". *Victims & Offenders*, 15(3), pp. 330-149.
- CIDH. (2015). *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>
- Cita, R. y González, I. (2016). *La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana*. Grupo Editorial Ibáñez
- Clarke, R.V. (1997) *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*, 2nd ed. Harrow & Heston.
- Collazos, D.; Fergusson, L.; La Rota, M.E.; Mejía, D. y Ortega. D. (2020). *CSI in the Tropics. Experimental Evidence of Improved Public Service Delivery Through Coordination*. Documento CEDE No. 20, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Colombia Diversa. (2021a). *Así van las cosas; Balance preliminar de la violencia contra personas LGBT en 2020*. Disponible en <https://colombiadiversa.org/c-diversa/wp-content/uploads/2021/03/Asi-van-las-cosas.pdf>
- Colombia Diversa. (2021b). *Nada que celebrar*. Disponible en [https://colombiadiversa.org/c-diversa/wp-content/uploads/2021/06/Nada-que-celebrar\\_Colombia-Diversa\\_-cifras-de-asesinatos-a-personas-LGBT.pdf](https://colombiadiversa.org/c-diversa/wp-content/uploads/2021/06/Nada-que-celebrar_Colombia-Diversa_-cifras-de-asesinatos-a-personas-LGBT.pdf)
- Consejo Superior de la Judicatura. (2021). *Informe de la rama judicial al Congreso de la República 2020*.
- Correa, N.R. y Trujillo, J. (2020). *Caracterización general del SRPA a partir de la relación entre fines, coordinación institucional y financiación. Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Colombia*. Disponible en: <https://fundacionideaborn.org/wp-content/uploads/2020/09/fasciculo-2-srpa.pdf>

- Cuellar, A. y Dhaval, M.D. (2016). "Causal effects of mental health treatment on education outcomes for youth in the justice system". *Economics of Education Review*, 54, pp. 321-339.
- Defensoría del Pueblo. (2018). *Cuando autoridad es discriminación. Violencia Policial contra personas con orientación sexual e identidad de género diversas en espacios públicos*. Elaborado por Cárdenas M, Cifuentes S. y Parra J. Disponible en: [https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstream/handle/20.500.13061/122/Cuandoautoridadesdiscriminacion\\_1.pdf?sequence=1](https://repositorio.defensoria.gov.co/bitstream/handle/20.500.13061/122/Cuandoautoridadesdiscriminacion_1.pdf?sequence=1)
- Defensoría del Pueblo. (2019). *XXVI Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*.
- Defensoría del Pueblo. (2019a). *Mujeres gestantes, madres y niños(as) que viven con ellas en prisión. Situación de los derechos humanos de las mujeres gestantes, madres lactantes, no lactantes, niños(as) que viven con ellas en los establecimientos de reclusión de Colombia*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- Delmas-Marty, M. (1992). *Les grands systèmes de politique criminelle*. PUF-Themis.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2009). *Documento CONPES 3629. Sistema de responsabilidad penal para adolescentes - SRPA: política de atención al adolescente en conflicto con la ley*.
- Dickenson, M. (2014). "The Impact of Leadership Removal on Mexican Drug Trafficking Organizations". *Journal of Quantitative Criminology*, 30(4), pp. 651-676.
- Doerner, W. (1988). "The impact of medical resources upon criminally induced lethality: A further examination". *Criminology*, 26, pp. 171-179.
- Donohue, J.J. y Levitt, S.D. (2001). "The Impact of Legalized Abortion on Crime". *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2), pp. 379-420.
- Donohue, J.J. y Levitt, S. (2020). "The Impact of Legalized Abortion on Crime over the Last Two Decades". *American Law and Economics Review*, 22(2), pp. 1-62.

