



H.R. Ángela Robledo

CONSTANCIA H.R. ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ SOBRE EL PLAN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL 2020-2024

El Plan Nacional de Política Criminal plantea los lineamientos que deben guiar la política criminal del país para los próximos 4 años. El plan parte de una perspectiva interesante, pues reconoce desde el inicio unos “lineamientos y estrategias a desarrollar sobre la base de la fundamentación empírica, la coherencia, la racionalidad, la estabilidad, el respeto a los derechos humanos. De esta forma, las medidas propenden por 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”. (Énfasis propio)

En este contexto, el plan introduce unos principios guía, entre los que se resalta la prohibición del derecho penal simbólico y el populismo punitivo:

“Prohibición del derecho penal simbólico y del populismo punitivo. La política criminal debe excluir las manifestaciones de un derecho penal meramente simbólico, es decir, meramente instrumental que termina desarrollando fines completamente distintos a aquellos para los cuales se creó la respectiva disposición. 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”.

Este es un reconocimiento importante a la hora de analizar los diversos proyectos de ley que llegan a la Comisión primera, pues son múltiples las reformas que buscan aumentar las penas, imponer cadena perpetua y otras, que no tienen una relación directa en sus exposiciones de motivos sobre el efecto en la política criminal y por lo tanto en la disminución del crimen en el país. Aunque, en lo concreto, resulta contradictorio con el actuar del Consejo Nacional de Política Criminal que, renunciando a sano juicio del fin de la pena, terminó avalando la reforma constitucional para permitir la cadena perpetua en Colombia, contradiciendo abiertamente lo mismo que plantea este Plan.

Además, se resalta que este Plan Nacional de Política Criminal presenta consideraciones dogmáticas referentes a los problemas de la política criminal, y constituye una herramienta fundamental para corregir los problemas de la misma, incluyendo el tipo de reformas legales y/o administrativas que acarrearán, entre algunas de las más importantes: i. La configuración de un sistema de penas y medidas alternativas a la privación de la libertad, buscando una reducción del uso de la detención preventiva y corregir los errores del populismo punitivo ii. La Política de priorización para la persecución de la criminalidad en la Fiscalía General de la Nación con indicadores claros y iii. Las políticas de resocialización con enfoque

AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA

angelarobledocamara@gmail.com / angela.robledo@camara.gov.co / www.angelarobledo.com

Cra 7 No. 8 – 68 Ofc. 611 – Conmutador 3 904050

Bogotá, D.C. - Colombia

restaurativo, sobre esta última **es necesario plantear que es necesaria una modificación del régimen penitenciario** con el fin de maximizar la resocialización de la población condenada.

En este sentido como marco general de política el Plan tiene muchos aspectos positivos, pues planea un enfoque progresista de política criminal. Sin embargo, tiene varias omisiones que es importante resaltar, pues el diagnóstico para el desarrollo del plan no tiene varias de las problemáticas actuales que deberían estar incluidas.

El Plan Nacional de Política Criminal se basa en el diagnóstico y recomendaciones de la Comisión Asesora de Política Criminal (2012), el cual menciona como el documento más relevante para la definición de ámbitos de problematización y respuestas. Es necesario mencionar que dicho diagnóstico se encuentra desactualizado, en ocho años, el contexto nacional, tanto en el marco normativo como en la reconfiguración territorial implica la necesidad de un nuevo balance.

La ley 1709 fue la traducción legislativa de un proyecto que presentaba un nuevo código penitenciario. La exposición de motivos señalaba que **se le daba prioridad a los regímenes penitenciarios abiertos y semiabiertos, con el objeto de potenciar las capacidades de inserción social positiva.** Sin embargo, se mantuvo la misma exposición de motivos con una ley tímida. Si bien se establecieron temas tan importantes como la imposibilidad de privar de la libertad por el no pago de la multa, la prisión domiciliaria con requisitos más garantistas así como con la libertad condicional y más facultades para que los jueces de ejecución tramitarán de oficio las libertades y otras funciones frente al sistema penitenciario. Dicha ley anexo dos temas que resultan cuestionables en el marco de la política criminal: 1. Construir cárceles bajo el modelo APP: alianza público privada y 2. La vigilancia electrónica será sufragada por el mismo beneficiario de la misma. Temas que deben ser objeto de estudio en el plan que se presenta el día de hoy, con el fin de establecer una reforma penitenciaria más garantista que logre aportar a resolver temas tan complejos como el Estado de Cosas Inconstitucionales.

