

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA CRIMINAL

I. Presentación.....	1
II. Principios.....	2
III. Objetivos.....	4
IV. Enfoque.....	5
V. Descripción del Modelo de Política Criminal	5
VI. Resultados Esperados.....	10
VII. Articulación.....	10
VIII. Acciones para Alcanzar el Objetivo	11

I. Presentación

La política criminal en Colombia se ha caracterizado por ser reactiva, inestable, punitiva y subordinada a las tendencias populistas en materia de seguridad ciudadana, valiéndose del sistema penal y de la privación de la libertad, como las medidas principales para resolver los problemas de criminalidad.

La Ministra de Justicia y del Derecho, como presidenta del Consejo Superior de Política Criminal, a través de la Dirección de Política Criminal y Penitenciaria, en calidad de Secretaría Técnica del mismo, presenta a continuación la propuesta de trabajo dirigida a que este organismo colegiado formule, apruebe y ponga en marcha el Plan Nacional de Política Criminal para los próximos cuatro años.

La Ley 1709 de 2014, al modificar las funciones del Consejo Superior de Política Criminal, dispuso que a éste corresponde la elaboración de un Plan Nacional de Política Criminal, con una vigencia de cuatro años. Este Plan tiene como objetivo dotar de coherencia a la política criminal en Colombia. Por su parte, el Decreto 2055 de 2014, que reglamenta el funcionamiento y funciones del Consejo Superior de Política Criminal, así como sus instancias técnicas, señala que le corresponde a este cuerpo colegiado, consolidar, solicitar o analizar información referente a temas de interés relacionados con la criminalidad, tanto como fenómeno social, como en lo relativo a su tratamiento dentro del desarrollo de las fases de la política criminal. Este tipo de análisis deben ser la fuente para la formulación de un plan de actuación conjunto para promover intervenciones oportunas y prioritarias frente a fenómenos delictivos.

II. Principios

La política criminal del Estado Colombiano debe estar regida por unos principios que permitan su aplicación eficiente. La Corte Constitucional, a través de sus sentencias, T-388 de 2013 y T-762 de 2015, ha establecido la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el Sistema Penitenciario y Carcelario, y entre las causas del mismo la Corte señala que la política criminal colombiana es reactiva, sin fundamentación empírica, con tendencia al endurecimiento punitivo, poco reflexiva, inestable, inconsciente, volátil y subordinada a las políticas de seguridad.

El Plan Nacional de Política Criminal pretende establecer una serie de lineamientos que den respuesta a los reparos de la Corte Constitucional, transformando a la política criminal de un factor causante del estado de cosas inconstitucional al principal vector de solución del mismo.

- **Proporcionalidad**

La política criminal debe ser adecuada, necesaria y proporcional en sentido estricto para lograr los fines del Estado, en particular respetando las prohibiciones constitucionales de exceso y de defecto. La proporcionalidad debe predicarse de la política criminal en general y, en particular, de toda medida que pueda afectar derechos fundamentales y de las sanciones penales.

Las medidas de orden penal siempre deben respetar el principio de última ratio.

- **Coherencia**

La política criminal debe entenderse como una sola política pública, la cual congrega las respuestas adoptadas por el Estado para lidiar con las conductas reprochables y así proteger los intereses esenciales del Estado y los derechos fundamentales. Estas medidas pueden ser de diferente orden, como jurídicas, culturales, tecnológicas, educativas, entre otras¹. Por lo tanto, todas las medidas que afecten o modifiquen la política criminal deberán ser coherentes entre sí para evitar una desarticulación estructural del Estado. Debe tenerse especial cuidado con las modificaciones que puedan afectar el Sistema Penal para niños, niñas y adolescentes.

- **Previsión**

Cuando se adopte una medida que influya en la política criminal deben estudiarse las consecuencias que esta genera dentro y fuera del sistema de justicia, como por ejemplo, su impacto en el sistema penitenciario, sus costos presupuestales, entre otros. Además, debe prevenirse la creación de instancias de coordinación innecesarias, por el contrario, debe propenderse por fortalecer y dotar de legitimidad y eficacia a las ya existentes.