- Durán, J. (2022). *Seguridad ciudadana y política criminal con enfoque de género*. Serie: Aún no es tarde en materia de seguridad. Documento experto 02. Fundación Ideas para la Paz.
- Duwe, G. y Clark, V. (2013). *The Effects of Private Prison Confinement in Minnesota on Offender Recidivism*. Citado por Byrne, J, Kras, K.R., Marmolejo L.M. (2019). "International perspectives on the privatization of corrections". *Criminal Public Policy*, 18, pp. 477-503.
- Eck, J. y Spelman, W. (1987). *Problem-Solving: Problem-Oriented Policing in Newport News*. Washington, DC: Police Executive Research Forum.
- El Tiempo. (27 de mayo de 2019). "Estudian controles a gasolineras sospechosas de surtir narcos". Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/estudian-controles-a-33-gasolineras-sospechosas-de-surtir-a-narcos-367268>
- Farabee, D. y Knight, K. (2002). *A Comparison of Public and Private Prisons in Florida: During- and Post-prison Performance Indicators*. Florida Correctional Privatization Commission. Citado por Morales, A. (2013). *Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual*. Banco Interamericano de Desarrollo y Paz Ciudadana.
- Farrell, G.; Tilley, N.; Tseloni, A. y Mailley, J. (2011). "The Crime Drop and the Security Hypothesis". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 48, pp. 17-21.
- Felbab-Brown, V. (2010). *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs*. Brookings Institution Press.
- Felbab-Brown, V. (2013). *Focused Deterrence, Selective Targeting, Drug Trafficking and Organized Crime: Concepts and Practicalities*. International Drug Policy Consortium; Brookings Institution.
- Felson, M. (2002). "The Routine Activity Approach as a General Crime Theory". En McLaughlin E., Muncie J (eds.). *Criminological Perspectives: Essential Readings*. Sage, pp. 188-194.



- Fiscalía General de la Nación [FGN] (2016). *Plan Estratégico 2016-2020*.
- FGN (2017a). *Caracterización cualitativa de los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria*. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Pol%C3%ADtica-sobre-violencia-intrafamiliar.pdf>
- FGN. (2017b). *Análisis de sentencias absolutorias*. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Sentencias-absolutorias-vf.pdf>
- FGN. (2018). *Análisis de las Capturas de la Dirección Especializada contra las Organizaciones Criminales (2016- 2017)*. Dirección de Políticas y Estrategia Institucional.
- FGN. (2020a). *Análisis de la tasa de absolución en Colombia 2009-2019*. Documentos de Política Pública y Política Criminal. Documento 5. 2020.
- FGN. (2020b). *Informe de gestión: 2016-2019*. Disponible en: [https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe-de-avances-Versi%C3%B3n-final\\_.pdf](https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Informe-de-avances-Versi%C3%B3n-final_.pdf)
- FGN. (2020c). *Direccionamiento Estratégico 2020-2024*.
- FGN. (2022). *Informe de gestión 2020-2021*.
- Fiss, O.M. (1993). El grado adecuado de independencia. *Derecho y Humanidades*, 5, pp. 53-72.
- François, A. Magni-Berton, R. y Weill, L. (2014). "Abortion and Crime: Cross-country Evidence from Europe". *International Review of Law and Economics*, 40, pp. 24-35.
- Frühling, H. (2012). *La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: cómo medirla y cómo mejorarla*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15289/la-eficacia-de-las-politicas-publicas-de-seguridad-ciudadana-en-america-latina-y>

- Fundación Paz Ciudadana. (2013). *Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual*. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluaci%C3%B3n-del-sistema-concesionado-versus-el-sistema-tradicional-en-la-reducci%C3%B3n-de-la-reincidencia-delictual.pdf>
- Fudenberg, D. y Levine, D. (2006). "A Dual-Self Model of Impulse Control". *American Economic Review*. 96, pp. 1449-1476.
- Garzón, J. C. (2008). *Mafia & Co*. Editorial Planeta.
- Gastil, R. (1971). "Homicide and a regional culture of violence". *American Sociological Review*, 136, pp. 412-427.
- Gelber A., Isen, A. y Kessler, J.B. (2016). "The Effects of Youth Employment: Evidence from New York City Summer Youth Employment Program Lotteries". *Quarterly Journal of Economics*, 131(1), pp. 423v460.
- Giraldo, J. (2019). *Civilization and Decivilization: The Case of Medellín 1900-2015*. Ensayo presentado en el panel "The Civilizing Process in Colombia" en Brasenose College, Oxford University.
- Giraldo, J. y Duncan, G. (eds.) (2021). *¿Cuánto vale la vida? Rentas criminales y homicidios en Colombia y Brasil*. Universidad EAFIT.
- Gómez, M.C. (2019). *Educación y crimen: el impacto de la ampliación de la jornada escolar sobre la criminalidad en Bogotá alrededor de los colegios*. Documento Cede. Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Grupo de Prisiones, Universidad de los Andes. (2019). *Política criminal y penitenciaria en Colombia. Propuestas y lineamientos en la elaboración de documento de política pública para el fortalecimiento de la política criminal colombiana*. Disponible en: [https://prisionespre.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/politica\\_criminal\\_y\\_penitenciaria-1.pdf](https://prisionespre.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/politica_criminal_y_penitenciaria-1.pdf)

