



**PLAN NACIONAL DE  
POLÍTICA CRIMINAL  
2021-2025**







## PLAN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL 2021-2025

Ministerio de Justicia y del Derecho

Ministerio de Educación

Fiscalía General de la Nación

Defensoría del Pueblo

Procuraduría General de la Nación

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia

Consejo Superior de la Judicatura

Policía Nacional

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)

Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC)

Comisión Primera Senado

Comisión Segunda Senado

Comisión Primera Cámara de Representantes

Comisión Segunda Cámara de Representantes



# Consejo Superior de Política Criminal



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
CONSEJO SUPERIOR DE POLÍTICA CRIMINAL  
**PLAN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL**

2021 – 2025  
Bogotá, 2021

## Siglas y abreviaturas

<b>ANDJE</b> Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado	<b>LGBTI</b> Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales e Intersexuales
<b>APP</b> Asociación Público-Privada	<b>MAPP/OEA</b> Misión de Apoyo al Proceso de Paz de la Organización de las Naciones Unidas
<b>Art.</b> Artículo	<b>MIPG</b> Modelo Integrado de Planeación y Gestión
<b>Bacrim</b> Bandas Criminales	<b>Minjusticia</b> Ministerio de Justicia y del Derecho
<b>BMC</b> Bolsa Mercantil de Colombia	<b>MURC</b> Manual Único de Rendición de Cuentas
<b>CEJ</b> Corporación Excelencia para la Justicia	<b>NNA</b> Niñas, Niños y Adolescentes
<b>CIDH</b> Comisión Interamericana de Derechos Humanos	<b>OACP</b> Oficina del Alto Comisionado Para La Paz
<b>C. S. de la J.</b> Consejo Superior de la Judicatura	<b>OACNUDH</b> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>CGP</b> Código General del Proceso	<b>ONU</b> Organización de las Naciones Unidas
<b>CGR</b> Contraloría General de la República	<b>OSIGD</b> Colectivo de personas diversas con orientación sexual e identidad de género diversas
<b>CONPES</b> Consejo Nacional de Política Económica y Social	<b>PAS</b> Plan de acción y seguimiento
<b>CP</b> Código Penal	<b>PGN</b> Presupuesto General de la Nación
<b>CPP</b> Código de Procedimiento Penal	<b>PIB</b> Producto Interno Bruto
<b>CPACA</b> Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo	<b>PND</b> Plan Nacional de Desarrollo
<b>CNSCC</b> Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana	<b>PNPC</b> Plan Nacional de Política Criminal
<b>CTI</b> Cuerpo Técnico de Investigación	<b>PONAL</b> Policía Nacional
<b>DANE</b> Departamento Nacional de Estadísticas	<b>PPL</b> Persona Privada de la Libertad
<b>DNP</b> Departamento Nacional de Planeación	<b>PTAR</b> Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
<b>DIJIN</b> Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL	<b>PTAP</b> Planta de Tratamiento de Agua Potable
<b>ELN</b> Ejército de Liberación Nacional	<b>SENA</b> Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>ERON</b> Establecimiento de Reclusión del Orden Nacional	<b>SIJIN</b> Seccionales de Investigación Criminal
<b>FARC</b> Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia	<b>SMLMV</b> Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes
<b>FGN</b> Fiscalía General de la Nación	<b>SPA</b> Sistema Penal Oral Acusatorio
<b>FPADM</b> Financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva	<b>SRPA</b> Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
<b>FT</b> Financiación del terrorismo	<b>SUIN</b> Sistema Único de Información Normativa
<b>GAML</b> Grupos Armados al Margen de la Ley	<b>UAV</b> Unidad de Atención a Víctimas
<b>GAO</b> Grupos Armados Organizados	<b>UN</b> Naciones Unidas
<b>ICBF</b> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	<b>UNODC</b> Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
<b>IMEI</b> International Mobile Equipment Identity	<b>USAID</b> Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>INMLCF</b> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses	<b>USPEC</b> Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios de Colombia
<b>INPEC</b> Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario	
<b>LA</b> Lavado de activos	

# Contenido

<b>Siglas y abreviaturas</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>7</b>
<b>1. Fases y enfoques transversales del Plan Nacional de Política Criminal</b>	<b>8</b>
<b>2. Diagnóstico de la política criminal en Colombia</b>	<b>10</b>
<b>3. Prioridades del Plan Nacional de Política Criminal</b>	<b>32</b>
3.1 Prioridad Uno: Prevención del delito y reducción del homicidio	32
3.2 Prioridad Dos: Visibilizar, prevenir y perseguir decididamente la violencia basada en género, reconociendo el daño desproporcionado en mujeres, personas OSIGD y NNA	36
3.3 Prioridad Tres: Disrupción del crimen organizado, el terrorismo, sus finanzas ilícitas y actores dinamizadores que generan mayores escenarios de violencia	40
3.4 Prioridad Cuatro: Humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal	45
3.5 Prioridad Cinco: Prevenir la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales	48
3.6 Prioridad Seis: Modernización de la acción estatal para combatir el crimen	52
3.7 Prioridad Siete: Lucha contra la captura del Estado y la corrupción.	56
<b>4. Mecanismo de Seguimiento del Plan Nacional de Política Criminal</b>	<b>59</b>
<b>Referencias</b>	<b>61</b>

## Introducción

El Plan Nacional de Política Criminal<sup>1</sup> es un conjunto de lineamientos, acciones, productos y actividades articuladas entre las entidades de la Rama Judicial, el Gobierno Nacional, el Congreso de la República y el Ministerio Público, constituyendo una política de Estado.

El Plan Nacional cumple con dos fines importantes. Por una parte, busca articular las acciones del Estado en la lucha frontal y articulada contra la criminalidad y sus diferentes manifestaciones delincuenciales. Por otra parte, está orientado a la protección de los derechos de las personas que integran la sociedad colombiana.

Este Plan responde a cinco pilares fundamentales de la política criminal, a saber:

1. Prevención de la criminalidad
2. Definición de comportamientos antisociales que deben ser sancionados penalmente
3. Investigación y juzgamiento de comportamientos delictivos
4. Cumplimiento de la sanción penal
5. Resocialización para el regreso a la vida en convivencia

Esta configuración del Plan evidencia que la política criminal no se restringe únicamente a la política penal y penitenciaria. Esta incluye otros elementos, como los orientados a la prevención del delito, la reconstrucción de los lazos comunitarios en el marco de la justicia restaurativa, la resocialización, entre otros.

El marco constitucional vigente establece que el sistema penal actúa solamente cuando otras iniciativas estatales se han mostrado insuficientes. Por lo anterior, la privación de la libertad se debe reservar para los ataques más graves en contra de los bienes jurídicos más relevantes, tales como la vida, y siempre debe usarse con carácter excepcional cuando se trate de la detención preventiva.

Esta característica del sistema penal como última ratio, hace que el Estado deba diseñar alternativas y mantener una variedad de herramientas complementarias al sistema penal y a la privación de la libertad, generando otras formas de sanción y prevención que busquen el respeto de los derechos humanos, las garantías judiciales y la efectiva protección de los derechos de las víctimas.

Este documento está organizado en cuatro secciones: la primera sección desarrollará el marco de fases y enfoques del Plan Nacional de Política Criminal; la segunda sección se dedicará al diagnóstico de la política criminal en Colombia; la tercera sección, conforme al diagnóstico, establecerá una priorización de acciones y temas estratégicos que serán objeto de una atención inmediata y conjunta por parte de las entidades del Estado colombiano; y, finalmente, la cuarta sección indicará los mecanismos de seguimiento y monitoreo a la implementación del Plan.

<sup>1</sup> El presente Plan Nacional de Política Criminal tiene como sustento legal, el artículo 91 de la Ley 1709 de 2014,

que dicta el siguiente tenor:

“Corresponde al Consejo aprobar el Plan Nacional de Política Criminal que tendrá una vigencia de cuatro años y que deberá ser incorporado en un documento CONPES con el fin de garantizar su financiación.”

Así mismo, responde a lo establecido por las Sentencias T 388 de 2013 y T 762 de 2015 de la Corte Constitucional que señalan la necesidad de construir una política criminal racional coherente, racional y eficaz.



# 1. Fases y enfoques transversales del Plan Nacional de Política Criminal

## Fases de criminalización orientadoras del Plan Nacional

El Plan Nacional de Política Criminal incluye una concepción amplia de la política criminal para el Estado colombiano que abarca las siguientes fases para el tratamiento del delito:

- Fase preventiva: comprende las medidas dirigidas a la prevención de acciones delictivas.
- Fase de criminalización primaria: es la definición de las conductas contrarias a la convivencia en sociedad que merecen sanción penal por parte del Estado.
- Fase de criminalización secundaria: consiste en la aplicación efectiva de los procedimientos de investigación y juzgamiento penal.
- Fase de criminalización terciaria: incluye la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un delito, así como su proceso de resocialización.
- Fase de tratamiento pospenitenciario: son las medidas orientadas a lograr la reinserción en la comunidad de las personas que han cumplido su sanción penal.

## Enfoques transversales para una política criminal efectiva y de transición a la paz con legalidad

Con el fin de ejercer una política criminal al servicio de la ciudadanía y garante de los derechos establecidos en la Constitución y las leyes, todos los lineamientos, acciones, productos y actividades contenidos en este Plan deben atender e integrar los siguientes enfoques transversales:

**Límites del poder punitivo:** el uso de la sanción penal debe ser la última de las alternativas del Estado para el tratamiento de las conductas criminales. Por lo tanto, deben primar las medidas orientadas a la prevención, la alternatividad penal y la justicia restaurativa.

**Enfoque territorial:** el imperio de la ley, expresado en las normas, autoridades y procedimientos judiciales, debe llegar a todos y cada uno de los rincones de la Nación, garantizando el acceso de la justicia para toda la ciudadanía. Se deben reconocer y comprender las diferencias locales de la criminalidad con el propósito de plantear respuestas pertinentes y fortalecer la coordinación interinstitucional.

**Enfoque diferencial:** las acciones del plan deben reconocer y atender las múltiples condiciones y reivindicaciones sociales presentes en la sociedad colombiana (enfoque de género e identidades diversas, enfoque étnico, enfoque de diversidad sexual y enfoque de discapacidad), de modo que se consiga la plena integración para el disfrute de derechos individuales y colectivos consagrados en la Constitución y las leyes.





**Aproximación focalizada en contra del crimen organizado para la transición a la paz:** en aras de hacer eficientes los limitados recursos del Estado, las acciones del Plan deben focalizarse en la lucha frontal y efectiva contra los principales responsables del crimen y buscar la consolidación de la paz.

**Fortalecimiento de la legitimidad del Estado y de la confianza en las instituciones públicas:** la política criminal debe ser cercana al ciudadano, responder a sus demandas y proteger sus derechos de forma que se construya la confianza de las personas en las instituciones.

**Enfoque restaurativo:** las medidas incluidas en este Plan deben integrar los fundamentos de la justicia restaurativa para una reconstrucción del tejido social que atienda las necesidades de las víctimas y brinde posibilidades de reintegración social a quienes cometieron delitos.

## 2. Diagnóstico de la política criminal en Colombia

El Plan Nacional de Política Criminal busca responder a las amenazas criminales que enfrenta el territorio nacional. Este Plan define las prioridades que orientan la intervención de las instituciones con el propósito de dar soluciones a las demandas de justicia, la lucha contra la criminalidad y la garantía de los derechos que exige la ciudadanía.

En ese orden de ideas, en la presente sección se ofrece un diagnóstico general que aborda los principales problemas que enfrenta el Estado para cumplir con lo dispuesto en la Constitución y las leyes en materia de política criminal.

### Vulneraciones al derecho a la vida

El homicidio en Colombia es un delito que se presenta como consecuencia de la concurrencia de múltiples modalidades delictivas que evolucionan en el tiempo. De acuerdo con los datos contenidos en el sistema de información del Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA) de la Fiscalía General de la Nación (FGN)<sup>2</sup>, en 2019 se presentaron 12.446 víctimas de homicidio, mientras que para el 2020 el total de víctimas fue de 11.576, lo cual significó una reducción del 7,06%<sup>3</sup>. En lo corrido del 2021, el total de víctimas registradas por este delito es de 7.510.

Con respecto al esclarecimiento, tanto para homicidio como para otros delitos a los que se hará referencia en este documento, se utilizará la tasa de avance de esclarecimiento construida por la FGN. Esta tasa está compuesta por aquellas actuaciones que constituyen un avance en la investigación y anteceden el esclarecimiento, es decir, son aquellas actuaciones en las que se presentó una solicitud ante el juez o que permiten deducir que posteriormente se producirá una decisión judicial.

Para el homicidio, según cifras reportadas por la FGN, durante el año 2019 se alcanzó una tasa de avance de esclarecimiento del 29,04%. Para el año 2020 esta tasa de avance de esclarecimiento subió a un 30,91%. Por último, entre el 1 de enero y 22 de julio de 2021, la tasa de avance de esclarecimiento alcanza a un 27,02<sup>4</sup>%.

Ahora bien, este delito presenta una heterogeneidad en su comportamiento. Gran parte de los ho-

<sup>2</sup> Los datos fueron procesados y analizados utilizando el sistema de información de gestión de procesos SPOA, con fecha de corte al 22/07/2021.

<sup>3</sup> La reducción reportada en el año 2020 se debe, en parte, al efecto de las medidas administrativas ordenadas por el Gobierno Nacional para contrarrestar la propagación de la pandemia causada por el virus Covid-19. En ese sentido, esta reducción no puede relacionarse con el comportamiento de este delito, puesto que para el año 2021, con corte a 22 de julio, se observa una tendencia al alza.

<sup>4</sup> Al compararse los mismos periodos se tiene que de enero a julio de 2019 se presentaron 6.613 víctimas con un avance de esclarecimiento del 28,33%; en el mismo periodo del año 2020 se presentaron 5.977 víctimas respecto a las cuales se tuvo un avance de esclarecimiento del 24,95%. Para el año 2021, en este mismo periodo se han presentado 7.510 víctimas y se ha alcanzado un porcentaje de avance de esclarecimiento del 27,02%. Comparativamente, el año 2021 presentó el mayor número de víctimas.

mictorios corresponden a ataques sicariales, de acuerdo con datos de la Policía Nacional, en el año 2020 representaron el 57,6% de los homicidios (6.914). Igualmente, hay diversos factores sociales que contribuyen a la persistencia de este delito en el país como la presencia de organizaciones criminales en los territorios y la consecuente violencia, o la intolerancia social que afecta la convivencia ciudadana.

Estas cifras muestran que no solo es necesario impulsar más procesos en la etapa investigativa, sino también adoptar las medidas necesarias para agilizar el proceso en la etapa de juzgamiento, de manera que se obtengan sentencias condenatorias o absolutorias. Según estadísticas del Consejo Superior de la Judicatura en relación con las audiencias programadas durante el año 2019 en SPOA, el 42% fueron canceladas. De estas el 48% lo fue por ausencia del defensor, el 23% por inasistencia del fiscal y el 5% por causa imputable al juez.

Otra problemática a tener en cuenta, tiene que ver con la privación arbitraria del derecho a la vida por parte de agentes del Estado. De acuerdo con la FGN<sup>5</sup> en el periodo comprendido entre los años 2016 a 2021, se han creado 97 noticias criminales por los delitos de homicidio y feminicidio en los que al menos hay un miembro de la fuerza pública en calidad de indiciado. No obstante, se trata de una problemática sobre la cual se requiere realizar estudios y análisis para dar cuenta de la magnitud y alcances en cuanto a la afectación de derechos ciudadanos.

Finalmente, un tema que debe requerir atención por parte de las autoridades en el marco del presente Plan para incidir en la reducción del homicidio, tiene que ver con medidas para perseguir la modificación y uso de armas de letalidad reducida en la comisión de delitos.

En ese sentido, la Policía Nacional evidencia que el uso de este tipo de armas ha significado un incremento en la comisión de conductas punibles a nivel nacional, tales como, el hurto en todas sus modalidades, lesiones personales y homicidio, asociadas en muchos casos al uso de armas traumáticas.