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-646 de 2001. MP. Manuel José Cepeda.

- **Prohibición del Derecho Penal Simbólico y del Populismo Punitivo**

La política criminal debe excluir las manifestaciones de un derecho penal meramente simbólico. Por lo anterior, las medidas que afecten derechos fundamentales, cuyo objetivo sea exclusivamente enviar un mensaje a la sociedad, no deben ser adoptadas por un Estado Social y Democrático de Derecho.

- **Evidencia Empírica**

Toda medida de política criminal, en especial aquellas que afecten el sistema penal, deberán estar justificadas empíricamente respecto a su necesidad y sus consecuencias. Por lo tanto, no pueden existir prohibiciones penales, reducción de beneficios ni aumentos punitivos carentes de justificación fáctica.

- **Seguridad Jurídica**

La política criminal debe proporcionar y garantizar seguridad jurídica a los destinatarios de la misma, evitando cambios abruptos e injustificados, que afecten la percepción de estabilidad de la política pública y generen confusión en el ciudadano. En este orden de ideas, debe abstenerse de realizar acciones tales como la doble tipificación punitiva, el trámite paralelo de iniciativas legislativas similares y las reformas legales frecuentes, sin que se permita una adecuada incorporación social y desarrollo de las normas.

- **Coordinación**

La política criminal es multisectorial, razón por la cual compete a diversos órganos del Estado su desarrollo. Es necesario que todas las autoridades con injerencia en esta política pública fije metas comunes y articule sus esfuerzos, para lograr los fines constitucionales deseados.

- **Respeto a los Derechos Fundamentales**

La política criminal deberá dirigir sus esfuerzos a la promoción y respeto de los derechos fundamentales de todas las personas que de manera directa o indirecta se vean afectadas con las medidas adoptadas por el Estado, lo que incluye a los procesados, las víctimas, las personas pospenadas y a la sociedad en general.

- **Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes**

Las iniciativas de modificación de los códigos penal y de procedimiento, en general, así como aquellas que pretenden regular asuntos relacionados con la infancia, deben tener en cuenta los efectos que ello puedan acarrear al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes SRPA.

- **Prevención**

La política criminal debe contemplar mecanismos para evitar la comisión de delitos, dentro de los cuales se deben priorizar aquellos que estén dirigidos a la disminución de la reincidencia, fomentando el tratamiento penitenciario y la reinserción del pospenado.

III. **Objetivos**

- **Objetivo General:**

El Plan Nacional busca constituirse en el instrumento de política que pueda contener en un solo cuerpo los lineamientos y las estrategias de la política criminal del Estado colombiano, para que esta sea coherente, racional, estable, respetuosa de los derechos humanos y basada en fundamentos empíricos. De esta forma, deben tomarse medidas eficaces para asegurar el goce de derechos de los ciudadanos del país, sin que ello implique un uso desproporcionado e innecesario de la justicia penal, respetando el estándar constitucional mínimo señalado en las sentencias T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

En síntesis, se trata de diseñar, implementar y monitorear las estrategias de política criminal para incidir en la reducción de la criminalidad, sobre todo en sus manifestaciones que afectan de manera más relevante los bienes protegidos constitucionalmente, el uso proporcional de las sanciones penales y el efectivo funcionamiento de la administración de la justicia penal con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos.

- **Objetivos específicos:**

- ✓ Incidir en los factores que contribuyen a la vinculación al delito y a la reincidencia para reducir las probabilidades de victimización garantizando el goce efectivo de derechos
- ✓ Diseñar fórmulas para el uso del poder punitivo acorde con las garantías, principios penales y constitucionales, así como con sistemática de los códigos que garanticen la coherencia y racionalidad de la política criminal.
- ✓ Asegurar condiciones dignas de reclusión y mecanismos para la inclusión social de las personas sancionadas penalmente.

- ✓ Aumentar las capacidades humanas, tecnológicas y de gestión en la administración de justicia penal y del sistema de responsabilidad penal para adolescentes para la atención diferenciada de los delitos según su impacto.
- ✓ Contar con herramientas para intensificar la lucha contra el crimen organizado, la reducción de las economías criminales y la corrupción pública y privada.