- Harry, L. (8 de enero 2017). ¿Cómo hizo Japón para casi erradicar los crímenes con armas de fuego? *BBC News*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38543085>
- Harris, A.R.; Thomas, S.H.; Fisher, G. y Hirsch, D.J. (2002). "Murder and Medicine. The Lethality of Criminal Assault 1960-1999". *Homicide Studies*, Vol. 6, No. 2, pp. 128-166.
- Heller, S.B. (2014). "Summer Jobs Reduce Youth Violence among Disadvantaged Youth". *Science*, 346 (6214), pp. 1219-1223.
- Heller, S.B.; Anuj, K.; Jonathan, G.; Jens, L.; Sendhil, M. y Harold, A. (2017). "Thinking, Fast and Slow? Some Field Experiments to Reduce Crime and Dropout in Chicago". *Quarterly Journal of Economics*, 132, pp. 777-795.
- Henneguelle, A.; Monnery, M. y Kensey, A. (2016). "Better at Home than in Prison? The Effects of Electronic Monitoring on Recidivism in France". *Journal of Law and Economics*, 59, pp. 629-667.
- Hjalmarsson, R. y Lance Lochner. (2012). *The Impact of Education on Crime: International Evidence*. CESifo Dice Report, Journal for Institutional Comparisons 10, pp. 49-55.
- Holley, L.C. y Van Vleet, R.K. (2006). Racism and Classism in the Youth Justice System: Perspectives of Youth and Staff. *Journal of Poverty*, 10(1), pp. 45-67.
- Home Office. (2018). *Serious Violence Strategy*. London: Home Office. UK Government
- Home Office. (2020). *Homicide in England and Wales*. Disponible en: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/articles/homicideinenglandandwales/yearendingmarch2018>
- Horvath, F.; Meesig, R.T. y Lee, Y.H. (2001). *A national survey of police policies and practices regarding the criminal investigation process: Twenty-five years after Rand*. National Institute of Justice.

- Hudson, B. (2003). "Victims and offenders". En Von Hirsch, A.; Roberts, J.; Bottoms, A.E.; Roach, K. y Schiff, M.(eds.). *Restorative Justice and Criminal Justice: Competing or Reconcilable Paradigms?* Hart Publishing, pp. 177-194.
- Huisman, W. y Van Erp, J. (2013). "Opportunities for Environmental Crime: A Test of Situational Crime Prevention Theory". *British Journal of Criminology*, 53(6), pp. 1178-1200.
- Hurka, S. y Knill, C. (2020). "Does Regulation Matter? A Cross national Analysis of the Impact of Gun Policies on Homicide and Suicide Rates". *Regulation & Governance*, 14(4), pp. 787-803.
- Iturralde, M. y Libardo José Ariza. (2015). "Una perspectiva general sobre mujeres y prisiones en América Latina y Colombia". *Revista de Derecho Público*. No. 35, pp. 2-25.
- Jaramillo, L.; Uribe, C.; Arango, M.A.; Arbeláez, D. (2021). *Acciones mínimas para evitar homicidios. El caso del Protocolo Nada Justifica el Homicidio*. En Giraldo J. y Duncan G (eds.). *¿Cuánto vale la vida? Rentas criminales y homicidios en Colombia y Brasil*. Casa de las Estrategias. Universidad EAFIT.
- Keel, T.G.; Jarvis, J.P. y Muirhead, Y.E. (2009). "An Exploratory Analysis of Factors Affecting Homicide Investigations: Examining the Dynamics of Murder Clearance Rates". *Homicide Studies*, 13, pp. 50-68.
- Khanna, G.; Medina, C.; Nyshadham, A.; Posso, C. y Tamayo, J. (2019). *Job Loss, Credit and Crime in Colombia*. NBER Working Paper No. 26313.
- Kleiman, M.; Reuter, P. y Caulkins, J. (2002). "The 'War on Terror' and the 'War on Drugs': A Comparison". Federation of American Scientists Public Interest Report, pp. 3-5.
- Krisberg, B. y Wolf, A.M. (2005). *Juvenile Offending*. En Heilbrun, K.; Goldstein, N.E. y Redding, R.E. (eds). *Juvenile Delinquency: Prevention, Assessment, and Intervention*. Oxford University Press, pp. 67-84.