Así también se deben establecer los resultados que ha tenido la legislación implementada posteriormente al año 2012, entre otras: la Política Integral de Lucha contra las Organizaciones Criminales, aprobada en 2015 por el Consejo Nacional de Seguridad; la Política de Seguridad y Defensa para la Nueva Colombia 2015 – 2018, aprobada por el Ministerio de Defensa, incluyendo la Directiva Permanente No. 15 por la cual se dan los lineamientos para caracterizar y enfrentar a los Grupos Armados Organizados -GAO.

Cabe resaltar que la Directiva 015 afirma que la Policía Nacional enfrentará a los grupos de delincuencia de manera individual, incluyendo labores investigativas y operacionales contra

los GAO, excepto cuando la Policía misma o la autoridad civil competente soliciten el apoyo de las Fuerzas Militares, implementando el regreso a una **visión militarista de la seguridad**, caracterizada, entre otras, por el despliegue de Fuerzas Militares en las zonas más violentas del país **sin acompañamiento integral de instituciones de justicia, ni tampoco por la recuperación del territorio por parte del Estado, tal y como se preveía en el Acuerdo Final.**

A su vez implica continuar afianzando a la Policía Nacional como una institución militar, dejando de lado su condición de institución armada de “carácter civil” tal como lo expresa la Constitución Nacional. Experiencias internacionales señalan que los cuerpos policiales civilistas están mayoritariamente orientados y capacitados para procurar ambientes democráticos estables, con un amplio respeto por los derechos humanos¹. Por el contrario, el despliegue de cuerpos de policía militarizados en zonas de posconflicto de Asia, Centroamérica y Rusia tuvo un impacto negativo en cuanto a que no se involucraron suficientemente con los requerimientos de la ciudadanía y se perpetraron ciclos de violencia y corrupción mediante la represión².

Adicionalmente, es importante centrarnos en **las dificultades que plantea este cambio en la concepción de estos grupos armados y la peligrosidad de tratarlos de manera individual sin un componente de investigación operacional.** Según algunos expertos “*Lo deseable sería que el gobierno reconociera que esta clase de grupos armados son apenas una de las caras de un fenómeno más complejo, que tiene aliados económicos, aliados políticos y accesos y controles de poder, que no han reconocido sus diagnósticos y, como tal, distan de una estrategia que pueda ser señalada como integral para acabar con las expresiones aún vigentes del fenómeno paramilitar. No se trata de sólo del combate violento, sino de generar una acción de investigación, de depuración, de justicia, de prevención*”³

El reporte de 2011 a 2015 de la Fiscalía General reporta los delitos imputados a diferentes miembros de organizaciones consideradas como estructuras del crimen organizado, sin diferenciarlas:

¹ Den Heyer, G. 2011. “Filling the security gap: Military or police”. Police Practice and Research. 12 (6). doi:10.1080/15614263.2011.596715.

² Pino, N. y Wiatrowski, M. 2006. Democratic policing in transitional developing countries. Ashgate. Aldershot, England.

³ Disponible en: <https://verdadabierta.com/la-directiva-n-15-estrategia-tardia-que-abre-varios-interrogantes/>