IV. Enfoque

La política criminal implica la definición de objetivos, medios y puesta en marcha de acciones por parte de las diferentes instituciones estatales, en articulación con actores de diferente naturaleza, para dar respuesta a una situación socialmente problemática, en este caso, conductas socialmente reprochables que causan perjuicio social.

La política criminal debe tener una sólida base empírica, no sólo para identificar cuáles son los problemas por resolver, sino para evaluar el impacto de las medidas que se adopten y así poder determinar su éxito o fracaso e incorporar posibles ajustes en su ejecución. Es por ello que es fundamental contar con una instancia técnica que pueda adelantar este tipo de análisis, que de acuerdo con las decisiones del propio Consejo es el Observatorio de Política Criminal.

Como política propia de un Estado Social y Democrático de Derecho, debe estar enmarcada y limitada por una serie de principios y reglas constitucionales que determinen los parámetros para la actuación de las instituciones públicas. Por lo tanto, es necesario que el Consejo Superior de Política Criminal defina los lineamientos básicos que rigen la política criminal y que permitan evaluar la conveniencia de las diferentes propuestas que surjan en materia de criminalidad.

Recordemos que el marco constitucional vigente obliga a que el sistema penal actúe solamente cuando otros sistemas se han mostrado insuficientes y a que la privación de la libertad se reserve para los ataques más graves en contra de los bienes jurídicos de mayor importancia, y siempre con carácter excepcional. Este carácter fragmentario y de *ultima ratio* del sistema penal obliga al Estado a establecer alternativas frente al recurso al sistema penal, y a la puesta en marcha de otras formas efectivas de sanción y prevención, sin dejar a un lado la efectiva protección de los derechos de las víctimas.

V. Descripción del Modelo de Política Criminal

El modelo que a continuación se presenta, orienta la estructura programática del *Plan Nacional de Política Criminal 2019 – 2022*. Incluye una concepción ampliada de la política criminal que se estructura, así:

- Fase cero: Medidas dirigidas a la prevención de comportamientos delictivos.
- Criminalización primaria: Definición de conductas que merecen reproche por parte del Estado –sin que necesariamente sea a través del derecho penal-
- Criminalización secundaria: formulación de normas de procedimiento, investigación y judicialización.
- Criminalización terciaria: Ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un delito, así como su proceso de resocialización.
- Tratamiento pospenitenciario: Atención a la población que ha sido sujeto del derecho penal, con miras a lograr su reinserción en su comunidad

Los fenómenos delictivos, por su parte se categorizan en: *i. Infracciones leves*, conductas contrarias a la convivencia y otras conductas que no deberían ser regidas por el derecho penal; *ii. Crimen ordinario*, en el que se caracterizan delitos con cierta gravedad, no asociados a actividades de grupos de crimen organizado o afectaciones relevantes de bienes jurídicamente tutelados. *ii. Crimen organizado*, que se caracteriza por funcionar como una empresa y requiere como ella de elementos básicos como la existencia de normas internas, sistemas de comunicaciones especiales, división del trabajo, estructura jerárquica, rutinas y procedimientos estandarizados, competencias técnicas especializadas y profesionalización de sus miembros, lo cual potencia y multiplica su efectividad (Corte Constitucional, Sentencia C-334 de 2013).