- Krüsselmann, K.; Aarten, P.; y Liem, M. (2021). "Firearms and Violence in Europe. A Systematic Review". *Plos One*, 16(4), pp. 1-12.
- Lalinde, S. (2014). *Hacia un diseño que garantice en grado adecuado la independencia de la rama judicial y la mejor fórmula de selección de magistrados de altas cortes*. En Ministerio del Interior y Universidad de Antioquia. *Reforma del equilibrio de poderes y reajuste institucional en Colombia*. Editorial L. Vieco, pp. 1-18.
- La Rota, M.E.; Bernal, C.; Santa, S. y Uprimny, R. (2012). *Gobierno y nominaciones en la Rama Jurisdiccional: hacia una mayor rendición de cuentas*. Dejusticia.
- La Rota, M.E. y Carolina Bernal. (2014). *Esfuerzo irracionales. Investigación penal del homicidio y otros delitos complejos*. Dejusticia.
- La Rota, M.E.; Cabarcas, G.; Durán, J.; Lalinde, S.; de Zubiría, S. y Vásquez, T. (2022). *Política criminal en contra del homicidio*. Laboratorio de Justicia y Política Criminal (LJPC).
- Lanza Kaduce, L.; Parker, K.F. y Thomas, C.W. (1999). "A Comparative Recidivism Analysis of Releases from Private and Public Prisons". *Crime & Delinquency*, 45, pp. 28-47.
- Lanza-Kaduce L., Parker K. F., & Thomas C.W. (2000). "The devil in the details: The case against the case study of private prisons, criminological research, and conflict of interest". *Crime & Delinquency*, 45, pp. 28-47.
- Leigh, L. y Zedner L. (1992). *The Royal Commission on Criminal Justice: A report on the administration of criminal justice in the pre-trial phase in France and Germany*. HMSO UK.
- Lessing, B. (2012). *The Logic of Violence in Criminal War: Cartel-State Conflict in Mexico, Colombia, and Brazil*. UC Berkeley.
- Lessing, B. (2015). "Logics of Violence in Criminal War". *Journal of Conflict Resolution*, 59(8), 1486-1516.
- Lessing, B. (2018). *Making Peace in Drug Wars. Crackdowns and Cartels in Latin America*. Cambridge University Press.

- Lester, D. y Murrell, M. (1982) "The Preventive Effect of Strict Gun Control Laws on Suicide and Homicide". *Suicide & Life-threatening Behaviour*, 12(3), pp. 131-140.
- Logan C. (2015) *Privatizing Prisons: the Moral Case*. Adam Smith Institute. London.
- Lynch, N. (2018). "Manifest Injustice? The Judiciary as Moderator of Penal Excess in the Sentencing of Youth for Murder". *Howard Journal of Crime and Justice*, 57(1), pp. 57-76.
- Lochner, L. y Moretti, E. (2004). "The Effect of Education on Crime: Evidence from Prison Inmates, Arrests, and Self-Reports". *The American Economic Review*, 94(1), 155-189.
- Lott, J.R. y Mustard, D.B. (1997). "Crime, Deterrence, and Right-to-Carry Concealed Handguns". *The Journal of Legal Studies*, 26(1), pp. 1-68.
- Lum, C. y Koper K. (2017). *Evidence-based Policing: Translating Research into Practice*. Oxford University Press.
- Lum, C. y Nagin, D. (2017). "Reinventing American Policing". *Crime Justice*, 46, 339-393, pp. 339-393.
- Maccormick, N. y Garland, D. (1998). "Sovereign States and Vengeful Victims: The Problem of the Right to Punish". En Ashworth, A. y Wasik, M. (eds). *Fundamentals of Sentencing Theory*. Oxford University Press, pp. 11-30.
- Mancik, A.M.; Parker, K.F. y Williams, K.R. (2018). "Neighborhood Context and Homicide Clearance: Estimating the Effects of Collective Efficacy". *Homicide Studies*, 22, pp. 188-213.
- Ministry of Justice. (2020). *Annual Prison Performance Ratings*. Home Office. UK.
- Moeller, K. y Hesse, M. (2013). "Drug Market Disruption and Systemic Violence: Cannabis Markets in Copenhagen". *European Journal of Criminology*, 10(2), pp. 206-221.
- Moffitt, Terrie E., et al (2011). "A Gradient of Childhood Self-Control Predicts Health, Wealth, and Public Safety". *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(7), pp. 2693-2698.