Tabla 5. Delitos imputados a miembros de organizaciones criminales

DELITOS IMPUTADOS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1 Art 340:Concierto para delinquir agravado Inc. 2	194	1336	1662	1574	1755	1099	1049
2 Art 340:Concierto para delinquir agravado Inc. 2 y 3	589	210	312	284	345		
3 Art 340:Concierto para delinquir con circunstancia de agravado del Art 342	0	27	86	108	92		
4 Art 104, Homicidio agravado	80	175	341	285	297		
5 Art. 165 Desaparición forzada	5	8	21	33	16	8	10
6 Art. 168 Secuestro simple	4	0	31	10	24	13	5
7 Art 189 Secuestro extorsivo	4	6	8	15	37	15	20
8 Art 180. Desplazamiento forzado	30	22	34	53	50	87	53
9 Art. 244 Extorsión	15	22	103	102	64	60	19
10 Art. 365 Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	38	227	490	464	332	214	197
11 Art 366. Fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso privativo de las fuerzas armadas	152	286	385	218	163	108	135
12 Art 347 Amenazas	1	12	14	34	11	1	5

Fuente: Secretaría Técnica del CSPC a partir de la información de la Fiscalía General de la Nación, Dirección Especializada Contra el Crimen Organizado. Consolidado de actividades del crimen organizado en Colombia 2011-2017

El mismo diagnóstico reconoce que la ley penal no ha sido suficiente para responder a la complejidad del crimen organizado con un uso excesivo de la categoría de concierto para delinquir, y agrega: “*el Estado no ha respondido con la misma rapidez y eficiencia a las transformaciones ocurridas(...)concentrándose en las capturas y en la idea de guerra frontal, con lo que se privilegia la reacción punitiva antes que una acción sostenida en el tiempo que responda a una lógica de prevención de la violencia y del delito y no a la simple retribución*”⁴.

El concierto para delinquir implica asociarse con un conjunto de personas para cometer una sucesión de delitos, lo que incluye una gran cantidad de conductas punibles que no necesariamente hacen referencia a una asociación para el uso privativo de la fuerza y la justicia privada o acciones de carácter ilegal en asociación con el Estado. **Las consecuencias de dicha política criminal en el seguimiento implica un vacío en la verdad judicial, y con ello el incumplimiento de los derechos de las víctimas.**

El concierto para delinquir es un tipo penal difuso que no permite medir la acción del Estado contra un tipo de criminalidad concreta, tal y como se reflejan en las cifras, no es posible determinar cuántas de estas personas están vinculadas a ese delito por actividades ligadas al paramilitarismo, sin una importancia judicial en los mismos procesos, **lo que hace que**

⁴ Garzón, Llorente, Álvarez & Preciado, 2016.

resulte difuso a la hora de implementar una acción judicial y una política de prevención a nivel holístico.

Por otro lado, a partir de la información del Ministerio de Defensa Nacional, el Plan Nacional de Política Criminal plantea modalidades delictivas que merecen una especial atención, entre ellas, se encuentran homicidios, **violencia sexual, violencia intrafamiliar, feminicidio**, hurto y la extorsión. Sin embargo, frente a los delitos sexuales y de género, no se incluye ningún tipo de reforma en el tratamiento de la política criminal, ni de implementación de leyes como la 1719 de 2014, la cual tal y como lo ha establecido la Procuraduría General de la Nación sigue siendo muy limitada. Estos delitos se consideran como un tema en abstracto y sin una descripción detallada de las actividades que serán emprendidas, por lo que no es posible hacer un contraste con la situación actual para evaluar su pertinencia, viabilidad y eficacia.

Precisamente el 13 de octubre de este año, UNICEF Colombia, hizo un llamado a las familias y al Estado colombiano para fortalecer la protección y la defensa de los derechos de las niñas en el país. Según esta entidad, **la violencia de género, el abuso sexual, la explotación en el contexto de viajes y turismo son los principales focos de violencia, a su vez, son los más invisibles y normalizados**. Las niñas sufren entre el 75 y 80% del total de los casos violencia sexual en Colombia. Los embarazos de menores de edad se reportan en 6000 nacimientos de niñas de entre 10 y 14 años cada año, como vemos hemos fallado en la protección infantil y la política criminal ha sido insuficiente para atender estas formas de violencia.