De acuerdo con cifras del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) se pudo evidenciar que desde el año 2020 a julio de 2021, se han incautado 1.222 armas de letalidad reducida, de las cuales 280 se incautaron en 2020 y 942 en 2021. Del total de estas armas incautadas, 617 son pistolas traumáticas, 124 pistolas de fogeo y 6 fusiles traumáticos.

De igual forma, de las 942 armas incautadas en 2021, 680 estuvieron vinculadas en diferentes eventos criminales, entre los más recurrentes se encuentran el homicidio con 8 casos, el hurto a personas con 248 casos, las lesiones personales en 69 casos, y el hurto de entidades comerciales con 36 casos. Por estas razones, es imperiosa la necesidad de regular el porte y tenencia de estos elementos, que se vienen empleando para afectar el patrimonio, integridad, bienes y honra de los colombianos.

---

<sup>5</sup> La fecha de las cifras corresponde a enero de 2016 al 7 de julio de 2021. Por otra parte, es preciso resaltar que el total de noticias criminales por los delitos homicidios y feminicidios indicados no diferencian si las circunstancias de los hechos fueron en el marco del ejercicio de las funciones del miembro de la fuerza pública o fuera de ellas.

## Homicidio por intolerancia

De acuerdo con datos de la Policía Nacional, en el 2020, el 20,5% (2.465) de homicidios fueron producto de riñas. Con el fin de prevenir las muertes por esta última modalidad en el año 2020, la Policía Nacional logró imponer 94.882<sup>6</sup> medidas correctivas a personas que protagonizaron riñas en vía pública; es decir, aquellas que incurrieron en comportamientos contrarios a la convivencia, los cuales ponen en riesgo la vida e integridad personal (Art. 27 de la Ley 1801 de 2016)<sup>7</sup>.

A causa de ello, la mediación policial ha sido empleada en 5.708 casos de riña, realizando además 15.175 traslados por protección y para procedimiento policivo, producto de la participación en este tipo de conductas.

## Homicidio de líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y excombatientes

De acuerdo con la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), de enero a septiembre de 2020 se reportaron 49 homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos, llegando así a un total de 325 casos en el periodo comprendido entre 2016 y septiembre de 2020, evidenciándose un incremento considerable en el 2018, donde la cifra alcanzó 93 asesinatos.

De acuerdo con la FGN, los defensores de derechos humanos son uno de los grupos más afectados por el delito de homicidio en las regiones con presencia de organizaciones criminales, dado que el 69,09% de los responsables de las afectaciones a los defensores de derechos humanos son las principales organizaciones criminales que se encuentran en el país. En el caso de las afectaciones a excombatientes, el 76,19% es de responsabilidad de organizaciones criminales.

Por otra parte, sobre un universo de 435 víctimas de homicidios contra defensores de derechos humanos reportados por la OACNUDH, la Fiscalía reporta a julio 22 de 2021, un avance de esclarecimiento de 66,91% sobre 417 casos sobre los que tiene jurisdicción.

En contraste, según el reporte de la OACNUDH con otras plataformas, han reivindicado 681 víctimas por hechos ocurridos entre 2016 y 2021, de los cuales 5 han sido archivados por conductas atípicas. En el mapa No 1 se presentan datos de víctimas por departamento, su respectivo avance. (Ver mapa No.1 y Tabla No. 1)

6 Registro Nacional de Medidas Correctivas - RNMC.

7 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana - CNSCC.





Dirección de asignación	Victimas con avance de esclarecimiento 2016-2021	Victimas 2016-2021	Tasa de avance esclarecimiento	Participación a nivel nacional
Caqueta	40	65	61,54 %	15,59 %
Antioquia	28	42	66,67 %	10,07 %
Norte De Santander	25	35	71,43 %	8,39 %
Patanayo	15	24	62,50 %	5,76 %
Nariño	16	21	76,19 %	5,04 %
Caquetá	13	20	65,00 %	4,80 %
Chocó	7	16	43,75 %	3,84 %
Cali	6	15	40,00 %	3,60 %
Valle Del Cauca	8	14	57,14 %	3,36 %
Risaralda	10	12	83,33 %	2,88 %
Armenia	8	12	66,67 %	2,88 %
Medellín	5	12	41,67 %	2,88 %
Córdoba	8	11	72,73 %	2,64 %
Dirección Especializada Contra Organizaciones Criminales	10	11	90,91 %	2,64 %
Huila	5	10	50,00 %	2,40 %
Cesar	5	10	50,00 %	2,40 %
Magdalena Medio	6	9	66,67 %	2,16 %
Bolívar	6	7	85,71 %	1,68 %
Meta	4	7	57,14 %	1,68 %
Tolima	5	6	83,33 %	1,44 %
Bogotá	6	6	100,00 %	1,44 %
Casanare	4	5	80,00 %	1,20 %
Caldas	4	5	80,00 %	1,20 %
Atlántico	5	5	100,00 %	1,20 %
Dirección Especializada Contra Las Violaciones A Los Derechos Humanos	2	5	40,00 %	1,20 %
Cundinamarca	4	4	100,00 %	0,96 %
Boyacá	4	4	100,00 %	0,96 %
La Guajira	4	4	100,00 %	0,96 %
Magdalena	3	4	75,00 %	0,96 %
Santander	3	3	100,00 %	0,72 %
Valdavia	1	3	33,33 %	0,72 %
Quindío	3	3	100,00 %	0,72 %
Sucre	2	2	100,00 %	0,48 %
Delegada Para La Seguridad Ciudadana	2	2	100,00 %	0,48 %
Guaviare	0	1	0,00 %	0,24 %
<b>Total Nacional</b>	<b>279</b>	<b>417</b>	<b>66,91 %</b>	<b>100,00 %</b>

Fuente. Dirección de Políticas y Estrategia. Consulta en SPOA: 22 de julio de 2021. Víctimas verificada por ONU

## Violencia basada en género, reconociendo el daño desproporcionado en mujeres, personas con orientación sexual e identidad de género diversa (OSIGD) y niños, niñas y adolescentes (NNA)

En lo que respecta al delito de feminicidio, para el año 2020 se presentaron 176 víctimas<sup>8</sup>, lo cual significó una reducción de 51 víctimas en comparación con las 227 reportadas en el año 2019.

En cuanto a las tasas de avance de esclarecimiento registradas en el 2020, se destacan avances

<sup>8</sup> La FGN está trabajando en la correcta adecuación típica de hechos violentos como feminicidio, por lo cual esta cifra puede tener variaciones.

con respecto al año 2019<sup>9</sup>. Sin embargo, de acuerdo con la FGN estas conductas persisten. Entre el 1 de enero y el 22 de julio de 2021, el total de víctimas por este delito es de 106, cuya tasa de avance de esclarecimiento es del 94,32%.

De acuerdo con el censo delictivo de la FGN, al 1 de julio de 2021, los cinco departamentos con más feminicidios en términos absolutos fueron Valle del Cauca (26), Antioquia (26), Bogotá (22), Magdalena (13) y Tolima (12).

Con respecto a los delitos sexuales, y de acuerdo con el Censo Delictivo de la FGN en 2019 ingresaron 36.994 procesos, mientras que en el 2020 se registraron 29.174, cifra que evidencia una reducción de 7.820 procesos. Para el año 2020, la tasa de avance de esclarecimiento fue de 11,12%.

En lo corrido del 2021, con corte al 22 de julio, se han registrado 15.794 procesos y la tasa de avance de esclarecimiento es del 14,94%<sup>10</sup>. Según reporta la Policía Nacional, los delitos sexuales contra NNA ascendieron a 19.819 casos en 2020, cifra menor a la presentada en 2019, año en el cual se reportaron 28.063 casos.

## Muertes relacionadas con hechos de violencia intrafamiliar

Las víctimas de homicidio producto de violencia intrafamiliar para 2020 fueron 236, 20 menos que en 2019 (256 víctimas). A 22 de julio del 2021 se han reportado 123 víctimas, respecto de las cuales se tiene un avance de esclarecimiento del 95,12%<sup>11</sup>.

En el 2020 se presentó una reducción de casos notificados por sospecha de violencia en un 52%<sup>12</sup>, siendo la violencia física la más recurrente seguida por la violencia sexual. Donde del total de casos reportados en 2020, el 74,2% de las víctimas son mujeres, niñas y adolescentes<sup>13</sup>.

Las medidas de confinamiento generaron que los conflictos se trasladaran a los hogares; la violencia al interior de estos aumentó después de un periodo de descenso hasta el 2018, dándose un repunte entre 2019 y 2021, con una afectación especial contra las mujeres, los niños, niñas y adolescentes y la población adulta mayor.

Ejemplo de este cambio en las dinámicas de algunos fenómenos criminales fue el aumento en

<sup>9</sup> En el año 2019 la tasa de avance de esclarecimiento registrada fue de 90,75% mientras que en el año 2020 fue de 94,32% (166 víctimas)

<sup>10</sup> Al comparar los mismos periodos se tiene que de enero a julio de 2019 se iniciaron 17.597 procesos sobre los

cuales se obtuvo un avance de esclarecimiento del 9,65%; en el mismo periodo del año 2020 se iniciaron 14.453 procesos respecto a de los cuales se tuvo un avance de esclarecimiento del 7,77%. Para el año 2021, en este mismo periodo se han iniciado 15.797 procesos y se ha alcanzado un porcentaje de avance de esclarecimiento del 14,94%. Esto quiere decir que en el 2021 la Fiscalía alcanzó un avance en el esclarecimiento en 1.232 casos más respecto del año inmediatamente anterior.

<sup>11</sup> Datos del censo delictivo de la FGN, fecha de corte 22 de julio de 2021, sobre información registrada efectivamente en el SPOA.

<sup>12</sup> Entre el 25 de marzo y el 21 de abril de 2019 se reportó un total de 9.231 casos notificados por sospecha de violencia, a diferencia de los 4.470 casos reportados para el mismo periodo en 2020. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2020). Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género.

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2020). Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género (contra niñas, niños, adolescentes y mujeres) durante el aislamiento preventivo obligatorio 25 de marzo al 21 de abril.

el número de noticias criminales creadas por el delito de violencia intrafamiliar. Según datos de la FGN, en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 6 de junio de 2021, se han presentado 43.252 hechos constitutivos de este delito, cifras que constituyen un aumento del 22,81% en comparación con 35.220 reportados en el mismo lapso del año 2020.

## Discriminación por orientación sexual e identidad de género diversa

Durante el 2020, la Defensoría del Pueblo recolectó información identificando, acompañando, asesorando y activando rutas institucionales en 517 casos de discriminación por orientación sexual e identidad de género diversa.

De estos casos, 312 corresponden a violencia en relación con la identidad y expresión de género de personas transgénero (281 mujeres trans y 31 hombres trans), y 36 casos de personas presentan otra categoría de identidad de género diversa. Los demás, corresponden a casos asociados a la orientación sexual así: 113 contra hombres gay, 73 casos hacia mujeres lesbianas y 19 contra personas bisexuales.

Lo anterior evidencia cómo la violencia por prejuicio que se cierne sobre esta población no constituye una situación aislada en la vida de estas personas. Por el contrario, configuran actos de discriminación fundados en estereotipos que refuerzan y justifican un trato desigual que acarrea consecuencias graves para la materialización de derechos y libertades fundamentales.

## Violencia producida por organizaciones criminales en el territorio y dificultades en su persecución penal

En Colombia, y como se vio en el caso de la vulneración de derechos de líderes sociales, buena parte de los homicidios reportados por las autoridades tienen como responsables a miembros de organizaciones criminales o cuya explicación son las disputas por el control territorial, logístico y económico de las rentas ilegales.

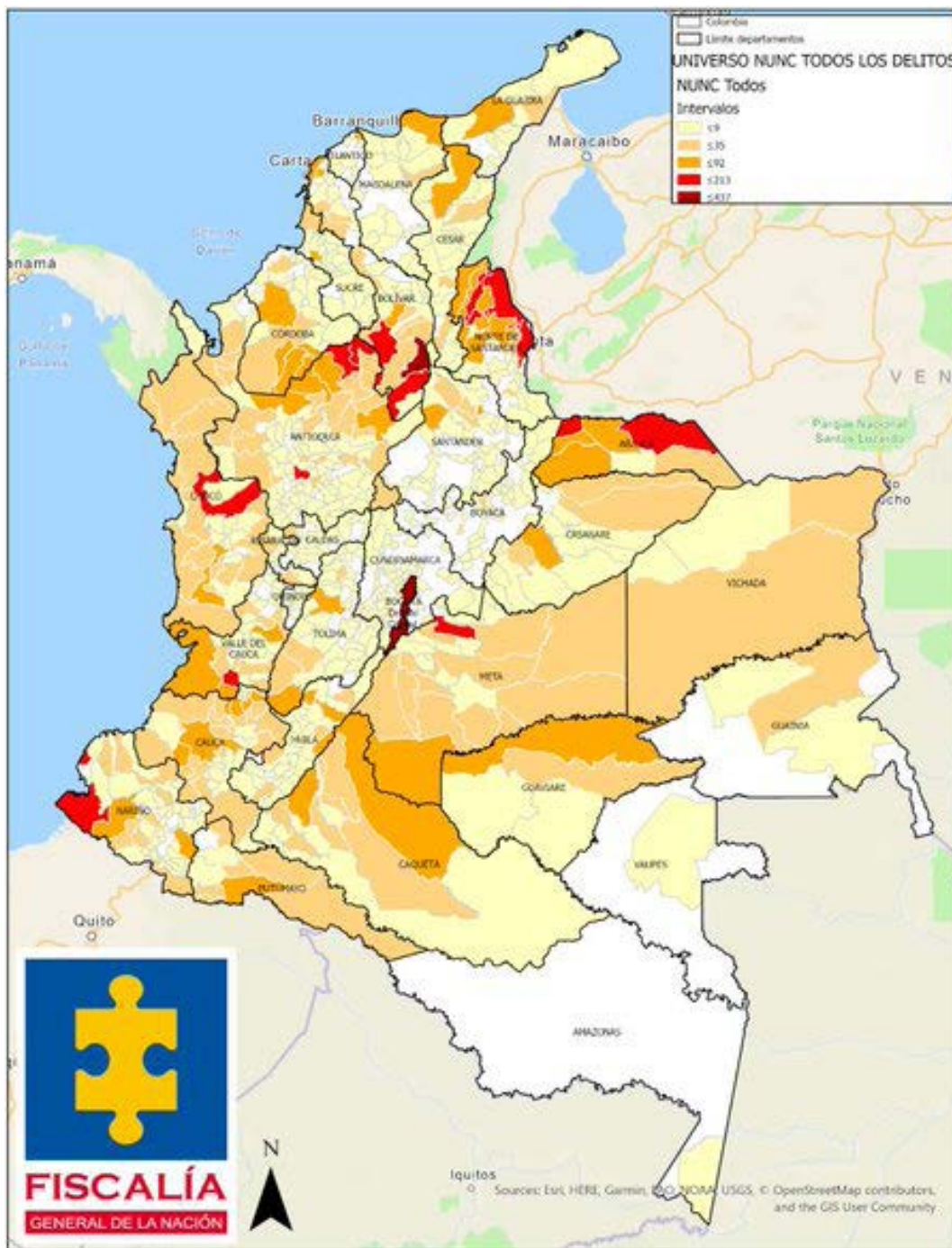
La concentración de investigaciones y afectaciones atribuidas a los Grupos Armados Organizados (GAO)<sup>14</sup> puede ayudar a determinar las zonas afectadas, las dinámicas locales, los actores ilegales y los fenómenos criminales que afectan al país. (Ver mapa No. 2)