- Molina, G. (2018). "Causas de reincidencia en los delitos de los menores en el SRPA en la ciudad de Cartagena entre los años 2012 y 2015". *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 10(19), pp. 126-155.
- Mora J.S., Gelvez J.D., Prada M. y Weintraub M. (2020). *¿Cómo prevenir el delito? Estrategias efectivas de convivencia y seguridad ciudadana*. Cesed Universidad de los Andes. Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: [https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/09/PREVENIR\\_DELITO.pdf](https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2020/09/PREVENIR_DELITO.pdf)
- Morales, A. (2013). *Evaluación del sistema concesionado versus el sistema tradicional en la reducción de la reincidencia delictual*. Banco Interamericano de Desarrollo y Paz Ciudadana.
- Morales, F. (4 de noviembre de 2019). "Llegó la hora cero para reformar el Inpec". *El Espectador*. Disponible en: <https://www.elespectador.com/judicial/llega-la-hora-cero-para-reformar-el-inpec-article-889503/>
- Moreno, A. (2005). *Impacto de Transmilenio en el crimen de la avenida Caracas y sus vecindades*. Documento CEDE 55. Facultad de Economía, Universidad de los Andes.
- Moreno, A. (2019). "El delito como castigo: las cárceles colombianas". *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 24, pp. 134-149.
- Muggah R. y Renata Giannini. (2019). *Brazil is Tackling High Murder Rates with a New Wave of Crime Programs: Brazilians Don't Need to Look to New York or Miami for Successful Strategies*. Disponible en: <https://apolitical.co/solution-articles/en/brazil-is-tackling-high-murder-rates-with-a-new-wave-of-crime-programs>
- Mukherjee, A. (2015). "Do Private Prisons Distort Justice? Evidence on Time Served and Recidivism". *Social Sciences Research Network*, 15. Citado por Byrne, J.; Kras, KR. y Marmolejo, LM. (2019). "International Perspectives on the Privatization of Corrections. *Criminal Public Policy*, 18, pp. 477-503.
- Nagin, D.S. y Pogarsky, G. (2004). "Time and Punishment: Delayed Consequences and Criminal Behavior". *J Quant Criminol*, 20, 295-317.

- National Audit Office. (2003). *The Operational Performance of PFI Prisons*. Report by the Comptroller and Auditor General, HC 700 Session 2002-03: 18 June 2003.
- O'Hear, M. (2005). "Is Restorative Justice Compatible with Sentencing Uniformity?". *Marquette Law Review*, 89 (2), pp. 305-325.
- Open Society Institute. (2000). *Gun Control in the United States*. Nueva York: Open Society Institute.
- Ostrom, E. (2001). "Decentralization and Development: The New Panacea". En Dowding, K. y Hughes J., Margetts H. (eds) *Challenges to Democracy*. Political Studies Association Yearbook. Palgrave, pp. 237-256.
- Ostrom, E. (2001). *Decentralization and Development: The New Panacea*. In: Dowding, K., Hughes, J., Margetts, H. (eds) *Challenges to Democracy*. Political Studies Association Yearbook. Palgrave Macmillan, London.
- Ostrom, E. (2010). "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Governance Systems". *American Economic Review*, 100(3), pp. 641-672.
- Petrich D.M., Pratt T.C., Jonson C.L., y Cullen F.T. (2020). *A Revolving Door? A MetaAnalysis of the Impact of Custodial Sanctions on Reoffending*. Working paper, University of Cincinnati.
- Phillips, B. J. (2015). "How Does Leadership Decapitation Affect Violence? The Case of Drug Trafficking Organizations in Mexico". *The Journal of Politics*, 77(2), pp. 324-336.
- Phillips, L.; Votey, H.L. y Howell, J. (1976). "Handguns and Homicide: Minimizing Losses and the Costs of Control". *The Journal of Legal Studies* 5(2), pp. 463-478.
- Pizarro, J.M.; Terrill, W. y LoFaso, C.A. (2018). *The Impact of Investigation Strategies and Tactics on Homicide Clearance*. *Homicide Studies* 24.



- Pratt, T. y Maahs, J. (1999). "Are Private Prisons More Cost-effective Than Public Prisons? A Meta-Analysis of Evaluation Research Studies". *Crime and Delinquency*, 45(3), pp. 358-371.
- Price, B. (2012). "Targeting Top Terrorists: How Leadership Decapitation Contributes to Counterterrorism". *International Security*, 36(4), pp. 9-46.
- Puckett, J.L. y Lundman, R.J. (2003). "Factors Affecting Homicide Clearances: Multivariate Analysis of a More Complete Conceptual Framework". *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 40, pp. 171-193.
- Ritter, N. (2008). "DNA Solves Property Crimes (But Are We Ready for That?)". *NIJ Journal*, 261, pp. 2-12.
- Reuter, P. (2009). "Systemic Violence in Drug Markets Crime". *Law and Social Change*, 52(3), pp. 275-284.
- Robinson, G. y Shapland, J. (2008). "Reducing Recidivism: A Task for Restorative Justice?". *British Journal of Criminology*, 48, pp. 337-358.
- Rose, E. (2018) *The Effects of Job Loss on Crime: Evidence from Administrative Data*. Recuperado de: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2991317>
- Sampson R.J., Raudenbush S. y Earls F. (1997). "Neighbourhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy". *Science*, 277, 918-924.
- Sampson R. (2006) *How Does Community Context Matter? Social Mechanism and the Explanation of Crime Rates*. En Wikström, Per-Olof H., Sampson, R.J. *The Explanation of Crime: Context, Mechanisms, and Development*. Cambridge University Press, pp. 31-60.
- Sánchez, A.L.; Sánchez-Mejía, A.L.; Rodríguez, L.; Fondevila, G. y Morad, J. (2018). *Mujeres y prisión en Colombia. Desafíos para la política criminal desde un enfoque de género*. Universidad Javeriana.