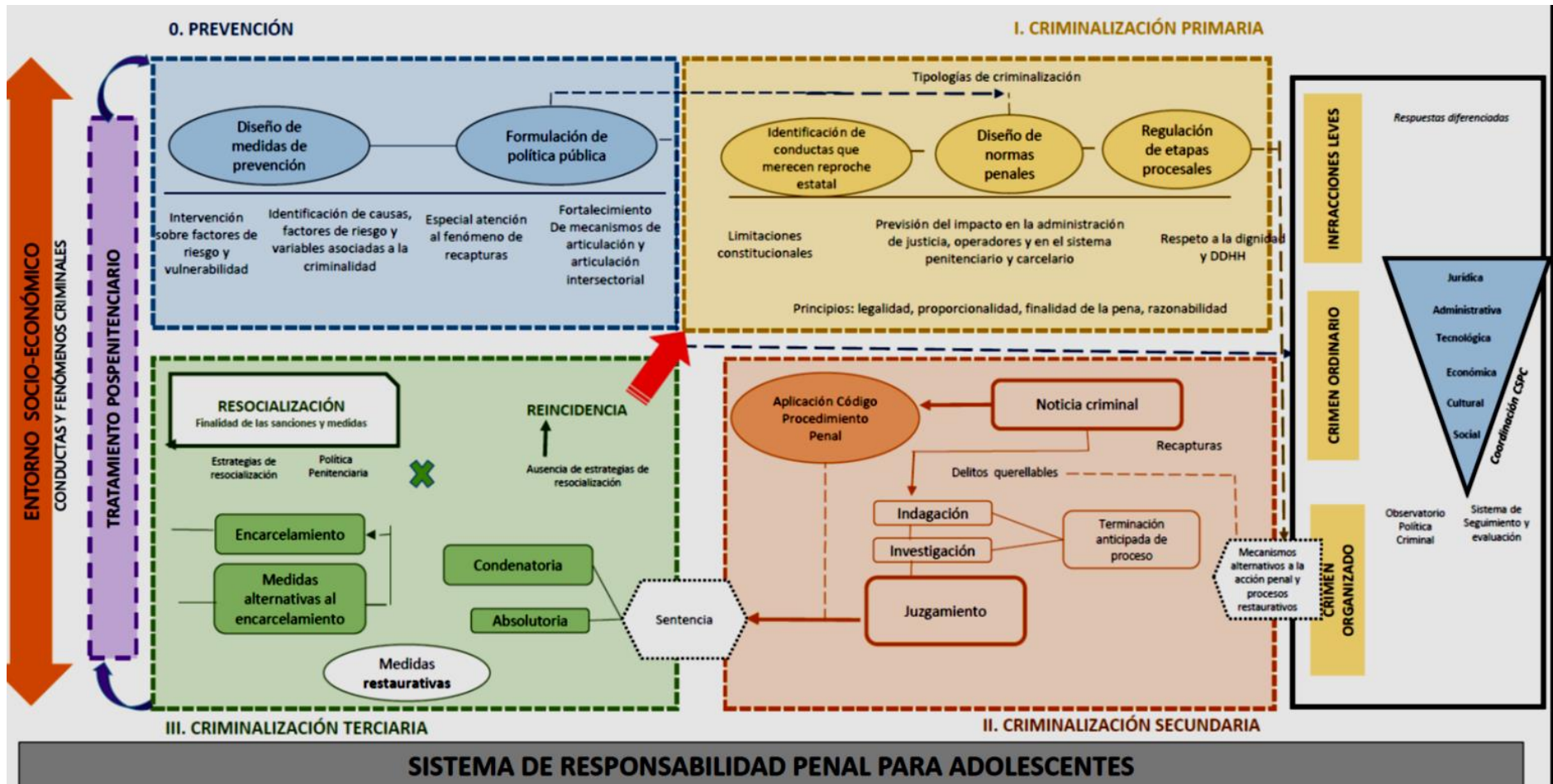
Respecto al tipo de respuestas que el Estado debería adoptar para hacer frente a la criminalidad, la Corte Constitucional se ha referido a seis dimensiones desde las cuales se pueden proyectar medidas a través de la política criminal, entendida desde un sentido amplio:

Puede ser **social**, como cuando se promueve que los vecinos de un mismo barrio se hagan responsables de alertar a las autoridades acerca de la presencia de sucesos extraños que puedan estar asociados a la comisión de un delito. También puede ser **jurídica**, como cuando se reforman las normas penales. Además puede ser **económica**, como cuando se crean incentivos para estimular un determinado comportamiento o desincentivos para incrementarles los costos a quienes realicen conductas reprochables. Igualmente puede ser **cultural**, como cuando se adoptan campañas publicitarias por los medios masivos de comunicación para generar conciencia sobre las bondades o consecuencias nocivas de un determinado comportamiento que causa un grave perjuicio social. Adicionalmente pueden ser **administrativas**, como cuando se aumentan las medidas de seguridad carcelaria. Inclusive pueden ser **tecnológicas**, como cuando se decide emplear de manera sistemática un nuevo descubrimiento científico para obtener la prueba de un hecho constitutivo de una conducta típica” (Corte Constitucional, Sentencia C-646 de 2001).