En el **componente Dos del Plan, Políticas relativas a la definición legislativa de los delitos y las penas**, define el documento la necesidad de introducir criterios de racionalidad y fundamentación empírica para el análisis en los procesos de formación de normas relativas a la Política Criminal, en donde se acepta que no existe un estudio de impacto de las leyes que se han expedido respecto a la prevención de delitos. También habla de la necesidad de establecer principios de proporcionalidad, afirma el mismo Plan que “la inexistencia de criterios de proporcionalidad en la presentación de proyectos de ley, obedece a que “muchas de las medidas tomadas se han adoptado de manera apresurada y no responden a estudios sobre el problema social a resolver sino a reacciones punitivas de la opinión pública””, lo cual ha generado que la norma penal sufra inconsistencias. Finalmente, el mismo documento acepta y cuestiona el populismo punitivo que impera en Colombia, lo cual además contradictorio con medidas apoyadas, como se menciona anterior, como la Cadena Perpetua por el Consejo Superior de Política Criminal.

Un ejemplo de la contradicción del Plan con lo que viene sucediendo en el país es que el Gobierno Nacional ha propuesto la restricción de beneficios penales endureciendo el sistema

de responsabilidad penal adolescente, lo cual fue objeto de campaña del presidente Duque. En concreto, es necesario que una reforma a la política criminal estudie y desmonte los aumentos punitivos indiscriminados y generalizados (como el del art. 14 de la Ley 890 de 2004, que aumentó las penas para todos los delitos del Código Penal, incluidos los delitos culposos).

Asimismo, en este Componente Dos, se habla de la necesidad de fortalecer las instancias de Política Criminal en el país. Especialmente se hace un llamado a que sea el Consejo Superior de Política Criminal como la instancia coordinadora para el diseño de la política, sin embargo, **preocupa que el rol técnico del Consejo Superior de Política Criminal ha sido insuficiente y poco especializado**, pues se han desarrollado conceptos favorables para proyectos abiertamente regresivos y contrarios a los lineamientos constitucionales de la política criminal, tales como la eliminación de la prohibición de la prisión perpetua, propuesta de populismo punitivo, e incluso se apoyó el Proyecto de Ley 060 de 2018 presentado por el Fiscal General de la Nación el cual, estaba fundado en argumentos de seguridad ciudadana y una orientación político-criminal de “mano dura”, pretendiendo crear nuevos delitos, aumentar las penas para delitos de drogas, eliminar atenuantes para delitos económicos de montos bajos, buscando hacer más larga la pena de prisión para dos de los delitos de mayor participación en la población carcelaria, lo que ahondará en la crisis del sistema penitenciario ampliamente descrita en el Plan. Es necesario fortalecer el carácter técnico de dicho Consejo y exigir conceptos basados en la política criminal coherente.

Por otro lado, en este componente no queda claro como será cumplidos los objetivos propuestos de definiciones legislativas sobre los delitos y las penas, más allá de hacer un diagnóstico que en papel puede resultar pertinente, pero que en la práctica ha sido contradictorio de quienes deben implementar la Política Criminal en el país. Por ejemplo, se omite la pertinencia de hacer una reforma integral al sistema penal, que sería de resorte legal, para poder reestablecer la orientación de una política de enfoque humanista y cuyo fin de la pena deje de ser venganza social, como se ha convertido.

Como conclusión el Gobierno Nacional y demás entidades del Estado involucradas en la política criminal, deben asumir un compromiso inequívoco para evitar presentar y aprobar proyectos de ley que tienen aumentos punitivos desproporcionados, indiscriminados y que sean incoherentes. Así, es necesario que el Estado reconozca y aborde el estado de cosas inconstitucional declarado por esta Corte como una crisis que abarca todas las fases de la política criminal (legislativa, judicial y penitenciaria), y que no puede ser resuelta sin un compromiso de todo el Estado en su conjunto⁵.

⁵ Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 Bogotá D.C., 14 de febrero de 2019.