- Sarkar, S. (2008). "Youth in Organised Crime in Mumbai Metropolis". *The Indian Journal of Social Work*, 69(3), pp. 421-446.
- Sciandra, M., Sanbonmatsu, L., Duncan G., Gennetian, L., Katz, L., Kessler, R., y Ludwig, J. (2013). "Long-term Effects of the Moving to Opportunity Residential Mobility Experiment on Crime and Delinquency". *Journal of Experimental Criminology*. 9(4), pp. 451-489.
- Segal, G. y Moore, A. (2002). *Weighing the Watchmen: Evaluating the Costs and Benefits of Outsourcing Correctional Services: PT II: Reviewing the Literature on Cost and Quality Comparisons*. US Department of Justice, Office of Justice Programs.
- Shapland, J.; Atkinson, A.; Atkinson, H.; Chapman, B.; Colledge, E.; Dignan, J.; Howes, M.; Johnstone, J.; Robinson, G. y Sorsby, A. (2006). "Situating Restorative Justice within Criminal Justice". *Theoretical Criminology*, 10, pp. 505-532.
- Shapland, J. y Hall, M. (2010). "Victims at Court: Necessary Accessories or Principal Players at Centre Stage?". En Bottoms, A. y Roberts, J.V. (eds). *Hearing the Victim: Adversarial Justice, Crime Victims and the State*. Routledge, pp. 163-199.
- Sherman, L. y Strang, H. (2007). *Restorative Justice: The Evidence*. The Smith Institute.
- Spear, J. (2006). "From Political Economies of War to Political Economies of Peace: The Contribution of DDR after Wars of Predation". *Contemporary Security Policy*, 27(1), pp. 168-189.
- Spivak, A. L. y Sharp, S. F. (2008). "Inmate Recidivism as a Measure of Private Prison Performance". *Crime & Delinquency*, 54(3), pp. 482-508. Citado por Byrne, J.; Kras, KR. y Marmolejo, LM. (2019). "International Perspectives on the Privatization of Corrections". *Criminal Public Policy*, 18, pp. 477-503.
- Strang, H. y Sherman, L. (2003). "Repairing the Harm: Victims and Restorative Justice". *Utah Law Review*, 1, pp. 15-42.

- Sommers, P. (1980). "Deterrence and Gun Control: An Empirical Analysis". *Atlantic Economic Journal*, 8(4), pp. 89-94.
- Spelman, W. y Eck, J. (1989). "Sitting Ducks, Ravenous Wolves, and Helping Hands: New Approaches to Urban Policing". *Public Affairs Comment*, 35(2), pp. 1-9.
- Suárez, M. (2020). *Colombia: un gran mercado de armas sin incentivos para reducirlo*. Fundación Ideas para la Paz. Notas Estratégicas No. 18.
- Thompson, N. (2019) "It's a No-Win Scenario, Either the Police or the Gang Will Get You': Young People and Organised Crime – Vulnerable or Criminal?". *Youth Justice*, 19(2), pp. 102-119.
- Thoumi, F. (2003). *Illegal Drugs, Economy and Society in the Andes*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Johns Hopkins University Press.
- Thoumi, F. (2012a). "On Francisco Bastos' "Structural Violence in the Context of Drug Policy and Initiatives Aiming to Reduce Drug-related Harm in Contemporary Brazil: A Review". *Substance Use & Misuse*, 47(13-14), pp. 1613-1614.
- Thoumi, F. (2012b). "Illegal Drugs, Anti-Drug Policy Failure, and the Need for Institutional Reforms in Colombia". *Substance Use & Misuse*, 47(8-9), pp. 972-1004.
- Tobón, S. (2020). *Do better prisons reduce recidivism? Evidence from a prison construction program*. Universidad EAFIT No. 20-09.
- Uprimny, R. (2007). *La Guerra contra las Drogas. Una represión. adictiva?* Dejusticia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/en/the-war-on-drugs-a-repressive-addiction/>
- Uprimny, R.; Guzmán, D. y Parra, J. (2012). *Adicción Punitiva*. Dejusticia. Colectivo de Estudios Drogas y Derecho.
- Uprimny, R.; Martínez, M.; Cruz, L.F.; Chaparro, S. y Chaparro, N. (2016). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, Wola & Open Society Foundations.