---

14 Los GAO como el ELN, Clan del Golfo, GAOr, Pelusos y Caparros.



Mapa No. 2. Concentración de investigaciones atribuidas a GAO, 2020



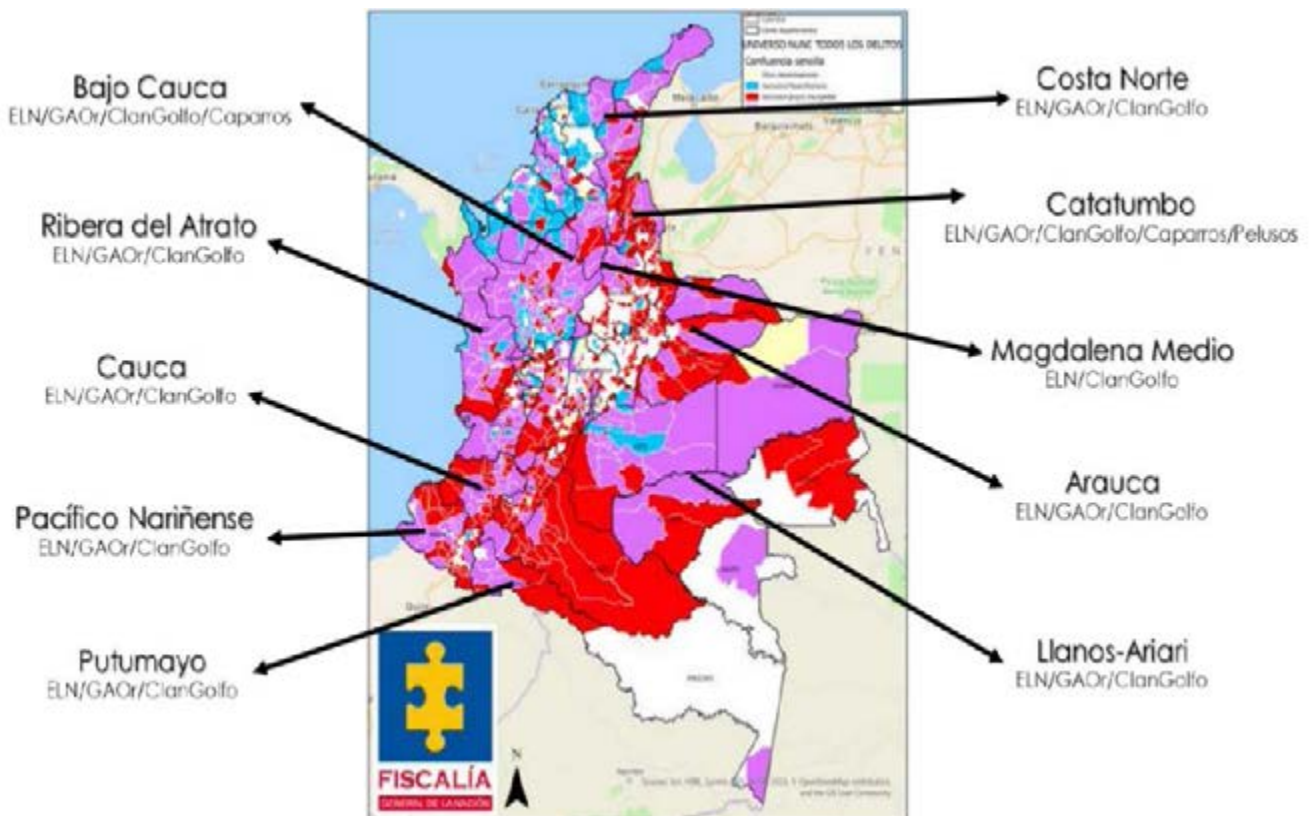
Fuente: FGN, Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada (DAIAC-CO) 2020.

Algunas zonas del país<sup>15</sup> han sido identificadas como puntos críticos por la confluencia de múl-

15 En el 2020 la FGN identificó 10 zonas de intervención estratégica para combatir e impactar la criminalidad organizada y las fuentes de financiación. Estas zonas son: i) Costa Norte; ii) Catatumbo; iii) Magdalena Medio; iv) Arauca; v) Llanos-Ariari; vi) Bajo Cauca; vii) Atrato; viii) Cauca; ix) Pacífico Nariñense y x) Putumayo.

tiples actores armados. En estas se presenta una concentración de investigaciones penales, así como factores sociales, económicos y geográficos que las convierten en zonas de alto interés de los grupos ilegales, lo que posibilita la ocurrencia de afectaciones en los territorios y sus poblaciones. (Ver mapa No. 3)

**Mapa No. 3. Concurrencia de investigaciones atribuidas a GAO y presencia territorial de GAO, 2020**



Fuente: FGN, Dirección de Apoyo a la Investigación y Análisis contra la Criminalidad Organizada (DAIACCO) 2020.

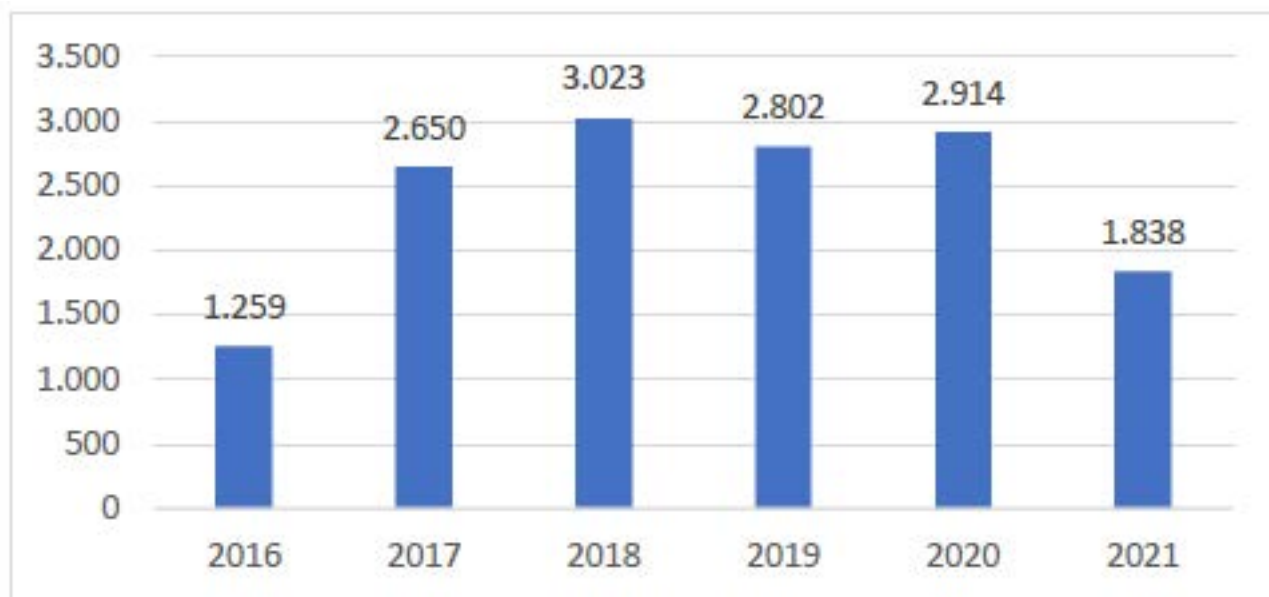
## Incidencia de conductas criminales relacionadas con el narcotráfico que afectan los recursos naturales y el medio ambiente

De acuerdo con el informe de monitoreo de cultivos ilícitos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2021), en el año 2020 se reportaron 143.000 hectáreas de cultivos ilícitos, lo que significa una reducción frente a las 154.000 hectáreas reportadas en 2019.

El informe señala adicionalmente que, en 2020, el potencial de producción de clorhidrato de cocaína pura alcanzó 1.228 toneladas; la producción estimada de hoja de coca fue de 997.300 toneladas métricas (tm) y en relación con la productividad del cultivo, a nivel nacional, el rendimiento anual de hoja de coca por hectárea se determinó en 6.4 tm/ha/año.

Las regiones caracterizadas por la presencia de grupos ilícitos son aquellas que registran la necesidad de una intervención urgente en materia de protección medioambiental<sup>16</sup>. Es así como la deforestación está asociada a la presencia de múltiples economías ilícitas que sirven de fuente de financiación de estos grupos<sup>17</sup> (Ver gráfica No. 1)

**Gráfica No. 1. Noticias criminales de delitos medioambientales, 2016-2021**



Fuente: FGN 2021, fecha de corte junio 30 de 2021.

Según la FGN entre 2016 y 2021 se han registrado 14.486 entradas efectivas de noticias criminales relacionados con delitos medioambientales, cuyos efectos han sido devastadores. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2020), en las últimas dos décadas (2000-2019) se han perdido 2.8 millones de hectáreas de bosques. (Ver gráfica No. 2)

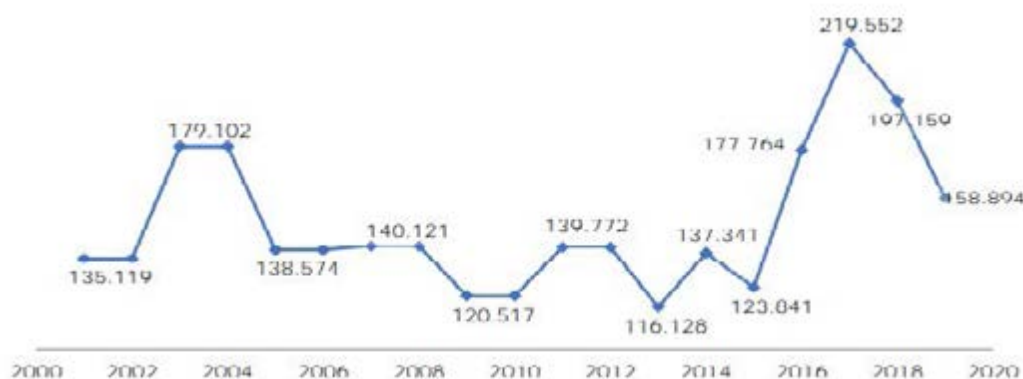
El narcotráfico y la extracción ilícita de minerales constituyen, desde la matriz de criminalidad, los principales elementos depredadores de los recursos ecológicos estratégicos de la nación.

<sup>16</sup> De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, detrás de los delitos ambientales con frecuencia existe una organización criminal. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (2019). Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2018. Bogotá.

<sup>17</sup> La explotación ilícita de recursos naturales ha afectado de manera importante los ecosistemas a nivel nacional. Algunos reportes informan que entre 2001 y 2019 el país perdió 4.34 millones de hectáreas de cobertura arbórea.

Asimismo, el SIMCI reportó 15.000 hectáreas nuevas de área afectada por la explotación de oro de aluvión en el país para el año 2018 en comparación con el año 2016. Por lo tanto, esta administración está comprometida con implementar estrategias contundentes que le permitan disminuir las afectaciones al medio ambiente por parte de las organizaciones criminales. Fiscalía General de la Nación. (2020). Resultados en la calle y en los territorios. Dirección Estratégica. 2020 – 2024.

Gráfica No. 2. Deforestación en Colombia 2000-2020



Fuente: DNP (2020), a partir de datos del (Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, 2020)

Según los datos de la FGN, entre 2015 y 2021, se registraron 35.000 noticias criminales por daño a los recursos naturales. Particularmente, para 2020 el país contaba con 278 municipios afectados por extracción ilícita de minerales, de los cuales 145 tenían presencia de organizaciones criminales<sup>18</sup>.

Así mismo, en cuanto a la pesca ilegal, de acuerdo con la FGN se han contabilizado 130 entradas efectivas de noticias criminales entre junio de 2016 y junio de 2021. Por su parte, la Policía Nacional en 2020 incautó 19.594 unidades de fauna y 202.305 unidades de flora, producto de 52.426 acciones de control y 4.890 capturas contra miembros de estructuras criminales dedicados a la sustracción de flora y fauna del territorio nacional.

## Reducido desarrollo de un tratamiento penal diferenciado

En relación con la problemática del tratamiento de los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico, se encuentra que las mujeres han tenido una vinculación activa a las economías conectadas con la narcoactividad. Esto a través de la realización de tareas productivas y reproductivas como cultivadoras, raspachines, recolectoras, amedieras, jornaleras, finqueras, colaboradoras, cocineras y quimiqueras, que evidencian los riesgos diferenciales a los que se enfrentan, y que se potencializan por el hecho de ser mujeres<sup>19</sup>

Así mismo, en 2019, un estudio realizado por la UNODC en conjunto con el Ministerio de Justicia y del Derecho<sup>20</sup>, aborda un escenario particularmente complejo que expone la relación entre

18 Ministerio de Defensa Nacional. (2020). Informe del Centro Integrado de Información de Inteligencia Minero Ambiental – CI3MA).

19 Fundación Ideas para la Paz - FIP; ONU Mujeres; Suecia. (2018). Atención de necesidades y garantía de derechos de mujeres vinculadas a enclaves cocaleros, pág. 3. Obtenido de: <https://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a2088b97622c.pdf>

20 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas. Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas. Ministerio de Justicia y del Derecho, co-editor.



mujer, drogas, delitos y privación de la libertad, dicho ejercicio señala algunos datos relevantes como:

- El 75% de las mujeres en centros de reclusión por delitos relacionados con drogas habitaba en barrios de estrato uno y dos, y un 8% adicional vivía en barrios de invasión no regularizados o era habitante de calle.
- El 72% de ellas no concluyó la secundaria y el 22% ni siquiera pudo completar la educación primaria.
- En las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali se agrupan el 29% de las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas.
- El 82% de las encuestadas devengaba sus ingresos de actividades lícitas, y el 17% de fuentes ilegales relacionadas, principalmente con drogas.

Cerca de la mitad de las encuestadas (48%) reportó haber sido víctima de algún tipo de violencia basada en género. De manera particular, de las que reportaron algún tipo de violencia, el 19% fue víctima de violencia sexual.

## Persistencia de desafíos en la lucha contra las finanzas criminales y lavado de activos

Las estructuras de crimen organizado cuyo propósito es el lucro económico o material<sup>21</sup>, se concentran en actividades como el tráfico de estupefacientes<sup>22</sup>, el tráfico de armas, la extracción ilícita de recursos naturales, el contrabando, el tráfico de migrantes, entre otros.

Estos aspectos generan disputas por el control de las rentas criminales y escenarios complejos en materia de seguridad, afectando directamente a la población e incidiendo en hechos de impacto como los homicidios colectivos<sup>23</sup> o desplazamientos forzados<sup>24</sup>.

Colombia es un país vulnerable a las conductas de lavado de activos y las acciones realizadas para mitigar estas actividades tienen muy bajo impacto. Aunque la intervención del Estado<sup>25</sup> en el año 2019 evitó que se lavaran dineros del narcotráfico equivalentes al 2,3% del producto in-

21 Organización de la Naciones Unidas. (2000). Resolución 55/25 de la Asamblea General. Artículo 2, a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

22 Según informe de la UNODC, la principal renta criminal en el país son las derivadas del narcotráfico. Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). Informe de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.

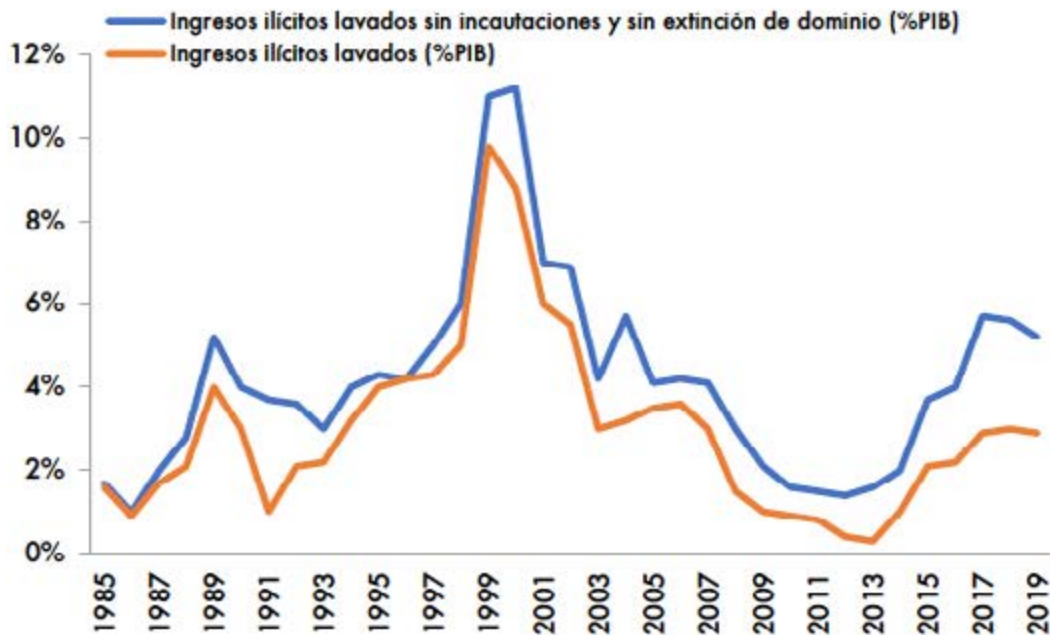
23 En 2020 se presentaron 33 hechos de homicidios colectivos con cuatro o más víctimas, en su mayoría materializados por estructuras criminales como GAO y GDO.