En el Componente tres: Políticas relativas a los procesos de investigación y judicialización criminal. Criminalización Secundaria, el Plan trae unos lineamientos positivos en materia de Fortalecimiento de la investigación criminal. Reconoce los problemas por la ineficiencia de la investigación criminal y su efecto para las víctimas y credibilidad en el sistema judicial. Entre otras, resalta cómo estos malos resultados en la investigación penal promueven el populismo punitivo, al buscar que se tenga la idea que algo se hace frente a estas fallas, así como otras medidas como las detenciones preventivas (medida de aseguramiento) sin que haya concluido el proceso. Además, pide revisar medidas que se han intentado implementado con el objetivo de hacer más eficiente el sistema, pero que en la práctica no se han utilizado, como el Acusador Privado.

En materia de **Política de priorización para la persecución de la criminalidad** llama a una mayor articulación interinstitucional y territorial, y establece unos criterios para la priorización en la persecución de la criminalidad que incluye medidas que contemplen el cumplimiento del acuerdo de paz. Sin embargo, la mención al acuerdo de paz de hace de forma muy general y no se le da el peso necesario.

En el componente de **Criminal para la lucha contra la criminalidad organizada, el terrorismo y las rentas criminales,** al abordar las Necesidades para el estudio y la caracterización de las dinámicas de la criminalidad cita informes de 2014 y 2015 que podrían estar desactualizados, pues la firma del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, así como el incremento de las masacres durante este gobierno que podrían dar cuenta de un cambio en estas dinámicas. Sin embargo, es positivo que llama a indagar sobre las problemáticas estructurales que contribuyen a comprender los contextos de la violencia y la delincuencia en los distintos territorios para prever nuevos escenarios de configuración de la violencia y el crimen en las regiones.

En cuanto a la **etapa judicial** parte de un diagnóstico claro y recomendaciones para lograr superar la descongestión judicial y fortalecer el sistema de defensoría pública.

El plan reconoce que la política de drogas ha llevado a que el mayor factor de hacinamiento en las cárceles sea el aumento de personas detenidas o condenadas por delitos asociados a las drogas, pero se ha terminado privando de la libertad principalmente a eslabones débiles que son, en su mayoría, personas pobres que no obtienen mayor lucro. En este sentido el Plan resalta que en “el sistema penal se perpetúan las condiciones de exclusión de acceso a los derechos de quienes se consideran los eslabones más débiles de la cadena, lo que correlativamente implica que el Estado no dirija sus recursos hacia el procesamiento y sanción de los jefes de las organizaciones criminales o que, cuando lo hace, vea menguada sus posibilidades por destinar muchos recursos a la persecución penal de quienes podrían ser

enfrentados con medidas diferentes a la sanción penal”. Esta es una perspectiva muy importante, que si se lee en conjunto con el punto 4 del Acuerdo de paz se podría dar un importante giro en la política de drogas. Sin embargo, el Plan no nombra el Acuerdo en este punto.


En la etapa de ejecución de penas y la situación carcelaria el Plan parte por reconocer la grave situación de hacinamiento carcelario. Pone un fuerte énfasis en la construcción de nueva infraestructura, que si bien es necesaria, es urgente pensar en otras medidas como penas alternativas.

El Plan resalta que hay una oferta insuficiente de programas de resocialización y que no existen lineamientos que implementen herramientas para introducir la justicia restaurativa en el tratamiento penitenciario del sistema penal. Eso denota un gran problema para que la pena pueda cumplir su fin. El plan no toca este tema, pero el fin de la pena no es el castigo, que por las condiciones de hacinamiento de las cárceles se ha convertido en un castigo, sin oportunidades reales de resocialización.

Aunado a lo anterior, el Plan resalta que la problemática de la reincidencia carece de estudios que permitan caracterizarla de manera confiable y por lo tanto no pueden determinar la efectividad. Es urgente establecer esa cifra, más aún cuando la oferta de programas de resocialización es deficiente, como lo resalta el mismo Plan. Es una relación lógica en la que no profundiza el plan y es determinante en la política criminal.

Por último, el plan resalta la falta de lineamientos y programas para pospenados que facilite la reinserción de las personas que ya han cumplido las penas. A duras penas toca el tema y recomienda establecer uno lineamientos. Este tema le falta fuerza.

Cordialmente,



ÁNGELA MARÍA ROBLEDO GÓMEZ
Representante a la Cámara