- Valencia, J.O. (2015). La resocialización y la reincidencia de adolescentes en conductas delictivas en el Departamento de Caldas, Colombia. *Summa Iuris*, 3(2), pp. 377-390.
- Velasco, H.F. (2020). “El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) en el ordenamiento jurídico colombiano”. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50 (133), pp. 259-280.
- Veysey, B.M. y Steven F. Messner. (1999). “Further Testing of Social Disorganization Theory: An Elaboration of Sampson and Groves’s “Community Structure and Crime”. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 36, 156-174.
- Villadiego, C. (2006). *La Conciliación Penal en Colombia; Algunos problemas identificados en su ejecución cotidiana*. Disponible en <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4073/LaConciliacionpenalenColombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Von Hirsch, A. (2009). “The Discount Approach: Progressive Loss of Mitigation”. En Von Hirsch, A.; Ashworth, A. y Roberts, J.V (eds.). *Principled Sentencing; Readings on Theory and Policy*. Hart Publishing
- Weigend, T. (2016). “No News is Good News: Criminal Sentencing in Germany since 2000”. *Crime & Justice*, 45(1), 83, pp. 83-106.
- Wellford, C.F.; Cronin, J.M.; Brandl, S.; Bynum, T.; Eversen, T. y Galeria, S. (1999). *An Analysis of Variables Affecting the Clearance of Homicides: A Multistate Study*. Justice Research and Statistics Association.
- Werb, D.; Rowell, G.; Guyatt, G.; Kerr, T.; Montaner, J. y Wood, E. (2011). “Effect of Drug Law Enforcement on Drug Market Violence: A Systematic Review”. *International Journal of Drug Policy*, 22(2), pp. 87-94.
- Zedner, L. (1994). “Reparation and Retribution: Are They Reconcilable?”. *Modern Law Review*, 57, pp. 228-250.

Zedner, L. (2004). *Criminal Justice*. Oxford University Press.

Zedner, L y Stuckenberg, C.F. (2020). "Due Process". En Ambos K., Duff A., Roberts J., Weigend T. y Heinze A. (eds.) *Anglo-German Dialogue on Current Issues in Criminal Law and Justice*. Cambridge University Press, pp. 304-342.

# INFOGRAFÍA: Política criminal en Colombia

## Ocho puntos para mejorar

### I Ampliación del repertorio

Se deben ampliar las herramientas de prevención, reacción y sanción del delito. También se debe contrarrestar la estrechez del repertorio —que sigue dependiendo de la prisión—, lo cual es ineficiente económicamente, inefectivo para gestionar el crimen, y muy costoso en cuanto a los derechos de víctimas, procesados y condenados.

1. Impulso y fortalecimiento de medidas de prevención.
2. Ampliación y fortalecimiento de procedimientos restaurativos no judiciales.
3. Acotamiento de tipos y flexibilización de sanciones penales.
4. Abordaje multisectorial contra fenómenos criminales priorizados.
5. Evitar campañas de opinión.

---

### II Sinceramiento de la selección

Es inevitable realizar una selección de casos para investigar y judicializar. Es necesario regular la discrecionalidad de las autoridades de forma democrática, transparente y consistente con las prioridades de política criminal. Establecer unas válvulas de descarte que permitan que los derechos de las víctimas no dependan de la existencia del proceso penal.

6. Profundización de la priorización.
7. Modificación del paradigma de éxito e indicadores de desempeño.
8. Regulación democrática de la selección.
9. Ampliación y regulación del principio de oportunidad y archivo.
10. Delimitación de los derechos de las víctimas.
11. Utilización de espacios multi-agenciales para la priorización de objetivos de persecución penal.

### III Fortalecimiento de la investigación y el análisis penal

Superar el cuello de botella en la indagación es el primer paso para priorizar los fenómenos criminales que requieren una persecución decidida. A pesar de las mejoras en la última década, la investigación penal sigue siendo precaria. Sus problemas son: el bajo nivel de iniciativa estratégica, su poca multidisciplinariedad y la falta de entrenamiento y de protocolos para el trabajo de campo.