24 Según boletín de la Defensoría del Pueblo, en el primer trimestre de 2021 se presentaron 65 eventos de desplazamiento masivo, afectando a 8.982 familias y 27.435 personas, siendo las zonas de presencia de estructuras criminales las más afectadas por amenazas, homicidios, reclutamiento forzado, presencia de artefactos explosivos, enfrentamientos entre grupos armados. Defensoría del Pueblo. (2021). Boletín de movilidad humana forzada. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana. Boletín Informativo No. 1. 1º de enero a 31 de marzo de 2021.

25 La intervención del Estado se entiende como las incautaciones de clorhidrato de cocaína y la extinción de dominio de bienes relacionados con el narcotráfico.

terno bruto (PIB) del país<sup>26</sup>, el potencial de recursos que generó el narcotráfico ese mismo año alcanzó el 2,9% del PIB, es decir, aproximadamente 31 billones de pesos (ver gráfica No. 3).

**Gráfica No. 3. Serie estimada de lavado de dinero por narcotráfico**



Fuente: Cálculos UIAF, con base en el documento del Banco Mundial, Illicit Activity and Money Laundering from an Economic Growth Perspective (Villa, Misas y Loayza, 2016).

De igual forma, para el año 2020 y 2021, la FGN a través de su Dirección Especializada de Extinción de Dominio<sup>27</sup> logró la afectación de un total de 12.875 bienes por un valor de más de 17 billones de pesos.

## Persistencia de dificultades para humanizar el sistema penitenciario, garantizar la resocialización y brindar oportunidades de inclusión social para prevenir la reincidencia

### Tendencia al uso excesivo de la privación de la libertad

Actualmente, el sistema judicial colombiano muestra cifras que dan cuenta de la sobreproducción de acciones de corte punitivo que generan presiones sobre el sistema penitenciario. Es así

<sup>26</sup> De acuerdo con estimaciones de la UIAF.

<sup>27</sup> Datos estadísticos de los resultados de la Dirección Especializada de Extinción de Dominio desde el 1 de enero de 2020 al 19 de julio del 2021

como entre 2018 y 2019, la solicitud de medidas de aseguramiento fue bastante frecuente<sup>28</sup>. En ese lapso los fiscales solicitaron 136.896 medidas de aseguramiento, de las cuales fueron otorgadas 118.919 medidas (87%).

De estas medidas otorgadas, 69% fueron en establecimiento de reclusión, 20% en prisión domiciliaria y 11% fueron no privativas de la libertad. En ese mismo período se presentaron 301.523 imputaciones y 137.338<sup>29</sup> de estas derivaron en la solicitud de una medida (45%).

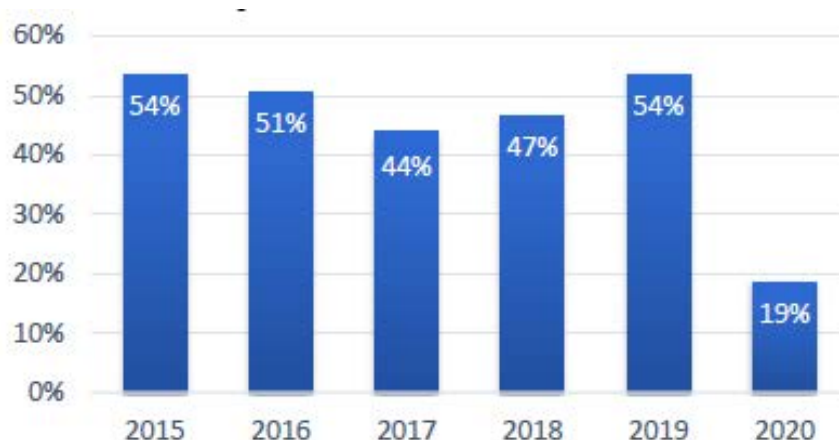
En contraste, no existen suficientes campañas de divulgación dirigidas a la ciudadanía sobre los beneficios sociales y del sistema penal, a partir de la implementación de un sistema de medidas alternativas como respuesta sancionatoria válida del Estado a la criminalidad, situación que resulta de fundamental importancia para reducir las actitudes punitivas de la sociedad.

## Hacinamiento penitenciario y carcelario

La Corte Constitucional ha declarado en distintos momentos el estado de cosas inconstitucionales en el sistema penitenciario y carcelario<sup>30</sup>, evidenciando las problemáticas de habitabilidad de las personas privadas de la libertad (PPL) en los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON).

Uno de los principales factores que inciden en las condiciones de habitabilidad es el hacinamiento penitenciario y carcelario, que en el último año observó una reducción, en razón a las medidas decretadas por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia sanitaria desatada por la pandemia del COVID-19.

**Gráfico No. 4. Porcentaje de hacinamiento en los ERON, 2015 -2020**



Fuente: INPEC-SISIPEC

Uno de los grupos poblacionales más afectados son los de OSIGD, que como colectivo, sufren

28 Fiscalía General de la Nación, Directiva 0001 de 2020 “Por medio de la cual se establecen lineamientos generales respecto a la solicitud de medidas de aseguramiento”, Lineamiento 13. Las cifras aludidas fueron extraídas del SPOA con fecha de corte de 3 de abril 2019, para la elaboración de la directiva.

29 Este dato es diferente de las 136.896 a las que se hace referencia al inicio del párrafo, porque en algunas de las imputaciones de 2018-2019 las medidas fueron solicitadas en 2020.

30 A través de las Sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013, reiterado a través de la Sentencia T-762 de 2015.

diversas formas de discriminación, que los afecta en la etapa previa al ingreso penitenciario, durante el transcurrir del mismo, y también tras la excarcelación después de haber cumplido su condena. Como reflejo de ello, el Informe Defensorial, publicado por la Defensoría del Pueblo en el 2019, sobre violencias basadas en género y discriminación, mostró que el 85% de las personas con OSIGD han sufrido violencia por prejuicio.

## Persistencia de conductas punibles en los establecimientos de reclusión

Un aspecto de suma preocupación tiene que ver con la comisión de delitos dentro y desde los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, siendo la extorsión una de las modalidades principales que tiene impacto directo sobre la ciudadanía.

Con respecto a la modalidad carcelaria de extorsión durante el año 2020, la Policía Nacional señala que se han realizado 306 capturas, además de diferentes “operaciones bloqueo” en las cuales se bloquearon 14.274 IMEI<sup>31</sup>, identificados al interior de las cárceles para la realización de llamadas extorsivas.

## Falencias en el proceso de resocialización y aumento de la reincidencia penitenciaria<sup>32</sup>

Actualmente se presenta una limitada ocupación laboral de la PPL en los ERON que contribuyan a los procesos de resocialización. De acuerdo con el SISIEPEC, para junio de 2021, la ocupación laboral es de 45.722 PPL, lo que representa un 50,9% del total de la población privada de la libertad.

Dicha situación continúa debido a las dificultades de la PPL para acceder a procesos de formación técnicos y tecnológicos enfocados a procesos productivos e industriales, por cuanto el acceso de la PPL es lento, dependen del proceso de admisión y de la oferta del SENA, donde no existen los mismos programas de formación.

La principal consecuencia de las falencias del proceso de resocialización es la reincidencia, la cual se encuentra actualmente en un 22,3%<sup>33</sup> (reincidentes/PPL condenada).

31 Policía Nacional. (2020). Comunicado de prensa. Realizamos contundente ofensiva contra la extorsión carcelaria. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/noticia/realizamos-contundente-ofensiva-contraxtorsion-carcelaria-0>

32 Existen diferentes aproximaciones a la reincidencia, siendo una de ellas la penitenciaria, la cual refiere al ingreso en dos o más ocasiones a un centro de reclusión.

33 INPEC, Informe estadístico N° 6, junio 2021, p. 61

## Baja articulación con las entidades territoriales para atender y garantizar los derechos de la población privada de la libertad

De acuerdo con el SISIPEC, se identifica que, para junio de 2021, de las 96.400 PPL en establecimientos a cargo del INPEC, 24.130 están detenidos preventivamente, quienes de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, deberían estar a cargo de los entes territoriales; sin embargo, la gran mayoría de estas entidades desconocen e incumplen su obligación legal, lo que impacta en el hacinamiento en los ERON.

## Barreras para la reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido la pena privativa de la libertad

Los problemas de reintegración más recurrentes a los que se enfrenta la población pospenada están asociados, por un lado, a los efectos de prisionalización que se generan por la privación de la libertad.

Por otro lado, el estigma social que se genera por el hecho de haber pasado por un centro penitenciario, cierra oportunidades de integración comunitaria y vinculación laboral. Esto genera una identidad delictiva que en muchos casos refuerza la actividad ilegal como forma de vida.

Adicionalmente, debido a que el sistema penitenciario tiene dificultad para atender las necesidades de la PPL, el pospenado sale del centro de reclusión con los mismos factores de riesgo y no tiene herramientas para transformarlos fuera del centro penitenciario. Sobre este aspecto hay que señalar las debilidades de los programas de atención pospenitenciaria, cuyos resultados son incipientes, pues es baja la cantidad de personas pospenadas que se vinculan a los programas, los cuales a su vez son limitados y escasos, lo que hace más difícil su vinculación laboral, afectando de paso su adecuada inserción a la sociedad y posibilita la reincidencia.

Muestra de lo anterior son las cifras que arroja el programa Casa Libertad<sup>34</sup> en relación al alcance que ha tenido el programa en los últimos años: entre 2015 y 2020 se identificaron 2156 usuarios, cuya permanencia es en promedio de 30,74 meses, mientras en materia de inserción laboral entre 2019 y lo corrido de 2021 apenas 57 personas han logrado conseguir trabajo en el marco del programa.

---

<sup>34</sup> Casa Libertad es un programa del Ministerio de Justicia que nace de un convenio interadministrativo y que busca promover en la población pospenada el ejercicio autónomo de la ciudadanía en el marco de la legalidad. El programa proyecta unificar procesos que favorecen el empoderamiento, autoconfianza y reintegración trabajando directamente con los usuarios, mientras se ejecutan estrategias que buscan reducir la estigmatización y generen confianza en la ciudadanía y los empresarios hacia la población pospenada.



## Participación de adolescentes en la comisión de delitos

Según cifras extraídas del SIEDCO, a junio de 2021, y durante los últimos tres años, se han presentado 25.143 aprehensiones de adolescentes por diferentes conductas delictivas. Dentro de las más cometidas se encuentran las de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes 27,61%, hurto a personas 17%, y fabricación, tráfico, porte o tenencia de armas de fuego, accesorios partes o municiones 8%.

En el mismo sentido, de acuerdo con cifras del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) (ver gráfica No. 5), entre 2007 y 2019 ingresaron al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA) 251.455 adolescentes y jóvenes, la mayoría de ellos hombres de 16 y 17 años.

Los principales delitos por los cuales ingresan los adolescentes al SRPA son el hurto (36%) y el tráfico de estupefacientes (27%). Una vez dentro del SRPA la principal medida impuesta, a pesar de contar con distintas alternativas, ha sido la privación de la libertad en centro especializado (26%), seguida de la libertad asistida (24%).

En todo caso, es importante señalar que la curva de ingresos de adolescentes y jóvenes al –SRPA decrece con el paso del tiempo.

**Gráfica No. 5. Número de ingresos de adolescentes y jóvenes al SRPA por año**



Fuente: Reporte del SIM del ICBF. Para el año 2021 la fecha de corte es 31 de mayo

Frente a la reiteración<sup>35</sup> de la conducta, es necesario mencionar que este fenómeno está relacionado con el seguimiento a aquellos adolescentes que una vez culminaron el cumplimiento de su sanción (independientemente de la modalidad del SRPA), y que siendo aun adolescentes vuelven a ingresar al SRPA.

35 Así mismo se habla de reiteración y no de reincidencia en tanto que la reincidencia comprende el ingreso a un sistema de justicia penal cuando existen antecedentes, los cuales en el SRPA por mandato legal son inexistentes.

Gráfica No. 6. Reiteración de la conducta, 2010 – 2021



Fuente: Reporte del SIM del ICBF. 'Para el año 2021 la fecha de corte es 31 de mayo

## Reclutamiento y uso de NNA y jóvenes por parte de estructuras criminales

Según datos extraídos del aplicativo SIEDCO, se observa que entre el 2019 y el 2021<sup>36</sup> se han registrado 186.824 NNA víctimas de hechos delictivos, entre los cuales se destaca la afectación por delitos sexuales, el reclutamiento ilícito y el uso de menores de edad para la comisión de delitos, evidenciando un alto número de afectaciones que compromete la integridad física, psicológica de NNA y reincidencia de los adolescentes y jóvenes.

En el mismo sentido, el ICBF a través del Programa de Atención Especializado, reporta que entre noviembre de 1999 y mayo 31 de 2021 han ingresado 7.008 casos. De ellos, 4.936 han sido hombres (aproximadamente el 70%) y 2.072 han sido mujeres (30%). El 8% se reconoce como afrocolombiano y el 12% reconoce una pertenencia étnica. En lo corrido de 2021 han ingresado 77 NNA de los cuales 15 pertenecieron al ELN, 19 a bandas criminales y 43 hicieron parte de GAO.

Entre 2016 y 2019 fueron creadas 2.661 noticias criminales por el delito de uso de menores de edad para la comisión de delitos (artículo 188D del Código Penal) de las cuales 818 corresponden al 2019. En ese año, las seccionales con más casos fueron Bogotá, Medellín y Cali, con 206, 115 y 96 casos efectivos respectivamente.

Ahora bien, “el esclarecimiento de los casos desde 2016 a 2019 ha sido del 72,5% y la tasa de condena sobre el total de sentencias proferidas anualmente se ha mantenido por encima del 90%, llegando en 2019 al 97,3%”.<sup>37</sup>

36 Datos con corte a 30 de junio de 2021.

37 Direccionamiento estratégico de la FGN 2020-2024

## Baja calidad de la información sobre delincuencia y percepción de la ciudadanía

Las acciones criminales se transforman constantemente, tanto las modalidades como las rentas del crimen varían en el tiempo, por lo que su análisis es cambiante, lo que obliga al Estado a tomar decisiones que se adapten a esos cambios.

El Estado, si bien cuenta con información que permite realizar el seguimiento y análisis sobre el fenómeno de la delincuencia, esta sigue siendo precaria para estar a la vanguardia frente a las diferentes mutaciones de este fenómeno. Por lo anterior, se necesitan construir mecanismos de intercambio y análisis conjunto de información para el seguimiento y comprensión de las dinámicas criminales, siendo necesario la generación de conocimiento y el aumento de la capacidad institucional para efectos de lograr un diagnóstico de la criminalidad con un enfoque territorial.

## Reducidas capacidades de investigación y judicialización para la persecución y sanción penal a nivel nacional

Uno de los problemas más críticos en la lucha contra el crimen, tiene que ver con la baja capacidad del Estado para hacer presencia en los territorios y de esta manera consolidar el imperio de la ley a través de las entidades del sector en favor de las poblaciones que no tienen acceso a la justicia.

De conformidad con la OCDE, deben existir 65 jueces por cada 100.000 habitantes y en Colombia hay sólo 11, lo que ha llevado a que el Congreso de la República ratifique que el Estado debe garantizar ese estándar internacional, señalado por dicha Organización.

Minjusticia inició en 2020 un diagnóstico sobre las capacidades de investigación y judicialización a nivel territorial<sup>38</sup>, orientado a la identificación de necesidades del sector justicia para el procesamiento de personas y actividades criminales que vulneran los derechos ciudadanos a nivel nacional.

Entre los hallazgos más significativos, se identificó que en materia de investigación criminal y judicial se evidencia un gran déficit de personal y sobrecargas de trabajo que impiden llevar a buen término los procesos investigativos que afectan la seguridad ciudadana.

Así mismo, se constató que se hace necesario fortalecer capacidades formativas y académicas a nivel nacional, mediante la profesionalización permanente de los investigadores, fiscales, jueces, peritos y analistas de las diferentes entidades responsables en el sistema de administración de justicia.