De otro lado, debe señalarse que atendiendo al carácter diferenciador, pedagógico y restaurativo del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes, se ha puesto como transversal a todo el

modelo (parte inferior) toda vez que, tanto las dimensiones de la política criminal como la diferenciación en la tipología de delitos, constituyen marcos que también afectan y desarrollan este Sistema de Responsabilidad, por lo cual, deberán desarrollarse estrategias particulares que no riñen con el enfoque de política que desarrolle el Plan Nacional de Política Criminal.

Gráfico 1. Modelo/enfoque del Plan Nacional de Política Criminal



Fuente: Elaboración Grupo de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho, 2018.

Los elementos de la cadena tienen funciones específicas, ya que, cada forma tiene una función determinada para cumplir con las dimensiones de la criminalización. La **dobles flecha roja** representa el **inicio y el final del modelo**. El *entorno socio-económico* es el espacio social en el que se generan los insumos directos o indirectos que dan lugar al surgimiento de la criminalidad en sus diferentes manifestaciones. Es importante en este aspecto señalar que se parte del reconocimiento que la política social se constituye como un campo que guarda intrínseca relación con la política criminal en el sentido que, la materialización de la primera, es esencial para posibilitar las condiciones para el desarrollo económico, el bienestar social y la seguridad integral, y con esto, reducir factores de vulnerabilidad como la marginación, la discriminación y otros que soportan la reproducción de la criminalidad.

El campo de acción de la política criminal, se cimienta en el control social del Estado para enfrentar el fenómeno de la criminalidad en todas sus manifestaciones a partir de *estrategias preventivas, coactivas y resocializadoras*, que si bien guardan relación con áreas como la educación, la salud, la cultura y otras relacionadas con el bienestar social, tiene unos fines concretos que no se subsumen en los fines de otros campos de la agenda pública.

Como se mencionó, se parte del reconocimiento de la coexistencia con un entorno socio-económico y de la premisa que en las fases de prevención y criminalización primaria se contemplan el conjunto de estrategias y normas dispuestas para desincentivar, disuadir y evitar conductas punibles.

Si las diferentes medidas preventivas no funcionan, y en todo caso existe la ocurrencia de hechos criminales, se activa el aparato de justicia y las diligencias procesales enmarcadas en el Código de Procedimiento Penal, con algunas particularidades cuando se trata de adolescentes entre los 14 y 18 años²; se da inicio a las actividades de *indagación, investigación o terminación anticipada* del proceso penal. El *juzgamiento* puede dar lugar o no a emitir *sentencias* condenatorias o absolutorias, y en el caso de las y los adolescentes, a tomar una decisión sobre la responsabilidad y las *medidas de tipo restaurativo* para lograr los objetivos sancionatorios.

La sentencia condenatoria, que abre paso a la fase de criminalización terciaria; esta implica ingresar a un proceso de cumplimiento de la pena –intra muros o no-, de la reparación y la resocialización. Por lo tanto, esta etapa incluye, además de ejecución de penas, el sistema penitenciario y carcelario.

El resultado o impacto que se espera de la criminalización terciaria es alcanzar la *resocialización* del autor de la conducta punible. Cuando este proceso falla, se puede dar lugar al fenómeno de reincidencia de conductas punibles, como se expresa con la **flecha roja**, lo que hace necesario el

² Conviene señalar que el presente modelo resalta los *mecanismos alternativos a la acción penal*, al concebirlos como producto de las estrategias de política diseñadas en la fase de criminalización primaria.

trabajo conjunto de las cuatro fases de criminalización para iniciar nuevamente el ciclo que debería lograr una reintegración adecuada y permanente que evite la reincidencia.