12. Estandarización y especialización.
13. Profesionalización de la investigación.
14. Fortalecimiento de actos de investigación mínimos.
15. Consolidación del análisis criminal y de contexto.
16. Equipos de investigación efectivos.
17. Fortalecimiento del liderazgo del fiscal.
18. Incorporación del enfoque centrado en la víctima.
19. Mejoras a corto plazo.
20. Seguimiento y evaluación.
21. Reencauche de mesas policía-fiscalía.

---

### IV Cambio de objetivos contra el crimen organizado

Se deben replantear los objetivos de política criminal para aumentar la legitimidad del Estado en lo local; focalizar los esfuerzos de persecución para lograr la disuasión estratégica de los comportamientos más dañinos del crimen organizado; y poner la investigación de finanzas criminales como punta de lanza de la estrategia en contra de las economías criminales.

22. Delimitación del uso de la fuerza y restricción de la iniciativa militar.
23. Selección focalizada de blancos.
24. Persecución de finanzas criminales.
25. Cohesión en definición y aplicación de objetivos.
26. Mejores teorías de caso.
27. Cambios normativos para aumentar la flexibilidad.
28. Reasignación de recursos investigativos y judiciales de lo nacional hacia lo local.
29. Jueces regionales itinerantes.

## V Incorporación efectiva de perspectiva de género y enfoques diferenciales

Implementar la perspectiva de género y los enfoques diferenciales requiere de cambios en las estructuras de funcionamiento y de la cultura institucional desde las que se planea la política criminal. Hay retos en temas críticos como el análisis consistente de los datos, la coherencia en la aplicación de las decisiones de priorización, la violencia y el acoso por parte de autoridades y la discriminación en condiciones de privación de la libertad.

30. Obligatoriedad de variables críticas y capacitación para registro de datos.
31. Información penitenciaria.
32. Sistemática del análisis diferenciado.
33. Priorización reforzada de violencias por discriminación.
34. Prevención y sanción de comportamientos discriminatorios de fuerza pública.
35. Incorporación de un estándar de no retroceso.

---

## VI Mejoramiento del SRPA

Se debe garantizar la excepcionalidad real de la privación de la libertad de adolescentes, mejorar los lugares en donde se cumple esta pena, ampliar la oferta de sanciones alternativas e implementar programas apoyados en evidencia para mitigar factores de riesgo de la delincuencia juvenil.

36. Delimitación de la discrecionalidad: excepcionalidad de la privación de la libertad.
37. Limitación de la discrecionalidad de sanción administrativa.
38. Mejoramiento de centros de atención e infraestructura.
39. Aumento de capacidad para imponer sanciones no privativas.
40. Programas para prevenir delincuencia juvenil.
41. Articulación entre sanción penal y medidas de prevención.



## VII Racionalización del uso de prisión

El Estado debe racionalizar y modernizar el sistema carcelario, disminuyendo focalizadamente la demanda de cupos, y mejorando las capacidades y condiciones de la oferta para aumentar las probabilidades de reintegración de pospenados. Nada de esto es posible sin una reforma del INPEC y USPEC.

42. Disminución de la demanda y sanciones alternativas.
  43. Aumento y mejoras de la oferta.
  44. Seguridad interna y externa.
  45. Servicios de integración a la comunidad.
  46. Provisión de bienes y servicios en centros de detención transitoria.
  47. Reformas estructurales en administración y seguridad.
  48. Experimentación con privatización de servicios de administración y vigilancia.
- 

## VIII Aumento del liderazgo y capacidad técnica de la política

El Ministerio de Justicia debe tener mayor iniciativa para impulsar una visión de gestión de la conflictividad, y coordinar agendas, prioridades y acciones. La dispersión inevitable de la política en diferentes autoridades presenta una oportunidad para que, desde la capacidad técnica del Ministerio, se promuevan avances puntuales de prevención y sanción focalizada del crimen.

49. ¿Creación de un Ministerio de Seguridad y Justicia?
50. Fortalecimiento de capacidades técnicas del Ministerio.
51. Aprovechamiento de dispersión de funciones.
52. Centralización de datos y reencauche del observatorio de política.
53. Mejor integración y agendamiento de Comisión de Asesores.
54. Calibración de compromisos dependiendo de campos de acción.
55. Revisión del Plan Nacional de Política Criminal.





Este libro presenta 55 recomendaciones para reformar la política criminal en Colombia. Estas recomendaciones se hacen a partir del actual ánimo de transformación sobre la forma en la que el Estado debe gestionar el crimen. A partir del trabajo adelantado por el LJPC en diferentes ámbitos e intervenciones sobre la política criminal, el libro se divide en 8 ejes temáticos en los que se presenta el estado actual de la cuestión y las formas en que se pueden reformar la legislación y las prácticas judiciales e investigativas de la política criminal.