En algunas regiones, las autoridades señalaban que, para adelantar las tareas de policía judicial, las entidades no cuentan con suficientes equipos de criminalística para tomar las muestras, ni bolsas para embalar los cuerpos, lo cual tiene como consecuencia la inhabilitación del material probatorio en las etapas de juicio.

<sup>38</sup> Para el diagnóstico se priorizaron los municipios que hacen parte de las Zonas Futuro de los departamentos de Nariño, Antioquia, Córdoba, Norte de Santander, Arauca, Guaviare, Meta y Caquetá.

Adicionalmente, es recurrente que algunos municipios no cuenten con sede del INMLCF. Por ello, en la mayoría de los territorios la entidad encargada de hacer los levantamientos es la SIJIN.

El diagnóstico que está adelantando Minjusticia, señala graves problemas de infraestructura física para la ubicación de despachos judiciales, medios logísticos, tecnológicos y de transporte en municipios aislados y de alta presencia de actores y economías criminales, por lo que se hace imperativo tomar medidas para la modernización del sector a nivel territorial.

## Incumplimiento de los términos procesales

Una de las problemáticas más importantes en el sistema judicial colombiano tiene que ver con la dilación y el incumplimiento de los tiempos procesales, cuyo efecto es la poca confianza de los ciudadanos en las instituciones encargadas de la administración de justicia.

De acuerdo con la CEJ<sup>39</sup>, para 2020 el país alcanzó un nivel de congestión de la jurisdicción ordinaria del 62,4%, cifra que se mantiene inalterada en relación con los últimos años.

Esta situación es crítica a nivel nacional. En lo que se refiere a la etapa de juzgamiento en materia penal, la Contraloría General de la República, concluye que la cantidad de casos que ingresan es mayor en relación con los que salen, generando una congestión dentro del sistema de juzgamiento en materia penal.

En esa medida, el incumplimiento de los términos procesales obedece principalmente a la congestión de los despachos judiciales, ya que la demanda de justicia supera la oferta, a pesar de que la productividad ha venido en aumento cada año.

Por ejemplo, conforme a la estadística judicial manejada por el Consejo Superior de la Judicatura<sup>40</sup>, en el 2017 hubo 745.507 egresos efectivos; en el 2018, 784.852 para un aumento del rendimiento del 5%; en el 2019 fueron 813.315 para un incremento del 4%, y a pesar de esa mayor productividad, la congestión judicial se mantiene, lo que indica que los términos procesales y la agilidad en el desarrollo del proceso está directamente ligada con la falta de crecimiento del número de despachos judiciales en el país.

## Captura del Estado por organizaciones criminales

La corrupción, tal como lo reconocen organizaciones internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, se trata de un fenómeno complejo que se caracteriza por la desviación o el abuso de poder, afectando el correcto funcionamiento de las instituciones públicas y desplazando el interés general por uno particular.<sup>41</sup>

Tradicionalmente, este fenómeno produce procesos de captura del Estado. En casos como el colombiano, que cuentan con fragilidad estatal, se producen situaciones de reconfiguración cooptada del Estado en donde los agentes económicos particulares introducen lógicas privadas

39 Tomado de: <https://cej.org.co/indicadores-de-justicia/efectividad/indice-de-congestion-de-la-jurisdiccion-ordinaria-en-colombia/>, consultado el 27 de julio de 2021.

40 Fuente: Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura.

41 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018) Resolución 1. Corrupción y Derechos Humanos.

en el manejo de lo público<sup>42</sup>.

Así, una de las consecuencias más graves de esta problemática es la inequidad social que continúa generando, pues el dinero que va a manos de los delincuentes que cometen actos asociados a prácticas corruptas, deja de ser utilizado en inversiones para educación y salud.

Pese a lo anterior, es importante tener en cuenta que la corrupción no solo es una problemática del sector público, pues según datos del Consejo Privado de Competitividad, en el ámbito privado, el 86% de los empresarios en Colombia considera que en su sector económico se ofrecen sobornos, tanto así que se estima que 4 de cada 10 colombianos han aceptado sobornos a cambio de vender su voto<sup>43</sup>.

De la misma manera, en los últimos años ha aumentado el número tanto de denuncias como de sentencias condenatorias por actos de corrupción en todo el territorio nacional. Pese a que las cifras de 2020 disminuyeron notablemente, persiste un alto número de sentencias por hechos de corrupción. (Ver tabla No. 2).

**Tabla No. 2. Número de sentencias por corrupción, 2016 – julio 2020**

Tipo de corrupción	Periodo				
	Sentencias 2016	Sentencias 2017	Sentencias 2018	Sentencias 2019	Sentencias 2020
Administrativa	589	676	727	690	258
Electoral	13	13	17	22	18
Judicial	481	585	548	506	200
Privada	192	232	168	168	63
Tributaria	193	229	288	240	69

Fuente: Observatorio de Política Criminal. Datos recogidos de la FGN con corte a 31 julio 2020

## Desafíos de la política criminal para enfrentar el COVID-19

Finalmente, dentro del conjunto de problemáticas que enfrentará el Plan Nacional de Política Criminal, se encuentran los desafíos que el sector justicia atenderá para superar la emergencia desatada por la pandemia del COVID-19.

La rama judicial, tanto en lo que se refiere a la FGN como al Consejo Superior de la Judicatura, han tomado diferentes medidas dirigidas a enfrentar el reto de mantener en funcionamiento el sistema de administración de Justicia y mitigar el riesgo de contagio por COVID-19.

En línea con los esfuerzos realizados por el Consejo Superior de la Judicatura, la FGN ha promovido el trabajo en casa, la adopción de protocolos internos de bioseguridad y ha coordinado

42 Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano.

43 Consejo Privado de Competitividad. (2021). Informe Nacional de Competitividad 2020-2021. Corrupción.



esfuerzos para realizar audiencias virtuales y ampliar de forma progresiva las temáticas de estas.

En el marco de la emergencia Sanitaria COVID-19, se ha avanzado satisfactoriamente en la implementación de expedientes digitales, en desarrollo de audiencias virtuales y otros mecanismos de uso de tecnología al servicio de la justicia. Estas lecciones aprendidas deben mantenerse y potencializarse dentro del marco de lucha contra la criminalidad.

## 3. Prioridades del Plan Nacional de Política Criminal

### 3.1 Prioridad Uno: Prevención del delito y reducción del homicidio

#### 3.1.1 Contexto

Prevenir el delito y reducir el homicidio en el país, debe ser un elemento central en la consolidación de una política criminal cercana al ciudadano por parte del Estado Colombiano.



Así pues, los enfoques teóricos en lucha contra la criminalidad en un Estado Social de Derecho, indican que la prevención del delito trae consigo un efecto disuasorio efectivo, que genera un impacto importante en contrarrestar los efectos de la criminalidad, debido a su intervención sobre los factores de riesgo sociales, estructurales y situacionales propicios que favorecen su materialización.

En concordancia con lo anterior, la prevención de la delincuencia debe entenderse como la integración de iniciativas de gobernanza multinivel y de servicios públicos nacionales y territoriales, orientadas a modificar los ámbitos de riesgo para reducir eventos de delincuencia circunstancial e instrumental, la victimización, el miedo y el daño contra la propiedad privada.

De igual forma, la prevención del delito contribuye en la contención de la reincidencia y recurrencia de aquellos factores que afectan los índices de criminalidad en el país. Por consiguiente, su esencia se soporta en una acción inter-agencial e integral que impacte las problemáticas asociadas a conductas delictivas que afectan la convivencia ciudadana.

Bajo esta perspectiva, resulta fundamental el enfoque preventivo del servicio policial frente a la regulación de los comportamientos sociales, mediante la efectiva aplicación del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, en el cual se establecen los mecanismos, los medios de policía y las medidas correctivas para garantizar el cumplimiento de los deberes y las obligaciones ciudadanas en materia de convivencia.

De hecho, la complementariedad de este enfoque preventivo con la acción penal, conllevó a la creación del Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, como cuerpo consultivo y de decisión para la prevención y reacción ante los problemas relacionados con la seguridad y la convivencia. De aquí la necesidad de crear el Sistema Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, para articular y fortalecer las instancias de coordinación territorial y nacional, como mecanismo que formule lineamientos y políticas para la prevención del delito.

La implementación de este sistema contempla además la definición de instancias y mecanismos para la recolección, tratamiento y análisis de información sobre comportamientos contrarios a la convivencia. Esta resulta necesaria para la comprensión y acertada intervención de la dinámica criminal en los territorios, determinando estrategias que permitan tanto a las instituciones como autoridades locales comprometidas ser efectivas en la lucha frontal contra los diferentes delitos, en particular, aquellos generadores de altos niveles de violencia y ocurrencia de homicidios.

Adicionalmente, se reconoce la importancia que tiene en la reducción de la reiteración y la reincidencia delictiva, el fortalecimiento e incremento de las prácticas de justicia restaurativa y los programas de justicia terapéutica, tanto en adolescentes como en adultos, ya que los efectos que estas traen para la reconciliación social y familiar, como para la transformación positiva de las vidas de los procesados, enjuiciados, sancionados o condenados, permiten materializar los fines constitucionales de la política criminal.

Por otra parte, un objetivo central del Estado es reducir el homicidio y aumentar los resultados de su persecución. En primer lugar, desde la prevención, es notoria la ausencia de una estrategia de reducción de homicidios de nivel nacional.

En cuanto a la persecución del homicidio, es necesario priorizar de manera adicional los recursos de todo el aparato de investigación y judicialización de estos delitos, y aplicar mejoras a la investigación, incluyendo, para algunas ciudades, la integración de equipos investigativos multidisciplinarios a cargo de los casos desde el inicio hasta los avances de judicialización<sup>44</sup> o la creación de figuras de gerencia de la persecución de homicidios.

Igualmente, es muy importante lo que se refiere a los homicidios en contra de líderes sociales y defensores de Derechos Humanos. Desde la sociedad civil se han propuesto diversas medidas para mejorar la prevención de dichos delitos, incluidas la de fortalecer y dar cumplimiento al sistema de alertas tempranas, y articular y mejorar en la implementación de diferentes mecanismos creados en el Acuerdo de Paz.<sup>45</sup>

44 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. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3629933>

45 Entre otros, ver recomendaciones de Human Rights Watch, Líderes Desprotegidos y Comunidades Indefensas; Asesinatos de Defensores de Derechos Humanos en Zonas Remotas de Colombia. 2021. Disponible en <https://www.hrw.org/es/report/2021/02/10/lideres-desprotegidos-y-comunidades-indefensas/asesinatos-de-defensores-de>

En relación con la persecución efectiva de estos crímenes, es necesario, entre otras medidas, fortalecer el liderazgo institucional y la capacidad de cohesión de la Unidad Especial de la Fiscalía, y del Cuerpo Élite de la Policía Nacional.

Siguiendo con las metodologías que ha aplicado dicha Unidad, resulta prioritario fortalecer los equipos de investigación itinerante, ampliar los modelos de investigación analítica e integrada de estos fenómenos, y consolidar la aproximación estratégica a los fenómenos de crimen organizado, para la asociación de casos de violencia en contra de líderes y macroprocesos contra estructuras criminales.

Otro aspecto a tener en cuenta se refiere a priorizar los casos donde se evidencie la afectación de derechos a la vida e integridad por parte de agentes del Estado, respetando el debido proceso, la presunción de inocencia y la jurisdicción competente para conocer del hecho. Esto es crucial para mantener la credibilidad y la legitimidad del Estado en todo el territorio nacional, así como para fortalecer la percepción y confianza ciudadana frente a las instituciones y autoridades.

Este proceso implica contar con información necesaria que permita evaluar el contexto actual del país frente a esta problemática y establecer las dimensiones jurídicas en que debe ser abordada la misma.

### 3.1.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Contrarrestar los índices de violencia y reducir las problemáticas de convivencia vinculadas con las conductas delictivas, mediante la implementación de mecanismos de prevención del delito.
- Caracterizar la incidencia del homicidio en cada territorio.
- Aumentar el porcentaje de esclarecimiento del homicidio para la reducción de la impunidad.
- Reducir el homicidio común y perseguirlo efectivamente.
- Reducir el homicidio de líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes.
- Impulsar intervenciones itinerantes en regiones priorizadas para combatir con efectividad el crimen organizado y sus delitos asociados
- Implementar modelos regionales de investigación con base en las dinámicas criminales de cada región
- Introducir modelos de presencia institucional en las regiones, a partir de las dinámicas criminales de cada zona.

### 3.1.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

#### 1. Modelo de acción preventivo para la reducción del homicidio

- Abordar e intervenir interinstitucionalmente desde el Sistema Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana, los factores determinantes de las riñas y demás comportamientos contrarios a la convivencia, para disminuir los homicidios asociados a estos factores de riesgo.
- Desarrollar una estrategia nacional de prevención para la reducción de homicidios producto de conflictividad social o comportamientos violentos (riñas y diferentes violencias), soportada

en la implementación y aplicación de las herramientas que contempla el Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana en el territorio nacional.

- Crear el Centro Nacional de Análisis de Convivencia, para el monitoreo permanente de conductas y comportamientos contrarios a la convivencia que facilitan y originan la materialización de hechos delictivos, en concordancia con la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

## 2. Diseño de una plataforma de Big Data y Analítica de Datos

- Diseñar una plataforma tecnológica para la integración de bases de datos y analítica, que permita producir documentos de análisis que sirvan de insumos para la toma de decisiones de manera oportuna<sup>46</sup>.

## 3. Fortalecimiento de Grupos Especiales de Investigación itinerantes

- Fortalecer los Grupos Especiales de Investigación (itinerantes), destacados para el conocimiento de homicidios colectivos, homicidios de líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes y casos de mayor impacto a nivel nacional. De esta manera, lograr la atención oportuna y despliegue de las capacidades institucionales de la FGN y la Policía Nacional, tanto de la DIJIN como del CTI, mediante herramientas tecnológicas, analíticas y logísticas necesarias para su funcionamiento<sup>47</sup>.
- Fortalecer el abordaje estratégico de las investigaciones que permita el aumento de esclarecimiento, por medio de (i) promover mecanismos de terminación anticipada de los procesos con respecto a los derechos de las víctimas; (ii) fortalecer actos urgentes para generar allanamientos a cargos; y (iii) promover asociación de casos en investigaciones en fenómenos criminales complejos.
- Implementar modelos piloto de persecución analítica e integrada para homicidios.
- Desarrollar una estrategia que permita la asociación de casos por medio de análisis criminal de las actividades de sicariato, con el fin de identificar estructuras que sustentan la actividad ilícita.

## 4. Fortalecimiento del Plan de Acción Oportuna de prevención y protección para los defensores de Derecho Humanos, líderes sociales, comunales y periodistas (PAO)

- Promover la consecución de recursos para el fortalecimiento del Cuerpo Élite de la Policía Nacional, del Cuerpo Técnico de Investigación CTI y de la Unidad Especial de la FGN para mejorar su capacidad operativa y de reacción para el cumplimiento de los deberes creados por el punto 3 del Acuerdo de Paz en materia de investigación de homicidios contra personas reincorporadas, líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y periodistas, cometidos en el territorio nacional.
- Promocionar la articulación del Cuerpo Elite de la Policía Nacional y el CTI con la Unidad Especial de la FGN en su rol de líderes institucionales para el cumplimiento de los compromisos del punto 3 del Acuerdo de Paz en materia de investigación de homicidios contra personas reincorporadas, líderes sociales, defensores de Derechos Humanos y periodistas, cometidos en el territorio nacional.

<sup>46</sup> Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana No. 7.10.3 – Tecnología para prevenir y dar respuesta más rápida y eficaz.

<sup>47</sup> Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana No. 7.13.1 Reducción sostenida e irreversible del homicidio.