Igualmente, aparece en el recuadro **morado**, la atención y acompañamiento a la población pospenitenciaria, estrechamente vinculado tanto con la prevención como con la fase de criminalización terciaria. De esta última, depende en parte el éxito en el proceso resocializador, y así, de su reintegración social, la cual exige la creación de oportunidades en los ámbitos individual, familiar y social de la persona que ha cumplido su pena. De este proceso, también depende el éxito en la prevención terciaria y así, en la posibilidad de que estas personas vuelvan a ingresar al Sistema.

Finalmente, el elemento de la cadena ubicado en el cuadrante de **líneas negras**, señala la manera como se articulan los ejes estratégicos de plan que corresponden a las fases de criminalización (prevención, primaria, secundaria y terciaria) sobre las que se proyectan respuestas diferenciadas y proporcionadas según los tipos de criminalización (infracciones leves, crimen ordinario y crimen organizado) cuya intervención en acciones concretas se proyectan a partir de las seis dimensiones con las que, desde una mirada integral de los problemas identificados y respetuosa de los derechos humanos y del contexto social y político, para intervenir efectivamente los fenómenos delictivos.

VI. Resultados Esperados

- Formulación y aprobación del Plan Nacional de Política Criminal.
- Propuesta de reformas normativas.
- Instrumentos jurídicos que permitan alcanzar la seguridad jurídica y estabilización de la política criminal.
- Fortalecimiento del Consejo Superior de Política Criminal.
- Disminución de la reincidencia.
- Humanización del tratamiento penitenciario.

VII. Articulación

El Consejo Superior de Política Criminal está integrado por las entidades públicas que tienen incidencia en la formulación de estrategias de política criminal, así como en la fase de investigación y judicialización penal. Este órgano cuenta con dos instancias asesoras y se propone la implementación de Grupos de Trabajo Operativo, así:

- Comité Técnico de Política Criminal: Está integrado por funcionarios técnicos de las mismas entidades pertenecientes al Consejo Superior de Política Criminal, sostiene

reuniones semanales entre los meses de febrero y noviembre, y tiene como función principal elaborar los conceptos que serán sometidos a consideración del Consejo.

- **Comisión Asesora de Expertos:** Está integrado por 10 profesionales con reconocida experiencia en los temas propios de la política criminal (Sistema Penal, SRPA, tratamiento penitenciario), así como en otras áreas de incidencia. Debe reunirse periódicamente y tiene por función el estudio de documentos y elaborar propuestas de política con destino al Consejo Superior.
- **Grupos de Trabajo Operativo:** Se propone crear grupos de trabajo integrados por miembros del Comité Técnico Operativo y la Comisión de Expertos, para la redacción de propuestas normativas al sistema penal y penitenciario específicas, conformados según las funciones misionales de las entidades y la experticia de los miembros de la Comisión Asesora. Igualmente se podrán invitar miembros de otras entidades públicas cuando el tema en estudio así lo requiera.

VIII. Acciones para Alcanzar el Objetivo

1. **Aprobación del Plan Nacional:** Marzo 2019.
2. **Reformas necesarias para el fortalecimiento del Consejo Superior de Política Criminal:** Iniciar la búsqueda de mecanismos que garanticen la incidencia de los conceptos emanados de este órgano en la actividad legislativa, así como la estabilidad de los lineamientos de esta política. (Sugerencias: Reforma a la Ley 5° en materia de elaboración de exposición de motivos, inclusión de los conceptos en la ponencia para primer debate, presentación de los conceptos por parte de los miembros del legislativo que hacen parte del Consejo Superior, Ley estatutaria que fije principios de Política Criminal). Enero 2019 – diciembre 2019.
3. **Diagnóstico del sistema penal:** Revisión integral del sistema penal, con miras a establecer el alcance requerido y los instrumentos necesarios (Acto Legislativo, Tipo de Ley, Decretos, políticas, planes de acción). Marzo 2019
4. **Diagnóstico del sistema penitenciario y carcelario:** Revisión integral del sistema penal, con miras a establecer el alcance requerido y los instrumentos necesarios (Acto Legislativo, Tipo de Ley, Decretos, políticas, planes de acción). Mayo 2019
5. **Presentación del paquete de propuestas en materia penal.** Octubre 2019
6. **Presentación del paquete de propuestas en materia de política penitenciaria y carcelaria.** Febrero 2020.