- Destacar jueces especializados para casos vinculados a delitos cometidos contra líderes sociales, defensores de derechos humanos y personas reincorporadas a la vida civil por el proceso de paz, a fin de fortalecer la acción de la justicia, esclarecer la verdad sobre los delitos cometidos, juzgar y sancionar a los responsables, y garantizar los derechos de las víctimas.
- Diseñar e implementar un modelo interinstitucional que aumente la coordinación y fortalezca las capacidades institucionales en materia de análisis criminal, criminológico e investigación judicial.<sup>48</sup>

## 5. Investigación efectiva y sanción de los homicidios atribuibles a agentes del Estado

- Implementar mecanismos para unificar los datos sobre homicidios cometidos por agentes del Estado por parte de las entidades competentes.
- Establecer variables para la recepción, reparto y avance de las actividades de investigación y judicialización, dentro del Sistema de Información que para este fin se establezca.
- Realizar un diagnóstico y análisis sobre el cumplimiento del marco legal y jurisprudencial, sobre la asignación de la competencia en homicidios atribuibles a agentes del Estado.
- Desarrollar criterios de priorización en la investigación de los homicidios atribuible a agentes del Estado con el fin de dar celeridad a los procesos investigativos e incrementar los niveles de esclarecimiento.

## 3.2 Prioridad Dos: Visibilizar, prevenir y perseguir decididamente la violencia basada en género, reconociendo el daño desproporcionado en mujeres, personas OSIGD y NNA

### 3.2.1 Contexto

Una política criminal respetuosa de los derechos humanos es aquella que se construye a partir de la identificación de las condiciones diferenciales de la población en el contexto colombiano y del reconocimiento del impacto diferenciado que tienen las violencias de género sobre las mujeres, las personas OSIGD y los NNA; y en cómo estas se agravan cuando se presentan características propias que acentúan la discriminación en su contra.

Las personas víctimas de violencia basada en género pueden presentar características propias que acentúen la discriminación en su contra. Esto se presenta cuando confluyen con el género otras categorías identitarias como la edad, la orientación sexual, la identidad de género, la pertenencia étnica y las condiciones de discapacidad.

Dichas condiciones pueden cruzarse y coexistir en una misma persona e interactuar con otros factores de exclusión tales como el desempeño de roles específicos (defensa de los derechos humanos, sindicalismo, periodismo, entre otros) y los contextos sociales adversos (pobreza, desplazamiento forzado)<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana No. 7.13.1 Reducción sostenida e irreversible del homicidio

<sup>49</sup> FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Protocolo de investigación de violencia sexual: Guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual. Bogotá, 2018, pp. 16-17.

Dado que no todas las manifestaciones de violencia de género se ejecutan de la misma manera ni pueden ser intervenidas a través de los mismos mecanismos, las estrategias de prevención y persecución deben contemplar todos los factores asociados al fenómeno criminal y a la victimización que enfrentan estos sujetos de especial protección constitucional.

Resulta evidente entonces que el Estado debe orientar su actuación a la formulación de estrategias de prevención que respondan a la diversidad poblacional, eliminando la invisibilidad estadística y contextual de grupos históricamente discriminados, a través de la inclusión de variables relacionadas con las características identitarias de las víctimas en los registros administrativos e institucionales, así como el fortalecimiento efectivo de los mecanismos de investigación y judicialización de las conductas violentas que se cometan contra mujeres, personas OSIGD y NNA.

En ese orden de ideas, se presentan las siguientes propuestas para lograr visibilizar, prevenir y perseguir decididamente la violencia basada en género.

### 3.2.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Prevenir y visibilizar la violencia basada en género.
- Perseguir efectivamente la violencia intrafamiliar, protegiendo y tratando dignamente a las víctimas.
- Reducir el feminicidio y mejorar su persecución.
- Perseguir efectivamente la violencia sexual, protegiendo y brindando una atención en condiciones de dignidad a las víctimas.
- Luchar estratégicamente contra la discriminación que padecen las personas OSIGD.

### 3.2.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

#### 1. Prevención y visibilidad de la violencia basada en género

- Fortalecer los liderazgos ciudadanos regionales y construir rutas de acompañamiento con perspectiva de género y diferencial soportadas en la confianza entre la población receptora de las medidas y las organizaciones de la sociedad civil.
- Promover la interacción entre las poblaciones de interés y las instituciones de forma tal que se facilite a los individuos el acceso a las acciones pertinentes (denuncias, medidas de protección, información), donde las entidades con competencias en la atención deberán articularse para ofrecer en un único punto todos los servicios necesarios para estas poblaciones.
- Crear una ruta institucional unificada de atención y recepción de denuncias para víctimas de violencia basada en género, que cuente con equipos interdisciplinarios que presten servicios psicosociales, jurídicos, medico-legales, entre otros.
- Fortalecer los instrumentos de registro de las investigaciones con el fin de que den cuenta de las variables de género y la OSIGD, permitiendo identificar la incidencia de estas características identitarias en la materialización de las conductas criminales
- Fortalecer los procesos de formación en violencias basadas en género y por prejuicio dirigidos a investigadores y operadores judiciales, acompañado de la instrucción formal y en herramientas de investigación prácticas.

- Fortalecer la articulación interinstitucional en materia de prevención y visibilización de violencia basada en género, a través de campañas pedagógicas sobre los factores que constituyen violencia, las garantías y derechos de las mujeres, personas OSIGD y NNA.

## 2. Persecución efectiva de la violencia intrafamiliar y protección con tratamiento digno a las víctimas

- Priorizar la persecución del delito<sup>50</sup> de violencia intrafamiliar y de los delitos asociados a la violencia basada en género y contra NNA.
- Fortalecer la investigación de la violencia intrafamiliar (i) potenciando los procesos de intervención temprana y de priorización para abordar estratégicamente los altos niveles de denuncia de violencia intrafamiliar y focalizar los esfuerzos en los casos con mayor riesgo para las víctimas y (ii) diseñando estrategias y herramientas que permitan superar obstáculos comunes en la investigación de este delito.
- Fortalecer la Policía Judicial de la DIJIN y el CTI dedicada a la investigación de los delitos basados en violencia de género para aumentar el esclarecimiento.
- Formar a los operadores judiciales (en particular a los jueces penales) en habilidades de análisis probatorio teniendo en cuenta el género como una variable determinante durante los procesos judiciales. La efectividad de los esfuerzos de la fase de investigación está relacionada con el fortalecimiento de la valoración probatoria sensible al género.
- Hacer un seguimiento a las decisiones judiciales con el fin de visibilizar malas y buenas prácticas en materia de valoración probatoria en casos de violencias basadas en género, de manera articulada con observatorios de asuntos de género de entidades públicas e instituciones educativas, de acuerdo a la disponibilidad regional.
- Realizar evaluaciones periódicas que identifiquen la incidencia de las reformas legales sobre el comportamiento de los fenómenos de interés con el fin de valorar su efectividad. Esta evaluación permitirá identificar eventuales reformas legales para atender y contrarrestar de manera más efectiva la violencia intrafamiliar.

## 3. Reducción del feminicidio y mejoramiento de su persecución

- Diseñar estrategias prácticas de enfoque litigioso e investigativo que unifique criterios y procedimientos e incorpore estándares de protección de violencia contra la mujer y categorías analíticas consagradas en instrumentos internacionales, que contribuyan al fortalecimiento de la labor argumentativa de operadores judiciales y visibilice el feminicidio como una forma de discriminación y violencia basada en género contra la mujer.
- Revisión y ajuste de las variables y criterios que componen la escala de valoración del riesgo feminicida, que permitan dar mayor relevancia a factores estructurales que están subvalorados y que permitan develar así el aumento de la probabilidad de materialización del delito o reincidencia en él.
- Establecer medidas de protección y un plan de seguridad acorde con las necesidades especí-

50 La impunidad de los delitos cometidos contra las mujeres por su condición de género envía el mensaje de que la violencia contra las mujeres es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, lo que involucra la actuación de todos/as los operadores/as de justicia. Por lo anterior, el Estado tiene dentro de sus obligaciones relacionadas con mitigar dicha impunidad, la puesta en marcha de un conjunto acciones de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de dichas violaciones. En este sentido ver: CIDH, 2011a, op. cit. 39. Corte IDH., 2009 (Caso González y Otras), op.cit., párrafo 400. 40. MESECVI. Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará. Washington, D.C.: Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará, Organización de los Estados Americanos, 2012a, página 17, <http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/MESECVI-SegundoInformeHemisferico-ES.pdf> 41. MESECVI, 2011, op.cit. página 3

ficas de las mujeres cuya implementación involucre a las autoridades con competencia en la materia de forma articulada, oportuna y eficaz<sup>51</sup>.

- Articular la respuesta ante el riesgo feminicida con los mecanismos de género existentes en los municipios y gobernaciones para obtener una respuesta oportuna para las mujeres en situación de peligro.
- Adoptar medidas para el abordaje del riesgo feminicida, teniendo en cuenta la entrevista y los resultados de la escala de valoración del riesgo, de forma tal que se oriente la atención, el enrutamiento institucional y la solicitud de medidas de protección de acuerdo con las especificidades y particularidades de las víctimas.
- Diseñar medidas que permitan una intervención individual, familiar y comunitaria para transformar las condiciones que afectan la seguridad de las mujeres y establecer redes de apoyo.
- Priorizar los casos con riesgo feminicida en nivel extremo y grave para brindar una respuesta administrativa y judicial de manera inmediata y eficaz<sup>52</sup>.
- Promover la práctica de la prueba anticipada en los procesos judiciales que se adelanten por estos delitos, en especial en aquellos casos donde exista riesgo de revictimización.

#### **4. Persecución efectiva de la violencia sexual dando protección y trato digno a las víctimas**

- Mejorar y profundizar la aplicación del protocolo de investigación de la FGN<sup>53</sup>. En particular, se debe hacer énfasis en: (i) la ejecución de los actos inmediatos de investigación, (ii) la oferta de alternativas para la denuncia acorde a las necesidades de las víctimas para evitar la revictimización y garantizar la celeridad de los procedimientos, (iii) el fácil acceso a la oferta de servicios jurídicos y de salud mental, sexual y reproductiva de acuerdo con la victimización y (iv) las medidas de protección que sean requeridas.
- Profundizar la aplicación de los modelos analíticos en materia de persecución. En este sentido, se debe (i) ampliar el foco de investigación para reconocer que las conductas no ocurren de manera aislada, sino que se explican a partir de su contexto, (ii) disponer de diversas fuentes de información para contrastar y (iii) utilizar herramientas y marcos analíticos de distintas disciplinas a fin de comprender el caso.<sup>54</sup>
- Realizar evaluaciones al impacto de reformas relacionadas con la investigación y persecución de la violencia sexual, lo que permitirá contar con un balance basado en la evidencia sobre la efectividad de las medidas legislativas y la necesidad de reformas adicionales o medidas

51 Oficina Del Alto Comisionado De Las Naciones Unidas Para Los Derechos Humanos Y ONU Mujeres. Evaluación de la Aplicación del Protocolo de Valoración del Riesgo Feminicida (2014-2017), 2019, pág. 47

52 El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en concordancia con su misionalidad y su continuo compromiso con reducir las cifras de violencia contra las mujeres por parte de su pareja o ex-pareja en Colombia, implementó el proyecto denominado “Valoración del riesgo de violencia mortal contra mujeres por parte de su pareja o ex-pareja” desde el año 2013, el cual se extiende actualmente a 15 ciudades del país, consolidándose como un ejercicio profesional requerido por fiscales y comisarios a nivel nacional. Dicha valoración permite clasificar el riesgo de muerte de la víctima de acuerdo a los siguientes niveles: variable, bajo, moderado, grave y extremo. El producto de la valoración es un informe administrativo, que se convierte en una herramienta para la prevención secundaria de la violencia contra la mujer, en la medida en que permite alertar tanto a las víctimas y sus familias, como a las autoridades competentes, sobre el riesgo de muerte de la víctima, con base en el resultado arrojado por la Escala DA (Danger Assessment), a fin de que se adopten las acciones pertinentes para la protección de su vida y la garantía de sus derechos.

53 Fiscalía General de la Nación (s.f). Protocolo de investigación de violencia sexual. Guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Protocolo-de-investigación-de-violencia-sexual-cambios-aceptados-final.pdf>

54 Fiscalía General de la Nación. (2015). Herramientas analíticas para la investigación y el ejercicio de la acción penal. Disponible en: [https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/GHP\\_Cartilla5\\_AF\\_Digital1.pdf](https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/GHP_Cartilla5_AF_Digital1.pdf)

de política pública.

## 5. Persecución de delitos asociados al prejuicio y discriminación por OSIGD

- Priorizar los delitos asociados al prejuicio y la discriminación por OSIGD con el fin de abordar las principales formas de violencia basadas en género contra esta población.
- Visibilizar las necesidades para la protección de esta población en materia de política pública preventiva.
- Implementar estrategias para garantizar condiciones favorables a la denuncia de delitos no letales contra personas OSIGD, acompañadas de la creación de espacios institucionales que integren la oferta de servicios mencionados en el objetivo 1 de esta prioridad.
- Realizar capacitaciones a los equipos técnicos de investigación para la identificación y caracterización del prejuicio y la discriminación como elementos asociados a la motivación criminal.
- Construir estrategias de litigio con base en casos que, por sus condiciones, pueden ser emblemáticos. Estas estrategias se orientarán a los tipos de victimización más frecuentes contra personas OSIGD, como la violencia sexual o el abuso policial y podrán adelantarse por las entidades con funciones de acompañamiento a la población, involucrando el apoyo de organizaciones de la sociedad civil.

## 3.3 Prioridad Tres: Disrupción del crimen organizado, el terrorismo, sus finanzas ilícitas y actores dinamizados que generan mayores escenarios de violencia

### 3.3.1 Contexto

El dinamismo y mutación del crimen organizado es una de las características que le permiten a este tipo de estructuras incursionar en cualquier tipo de actividad ilícita. Su accionar delictivo es una de las principales causas que contribuyen a la reproducción de la violencia, a la destrucción del orden económico y social, a la afectación de la base tributaria, al crecimiento del desempleo y la informalidad, y a otros graves problemas que aquejan distintas regiones del país y a la ciudadanía en general, tanto a nivel rural como urbano. Esto, mediante delitos como el homicidio, el tráfico de estupefacientes, la minería ilícita, la extorsión, el contrabando y la afectación al medio ambiente.

Es evidente que el accionar de estas estructuras criminales está correlacionado con los índices de ocurrencia de los delitos de homicidio doloso de población priorizada, delitos ambientales y narcotráfico, entre otros<sup>55</sup>. Este escalamiento de la violencia en algunas zonas y regiones del territorio nacional se debe al proceso de reacomodamiento espacial y organizacional de las estructuras criminales<sup>56</sup>, las cuales están implementando estrategias de cooptación de territorios

<sup>55</sup> Así mismo, en las regiones y zonas del país en las que existe alta presencia de organizaciones criminales también se evidencia un aumento de delitos de violencia intrafamiliar, secuestro, secuestro extorsivo, hurto, extorsión, estafa, delitos sexuales, delitos informáticos y delitos contra la administración pública.

<sup>56</sup> En Colombia, actualmente operan cinco Grupos Armados Organizados avalados en el marco del CI3T y del Consejo de Seguridad Nacional, y dieciséis Grupos Delincuenciales Organizados, las primeras tienen un alcance nacional y transnacional, mientras las segundas tienen presencias sectorizadas en regiones del país, su magnitud



en los que la presencia del Estado es baja o incipiente, escenario propicio para desarrollar sus economías y rentas ilegales.

A su vez, en el periodo comprendido entre 2005 y abril de 2021 se registró la creación de 140.352 noticias criminales en la FGN por hechos delictivos relacionados con el daño a los recursos naturales y el medio ambiente, de estas se encuentran activas 4.073 por ilícito aprovechamiento de los recursos naturales renovables (art. 328 C.P.).

Así mismo, la extracción ilícita de minerales, la cual es una de las principales fuentes de financiación de estas estructuras criminales, ocasiona afectaciones graves a los recursos hídricos de la nación, como los ríos Cauca, Atrato y Quito, y a la vez contribuye a la deforestación de los bosques<sup>57</sup> y suele estar asociada con homicidios en contra de defensores de derechos humanos<sup>58</sup>. A continuación, se evidencia cómo estos cuatro fenómenos criminales se presentan en mayor proporción en municipios con presencia de organizaciones criminales:

**Tabla No. 3. Proporción de fenómenos criminales por presencia de organizaciones criminales por municipios**

VARIABLE	MUNICIPIOS SIN PRESENCIA	PROPORCIÓN	MUNICIPIOS CON PRESENCIA	PROPORCIÓN
<b>Cultivos de Coca (ha)</b>	23.647	11,9%	174.250	88,1%
<b>Víctimas defensoras de DDHH</b>	27	21,8%	97	78,2%
<b>Víctimas de homicidio</b>	1.863	14,9%	10.603	85,1%
<b>Procesos de Delitos Ambientales</b>	1.099	28,4%	2.772	71,6%

Fuente: FGN - cálculos propios a partir de los datos de SIMCI, ONG Somos Defensores, SPOA y DAIACCO

Por estas razones, la lucha contra las organizaciones criminales y la ruptura de los corredores estratégicos que les permiten comercializar los productos de sus actividades ilícitas, son una prioridad en el Plan.

Ello, mediante la implementación de estrategias renovadas, eficaces y con enfoque geográfico e depende del poder violento y la renta o conjunto de rentas criminales sobre las que tengan control. Un tercer grupo de organizaciones criminales son los grupos de delincuencia común, cuyas estructuras operan en centros urbanos, cabeceras municipales y vías nacionales, su alcance territorial es limitado y difuso, pero altamente móvil. Esta estrategia les permite una articulación clusterizada con organizaciones de mayor envergadura para la tercerización de servicios delictivos.

57 En 2018, la minería ilegal afectó más de 92.046 hectáreas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (2019). Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2018. Bogotá.

58 En 2018, la minería ilegal afectó más de 92.046 hectáreas. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (2019). Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2018. Bogotá.

integral se busca disminuir los índices de violencia en el país, especialmente, en aquellas zonas en las que estos grupos hacen presencia.

Así mismo, buscan desarticular los corredores que les permiten afianzar sus rentas ilícitas y contrarrestar la comisión de delitos que afectan el medio ambiente.

Finalmente, esta prioridad del Plan también contempla estrategias tendientes a impactar otras actividades ilícitas claves para el funcionamiento de las estructuras criminales como lo son contrabando, el lavado de activos, el testaferrato, y el terrorismo y su financiación, fenómenos que les permite a estas organizaciones sostener su economía ilegal y robustecer sus circuitos financieros.

### 3.3.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Coordinar las acciones de política criminal contra el crimen organizado con las garantías de seguridad establecidas en el punto 3.4. del Acuerdo de Paz.
- Reducir la violencia producida por organizaciones criminales y el asedio violento a poblaciones en territorio.
- Aumentar la presencia, capacidad y transparencia de autoridades que desarrollan la política criminal en el territorio.
- Aumentar la efectividad en la persecución de los eslabones más fuertes de la cadena criminal en los delitos relacionados con los recursos naturales, el medio ambiente, el contrabando, la extorsión, el tráfico de armas, estupefacientes y de migrantes.
- Adoptar e implementar medidas para la persecución efectiva de los eslabones más fuertes de la cadena criminal del narcotráfico, la extracción ilícita de minerales, el contrabando, y delitos relacionados.
- Diseñar e implementar salidas alternativas al ejercicio de la acción penal para población vulnerable obligada a participar en economías ilegales.
- Aplicar estrategias de disrupción para impactar finanzas criminales y lavado de activos, frente a las organizaciones que generan mayor violencia en los territorios.
- Mantener una caracterización permanente de los diferentes fenómenos delincuenciales ligados al crimen organizado, que permita establecer la dinámica cambiante y definir nuevas estrategias o iniciativas normativas para contrarrestarlas de acuerdo a la exigencia ciudadana.

### 3.3.3. Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

#### **1. Fortalecimiento de sistemas de información para la disrupción de la acción criminal de las organizaciones criminales en los territorios, con las siguientes acciones centrales**

- Fortalecer el liderazgo y capacidad de articulación del Consejo Superior de Política Criminal en materia de política criminal.
- Empezar acciones de articulación en materia de política criminal entre la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y el Consejo Superior de Política Criminal.
- Plantear, fortalecer y articular interinstitucionalmente un modelo de gestión de información geográfica que establezca relaciones entre datos e información de expresiones de crimen organizado y el impacto social e institucional frente a las mismas.
- Desarrollar estudios para la toma de decisiones a nivel interinstitucional, orientados a la ges-

tión del conocimiento y la caracterización de las dinámicas criminales.

- Formular una medición de la criminalidad que permita definir una línea base para la evaluación y seguimiento de dinámicas de criminalidad y respuesta social e institucional, desde una perspectiva territorial y regionalizada<sup>59</sup>.
- Propender por la adecuada aplicación de los mecanismos de cooperación regional e internacional existentes para identificar redes y rutas dedicadas al narcotráfico, el contrabando y demás delitos conexos en el marco de las finanzas ilícitas.
- Diseñar y aplicar operaciones de disrupción preventivas de delitos con el apoyo de la DIAN y Superintendencias.
- Identificar cadenas y redes de valor de economías criminales, mediante la cooperación de capacidades nacionales e internacionales.
- Fortalecer los controles estatales sobre producción, importación, comercialización y disposición final de insumos y precursores químicos empleados en actividades ilícitas.
- Generar análisis de las posibles relaciones entre las organizaciones criminales y distintos sectores legales de la economía.
- Alinear la política criminal con las políticas de seguridad ciudadana y defensa nacional, posibilitando el despliegue de acciones coordinadas en función de objetivos similares cuando así lo permitan.
- Realizar un diagnóstico sobre las capacidades de inteligencia y análisis de las entidades judiciales que sirva como criterio orientador de la política criminal, los procesos penales, la lucha contra el crimen organizado y las finanzas criminales.
- Desplegar modelos de investigación y judicialización con equipos de investigadores, fiscales, y de jueces cuando resulte estrictamente necesario, con capacidad de movilidad o itinerancia, especialmente en zonas donde las circunstancias de seguridad, integridad o intimidación puedan representar un riesgo para la efectividad de las investigaciones o la objetividad en la administración de justicia. Estos modelos de investigación serán aplicados en zonas rurales y urbanas para responder a la transformación de la criminalidad.
- Implementar mecanismos de articulación interinstitucional e internacional para el desmantelamiento del crimen organizado transnacional y el terrorismo.
- Promover la suscripción de nuevos mecanismos de cooperación internacional para atender las diversas problemáticas relacionadas con las actividades del crimen organizado, sus finanzas y el terrorismo en clave transnacional, a fin de contar con el apoyo de la comunidad internacional y mejorar la capacidad de respuesta del Estado frente a aquellas.

## **2. Generación de nuevos modelos de presencia institucional que permita la investigación en las regiones más alejadas y con dificultades geográficas de acceso, para una efectiva judicialización, por medio de las siguientes acciones**

- Centrar las investigaciones de lavado de activos en esquemas mayores y más complejos en relación con los principales fenómenos y estructuras de la criminalidad organizada que operan en el país, sus principales estructuras de poder y máximos líderes.
- Fortalecer las capacidades de los grupos investigativos de lavado de activos y extinción del derecho de dominio dedicados a la persecución de las finanzas criminales, a través de la ampliación de su estructura, capacitación y despliegue que permita el desarrollo efectivo de la estrategia de grupos itinerantes.

<sup>59</sup> Estos temas hicieron parte de las deliberaciones en torno a la formulación del CONPES de Política Criminal que, si bien no llegaron a una consolidación formal, se recogen en el presente documento de planificación para continuar su desarrollo.

- Apoyar la implementación de unidades móviles de Fiscalía y equipos de policía judicial de la DIJIN y el CTI que permita la recolección de evidencia en territorio.
- Ampliar la cobertura y presencia de investigadores judiciales en terreno, incluso cuando este es de difícil acceso, que permitan una recolección estratégica de material probatorio y evidencia física.
- Promover la realización de investigaciones estructurales que permitan el análisis de contexto y la asociación de casos frente a la criminalidad organizada.
- Generar estrategias de investigación y judicialización dirigidas a la ruptura de corredores estratégicos que atraviesan ciénagas, ríos, parques naturales y zonas fronterizas, que las organizaciones criminales utilizan para movilizar productos ilícitos a lugares estratégicos y puertos del país.
- Priorizar las investigaciones de deforestación y explotación ilícita de minerales asociada a finanzas criminales.
- Crear estrategias contra la criminalidad medio ambiental, que permitan concentrar la acción y afectar los actores más relevantes que inciden en los delitos contra los recursos naturales y medio ambiente.
- Robustecer las estrategias y acciones que permitan garantizar una política de transparencia frente a servidores públicos y entidades privadas que puedan estar vinculados con actores caracterizados como crimen organizado.
- Formular un análisis que permita identificar los objetivos de alto valor para las organizaciones criminales y de esta manera, orientar las estrategias de investigación y judicialización hacia dichos objetivos para lograr un mayor impacto.
- Fortalecer la metodología de análisis económico y financiero del delito.
- Desarrollar las capacidades de gestión de información en las instituciones responsables de la persecución penal, en materia de identificación de activos, flujo de capitales, bienes y servicios, con el fin de impactar las finanzas de la criminalidad organizada.
- Robustecer las investigaciones judiciales mediante la aplicación de medidas cautelares de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo, a los bienes muebles e inmuebles producto de la actividad ilícita e ilegal.

### **3. Actualización de disposiciones normativas que permitan una efectiva judicialización de la acción de organizaciones criminales:**

- Impulsar los ajustes normativos y procesales necesarios que permitan el procesamiento de delitos cometidos por organizaciones criminales en estrategia de macro-casos en la justicia ordinaria.
- Realizar recomendaciones en materia de competencia jurisdiccional, en relación a la actuación geográfica de las organizaciones criminales cuyo accionar se centra en lugares como ríos, valles, cuencas y lugares que no corresponden a la división político-administrativa del país en la cual está fundamentada la competencia jurisdiccional.
- Gestionar el trámite para los ajustes normativos para cumplir con el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores descritos en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo de Paz.
- Realizar los ajustes normativos, cualificación y fortalecimiento de capacidades de detección, control y reporte de operaciones financieras ilícitas.

## 3.4 Prioridad Cuatro: Humanizar el sistema penitenciario, fortalecer la resocialización y disminuir la reincidencia criminal

### 3.4.1 Contexto

Esta prioridad se orienta principalmente a la superación del estado de cosas inconstitucional que ha sido declarado reiteradamente por la Corte Constitucional en referencia a los establecimientos carcelarios en Colombia (1998, 2013 y 2015). Asimismo, se centra en la necesidad de prevenir las violaciones a los derechos que tienen lugar no solo en los establecimientos de reclusión del orden nacional (ERON), sino en los centros de detención transitoria.

El hacinamiento penitenciario en Colombia ha tenido una evolución preocupante en la última década. Hace 10 años, en mayo de 2011, Colombia contaba con 92.255 PPL y una capacidad para 72.785 personas, con una tasa de hacinamiento de 27%. Para diciembre de 2013 ya contábamos con 120.032 reclusos con una capacidad de 76.066 y una tasa de hacinamiento del 58%.

A lo largo de esta década esta tasa osciló alrededor del 50% con una población privada de la libertad relativamente estable de aproximadamente 120.000 personas. Para la presente vigencia, con corte a 16 de julio, según las estadísticas del INPEC se cuenta con 97.094 privados de la libertad, teniendo una capacidad de 81.524 cupos, por lo cual existe una sobrepoblación de 15.570 privados de la libertad.

Esto sucedió hasta 2020, cuando disminuyó considerablemente el hacinamiento debido a las medidas de reducción de población carcelaria adoptadas a raíz del nuevo escenario que configuró la pandemia del COVID-19. Entre 2019 y 2020 la población carcelaria se redujo 20%. Gracias a ello se cuenta con unos niveles no observados desde 2007, una capacidad penitenciaria de 81.500 frente a 96.589 PPL.

Pese a este escenario, existen dos elementos que siguen siendo preocupantes. En primer lugar, aún persiste una desigualdad importante entre las diferentes regionales del INPEC. Por ejemplo, la regional Noroeste tiene un índice de hacinamiento de 43%, mientras que el índice de la regional Viejo Caldas es de 6,1%, teniendo un hacinamiento total del 19,1%.

En segundo lugar, dado que aún permanece el marco institucional que condujo al deterioro de las condiciones de reclusión, es probable que la inercia institucional derive nuevamente en tasas de hacinamiento similares a las vistas en la anterior década y no solucione los actuales problemas de resocialización y reincidencia.

Por otra parte, es de suma importancia reivindicar el carácter extraordinario de la detención preventiva, debido a que la libertad es uno de los principios rectores del procedimiento penal de tendencia acusatoria. Estas dos medidas concentradas en la rama judicial deben estar acompañadas de iniciativas legislativas que faciliten la asignación de cupos carcelarios a los delitos de mayor lesividad, como la modificación del tipo penal de Tráfico, Fabricación o Porte de estupefacientes, para separar verbos rectores y responder proporcionalmente al porte.

Un objetivo fundamental debe ser la humanización del trato a las PPL, lo cual requiere que se fortalezcan las capacidades institucionales del INPEC y de la USPEC con el fin de brindar soluciones a la violación sistemática de los derechos de estas personas, con un adecuado diseño y ejecución rigurosa de un plan de inversión para la mejora, habilitación y construcción de establecimientos de reclusión del orden nacional, y adecuación de los centros de detención transitoria por parte de las autoridades que las tienen a su cargo.

Asimismo, realizar acompañamiento y asesoría a los entes territoriales con el fin de poder dar cumplimiento a la obligación contenida en el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, respecto de las PPL sin condena. Es de vital importancia un plan de corto, mediano y largo plazo para que los municipios asuman la responsabilidad de proveer lugares para las personas privadas preventivamente de la libertad.

Adicionalmente, es necesario aumentar la oferta y facilitar el acceso a tratamientos especializados que fortalezcan la función resocializadora de la pena, desde capacitaciones laborales hasta terapias cognitivo-conductuales para los condenados por delitos de mayor gravedad.

De igual manera, se debe prevenir y perseguir los delitos ocurridos al interior de los centros de detención y reclusión. Este objetivo es transversal, en la medida en que las peores condiciones carcelarias incrementan las redes y habilidades criminales de los reclusos. Pero, además, es necesario fortalecer las capacidades de vigilancia del INPEC para evitar el control y la conformación de redes criminales en los espacios de reclusión.

Por último, es importante seguir fortaleciendo y capacitando los servidores de custodia y vigilancia que ejercen funciones de policía judicial, para que de manera articulada con la FGN y la Policía Nacional mejoren las actuaciones administrativas y judiciales frente al accionar delictivo que se identifique en los ERON a cargo del INPEC.

### 3.4.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Promover la alternatividad penal, incluyendo la disminución del uso de la privación de la libertad y de la detención preventiva.
- Garantizar el trato humano y las condiciones de habitabilidad digna a la población privada de la libertad.
- Prevenir y perseguir el delito en centros de detención y reclusión.
- Generar estrategias de resocialización que mitiguen la reincidencia criminal.
- Establecer rutas de reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido la pena privativa de la libertad.

### 3.4.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

#### 1. Promoción de las alternativas al encarcelamiento, incluyendo la disminución de la privación de la libertad y la detención preventiva

- Promover el uso prioritario y razonable de las alternativas al encarcelamiento durante el trámite del proceso y la ejecución de la pena, de conformidad con la legislación colombiana.



- Realizar campañas de promoción y socialización, con destino a las instituciones y la ciudadanía, sobre de las ventajas de aplicar las alternativas al encarcelamiento durante el trámite del proceso y la ejecución de la pena, como mecanismos de reducción de los riesgos de obstrucción de la justicia y de fuga, el peligro para la comunidad o para la víctima, y de disminución de la reincidencia, respectivamente.

## **2. Establecimiento de garantías para el trato humano y las condiciones de habitabilidad digna a la población privada de la libertad**

- Garantizar condiciones dignas para la ejecución de penas privativas de la libertad y medidas de detención preventiva.
- Generar estrategias que coadyuven a las entidades territoriales en el cumplimiento de su obligación con las PPL que no han sido condenadas.
- Estructurar estrategias que permitan disminuir el hacinamiento en los establecimientos de reclusión a cargo del INPEC.
- Implementar los lineamientos de resocialización con enfoque en justicia restaurativa.
- Realizar un diagnóstico de las vigencias 2019 a 2022 sobre las variables de Derechos Humanos que priorice el INPEC, las cuales afectan gravemente la vida, integridad y dignidad de las PPL tales como: uso excesivo de la fuerza, irregularidades en aislamiento, violencia sexual y discriminación.
- Estructurar instrumentos de planificación para la construcción de infraestructura penitenciaria y carcelaria.

## **3. Prevención y persecución del delito en centros de detención y reclusión.**

- Implementar herramientas para la detección, caracterización y neutralización de actividades criminales que se generan desde y al interior de los establecimientos penitenciarios y carcelarios.
- Implementar paulatinamente el servicio de policía judicial y guías caninos en los 132 establecimientos de reclusión a cargo del INPEC y para el año 2027 poder expandir los conocimientos a otras instituciones nacionales e internacionales acorde con los estándares de calidad y alineados con las nuevas dinámicas de las personas que pretendan su accionar delictivo en contra de las disposiciones penitenciarias y carcelarias.

## **4. Generación de acciones de resocialización que mitiguen la reincidencia criminal.**

- Fortalecer las capacidades técnicas de los funcionarios responsables de implementar los programas de Atención Social y Tratamiento Penitenciario
- Definir e implementar la ruta metodológica para la aplicación del proceso de resocialización de las PPL condenadas.
- Formular lineamientos técnicos para facilitar la comprensión de los programas de resocialización.
- Fortalecer las capacidades técnicas de la PPL, armonizando y fortaleciendo sus competencias y habilidades con las actividades productivas del INPEC.
- Mejorar la calidad y diseño de los productos generados, para así posicionar la marca institucional y generar sostenibilidad de las actividades productivas.
- Aumentar las oportunidades laborales para la resocialización de la PPL, mediante el incremento de la cobertura de PPL certificada y con experiencia en el sector productivo / industrial, con el propósito de disminuir la reincidencia en el país.

- Fomentar la suscripción de convenios o contratos de trabajo penitenciario indirecto bajo la modalidad de administración indirecta, con personas naturales o jurídicas de derecho público o privado, con o sin ánimo de lucro; conforme a la normativa vigente, Resolución 4020 del 04 de octubre 2019 y Resolución 454 del 18 de marzo del 2020.
- Adelantar las actividades de comercialización a través de grandes superficies y de centros comerciales que en los procesos de responsabilidad social empresarial apoyan al Instituto para que tengan un espacio disponible “stand”, para la presentación de los productos elaborados por las PPL.

### **5. Establecimiento de rutas de reinserción a la vida en sociedad de las personas que han cumplido la pena privativa de la libertad.**

- Formular una estrategia que permita promover el programa de atención a la prevención de la reincidencia desde un modelo de atención pospenitenciaria (programa Casa Libertad)
- Ampliar la cobertura nacional del programa Casa Libertad a través de convenios interadministrativos entre los entes territoriales, el INPEC y el Ministerio de justicia.
- Generar acciones que promueva la articulación con el sector privado para la ampliación de la oferta productiva en el marco del programa Casa Libertad.

## **3.5 Prioridad Cinco: Prevenir la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales**

### **3.5.1 Contexto**

Esta prioridad busca abordar el fenómeno de vinculación al delito que afecta a adolescentes y jóvenes colombianos. El predominio de jóvenes y menores de 18 años en los grupos de víctimas y victimarios en varias regiones del país revela los riesgos que afrontan las generaciones futuras colombianas. En múltiples territorios urbanos y rurales, la ausencia de oportunidades educativas y económicas legales, y la estrechez de la política criminal, construyen una dinámica circular de vidas criminales que nacen desde la adolescencia de muchos colombianos.

Al respecto, es importante tener en cuenta que, desde la perspectiva del marco normativo internacional, los Estados tienen la obligación de implementar estrategias y mecanismos de atención para fortalecer las políticas de prevención del delito de los menores de 18 años. Esto, orientado a garantizar que esta población pueda desarrollar un proyecto de vida exento del delito y de la delincuencia; todo ello, desde un abordaje interinstitucional e intersectorial.

Algunos estudios de política criminal han acogido el enfoque epidemiológico de salud pública, conforme al cual, las políticas de prevención se basan usualmente en la identificación de factores de riesgo y factores protectores frente a la vinculación al delito en distintos ámbitos como el personal, familiar, laboral, social-comunitario. Este enfoque permite diferenciar entre: i) políticas de prevención primaria, que tienen cobertura universal, ii) políticas de prevención secundaria, enfocadas a personas en riesgo de vinculación al delito, y iii) prevención terciaria, orientada a la prevención de la reincidencia o reiteración criminal.

La literatura académica ha indicado que los factores de riesgo para participar en actividades cri-

minales de los adolescentes y jóvenes se asocian con aspectos individuales, familiares y de contexto. Sobre los primeros, la principal incidencia se ha encontrado en relación con problemas conductuales o trastornos mentales. En relación con los factores familiares, el maltrato infantil, tener familiares con antecedentes delictivos, y las interacciones problemáticas entre padres e hijos se encuentran entre los principales aspectos que pueden incidir en futuras conductas delictivas.

Respecto a los aspectos de contexto, la pobreza y la exposición a la delincuencia en la escuela y el barrio son los principales factores identificados. De otro lado, instrumentos internacionales también reconocen que el contacto mismo con el sistema penal puede constituir un factor criminógeno, sobre todo cuando se imponen sanciones privativas de la libertad a los adolescentes o jóvenes. De esta manera, la detención preventiva o las sanciones privativas de la libertad pueden agravar los riesgos de que la persona vuelva a cometer delitos en el futuro y, por lo tanto, alimenta un círculo vicioso entre delincuencia, sanción penal y carreras criminales<sup>60</sup>.

Reconociendo la importancia de esta temática, la Ley 1453 de 2011 contempla en su artículo 95 la obligación del Estado de crear una política pública de prevención de la delincuencia juvenil, bajo un enfoque de derechos, en la cual se vincule a las entidades que hacen parte del SRPA y a las entidades del orden territorial que deben contribuir a su implementación.

En los distintos niveles, las estrategias de prevención deben intervenir de manera temprana y focalizada a poblaciones en condición de riesgo, pues la evidencia ha demostrado que los comportamientos que pueden conducir a participar en actividades delictivas durante la adolescencia y con posterioridad, aparecen desde temprana edad<sup>61</sup>. Asimismo, el éxito de las estrategias depende de la adhesión de los distintos actores que interactúan en la cotidianidad con los niños y adolescentes (padres, familiares, profesores, cuidadores) mediante la promoción de la autonomía y la pertenencia de los jóvenes<sup>62</sup>.

En lo que respecta a la identificación de factores de riesgo en nuestro país, tenemos que durante la vigencia 2020 el ICBF, a través de un convenio con la UNODC, avanzó en la construcción del diagnóstico participativo que da cuenta de los principales determinantes personales, familiares, sociales y comunitarios que inciden en la vinculación de adolescentes y jóvenes al delito. En este diagnóstico participaron 770 adolescentes entre los 12 y los 18 años de edad, y los principales resultados obtenidos giran en torno a 5 factores de riesgo altamente recurrentes que merecen especial atención: consumo de sustancias psicoactivas, falta de oportunidades para el desarrollo económico, deserción escolar, violencia doméstica y/o en contextos escolares y “acciones que promueven la cultura de ilegalidad”<sup>63</sup>.

60 Ver, por ejemplo, los meta-análisis de Villettaz, Gillieron, y Killias (2015) *The Effects on Re-offending of Custodial vs. Non-custodial Sanctions: An Updated Systematic Review of the State of Knowledge*. *Campbell Systematic Reviews*, 11: 1-92. Disponible en <https://doi.org/10.4073/csr.2015.1>

Ver también Petrich, Pratt, Jonson, Cullen (2020) *A Revolving Door? A Meta-Analysis of the Impact of Custodial Sanctions on Reoffending*. Disponible en Ver también Petrich, Pratt, Jonson, Cullen (2020) *A Revolving Door? A Meta-Analysis of the Impact of Custodial Sanctions on Reoffending*. Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/342925372\\_A\\_Revolving\\_Door\\_A\\_Meta-Analysis\\_of\\_the\\_Impact\\_of\\_Custodial\\_Sanctions\\_on\\_Reoffending](https://www.researchgate.net/publication/342925372_A_Revolving_Door_A_Meta-Analysis_of_the_Impact_of_Custodial_Sanctions_on_Reoffending)

61 LeBlanc, L. & Robert, M. (2012). La innovación psicosocial: planificar su implementación y difusión para prevenir la delincuencia juvenil. *Universitas Psychologica* (4), 1125-1134.

62 *Ibidem*.

63 Información aportada a partir del diagnóstico elaborado en el marco del Convenio 1494-2020 suscrito con la Oficina de las Naciones Unida Contra la Droga y el Delito

De otro lado, también permite advertir la importancia de intervenir factores de riesgo del contexto social que trascienden la vida de los adolescentes y sus familias, como lo son, para el caso colombiano, los fenómenos de reclutamiento, uso o utilización de NNA por parte de grupos armados al margen de la ley y grupos de delincuencia organizada.

### 3.5.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Implementar estrategias intersectoriales de prevención de la delincuencia juvenil, con enfoque territorial, para abordar y mitigar condiciones o factores de riesgo que inciden en la vinculación al delito de adolescentes y jóvenes en los ámbitos individual, familiar, educativo, social, comunitario, entre otros.
- Formular estrategias de promoción de utilización de alternativas a la judicialización, uso de prácticas de justicia restaurativa y programas de justicia terapéutica, fomento de una imposición preferente de sanciones o medidas no privativas de la libertad cuando haya lugar a ello y fortalecimiento de los programas de inclusión social y generación de oportunidades.
- Implementar acciones orientadas a fortalecer la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra NNA por grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados.

### 3.5.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

#### 1. Estrategias intersectoriales de prevención de la delincuencia juvenil, con enfoque territorial

- Diseñar y formular los lineamientos de la política pública nacional para prevenir la vinculación de adolescentes y jóvenes a fenómenos delincuenciales.
- Diseñar e implementar estrategias para la prevención de la violencia escolar por medio de la inclusión de procesos y prácticas de justicia restaurativa en la Ruta de Atención Integral para la Convivencia Escolar, para el abordaje de conflictos por situaciones Tipo I, II y III, con el fin de promover el desarrollo de competencias socioemocionales, la resolución pacífica de conflictos y la prevención secundaria del delito.
- Formular una estrategia intersectorial de prevención del delito con enfoque de derechos y construcción de ciudadanía para su implementación a nivel territorial, teniendo en cuenta los lineamientos generales de la política nacional de infancia y adolescencia.
- Implementar programas de inclusión social enfocados a promover proyectos de vida legales y sostenibles en adolescentes y jóvenes.
- Desarrollar un análisis criminológico, sobre el efecto de las sanciones impuestas a los adolescentes y jóvenes en el SRPA, que sirva de base para la generación de estrategias de prevención de la reiteración en el delito.
- Formular lineamientos orientados a garantizar la seguridad, prevenir situaciones de evasión y amotinamiento, en las unidades y centros de atención del SRPA, bajo un enfoque de derechos.
- Formular una estrategia de fortalecimiento de los programas de atención del SRPA durante la

ejecución de la sanción.

## **2. Estrategias para prevenir la reiteración criminal de adolescentes y jóvenes, por medio de la utilización de alternativas a la judicialización**

- Diseñar e implementar una estrategia para fortalecer mecanismos alternativos a la judicialización de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal, en aplicación del principio de mínima intervención penal.
- Fortalecer la oferta de programas de justicia juvenil restaurativa en el SRPA en las etapas de investigación, juzgamiento, ejecución de la sanción y pos-egreso, con el fin de promover la recomposición de vínculos sociales.
- Fomentar, ampliar y desarrollar efectivamente las prácticas de justicia restaurativa y los programas de justicia terapéutica a nivel nacional.
- Fortalecer el modelo de atención pos-egreso del SRPA por medio de acciones orientadas a promover la inclusión social de jóvenes que han cumplido la sanción privativa de la libertad en el SRPA y disminuir el riesgo de reiteración en la comisión del delito.

## **3. Acciones orientadas a fortalecer la prevención del reclutamiento, la utilización y la violencia sexual contra NNA por grupos armados al margen de la ley y grupos delictivos organizados.**

- Garantizar y fomentar el reconocimiento de los NNA como sujetos de derechos en sus entornos: hogar, educativo, comunitario y espacio público, laboral, institucional y virtual
- Formular una estrategia de articulación con la CIPRUNNA para generar herramientas de protección integral y de prevención de la victimización de los NNA en casos inminentes o de alto riesgo en sus espacios vitales, especialmente en los territorios con presencia de GAO, GDO, GDCO y GAOR; acciones en contra de diversas formas de violencia y explotación contra NNA y; creación de espacios de participación de NNA en la formulación de instrumentos de política dirigidos a prevenir el reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual.
- Fortalecer las estrategias investigativas y operativas articuladas con SNBF, para combatir de manera directa el reclutamiento ilícito, el uso de menores de edad para la comisión de delitos y violencia sexual.
- Generar mecanismos de articulación intersistémica, tanto en orden nacional como en el territorial, para la ejecución de las acciones de prevención del reclutamiento ilícito, utilización, uso y violencia sexual contra NNA por parte de los grupos armados organizados y de grupos delictivos organizados.
- Fortalecer, modernizar y actualizar las herramientas tecnológicas para la investigación criminal, con el fin de lograr la disrupción de estructuras delincuenciales dedicadas al reclutamiento ilícito, uso de menores para la comisión de delitos y violencia sexual en coordinación con la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, el Uso, la Utilización y la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes por grupos organizados y grupos delictivos organizados (CIPRUNNA).
- Implementar acciones para disponer personal capacitado para realizar las entrevistas forenses a NNA víctimas de violencia sexual, para su oportuna investigación y juzgamiento, con arreglo al marco normativo vigente.

## 3.6 Prioridad Seis: Modernización de la acción estatal para combatir el crimen

### 3.6.1 Contexto

El dinamismo en los hechos criminales, incluyendo el de las organizaciones criminales, que toma ventaja de la presencia diferenciada de la institucionalidad en los territorios; así como los retos de la pandemia causada por el COVID-19 evidencian la necesidad de implementar estrategias tendientes al fortalecimiento de las capacidades de investigación criminal y de judicialización y optimizar el uso de herramientas tecnológicas y analíticas para comprender las realidades de los territorios en donde las actividades de la acción penal serán ejecutadas. De esta manera, se busca garantizar la efectividad de las acciones del aparato estatal colombiano en la lucha contra el crimen.

Es por ello que una de las prioridades trazadas en el Plan consiste en el fortalecimiento y modernización de las capacidades del Estado para combatir la criminalidad.

En ese orden de ideas, se considera que el fortalecimiento de la investigación y esclarecimiento de los delitos debe estar enfocado en tres ejes rectores: itinerancia, concentración y articulación. El primero de ellos, busca destacar equipos de trabajo compuestos por fiscales, investigadores y analistas, para llegar a lugares con poca presencia del Estado, para investigar fenómenos complejos como los delitos que afectan el medio ambiente, el narcotráfico, los homicidios colectivos y los homicidios contra defensores de derechos humanos y reincorporados.

La concentración de las actividades investigativas consiste en consolidar toda la información probatoria existente en la Fiscalía en equipos especializados de trabajo, con el fin de analizarla para identificar objetivos estratégicos en la lucha contra la criminalidad organizada. Y finalmente, la articulación busca coordinar el trabajo de las diferentes Direcciones de la Fiscalía con la Policía Nacional y otras entidades del Estado, con la finalidad de aprovechar al máximo los recursos investigativos y la información que se recopila en cada una de las investigaciones.

El desarrollo de estas capacidades parte de la comprensión del panorama nacional en la investigación penal, desde la misma generación del conocimiento que contribuye a la disrupción del crimen a través de los procesos de análisis y administración de la información criminal, considerando los retos procesales en materia de investigación criminal y judicial, así como la innovación con herramientas tecnológicas y analíticas de criminalística, que aseguren el recaudo probatorio de cara a las nuevas dinámicas delictivas.

En este sentido, la innovación tecnológica como la predicción delictiva se convierten en aliados fundamentales para anticipar, prevenir, disminuir y contrarrestar el delito y dar una respuesta oportuna y efectiva a los problemas que impone la criminalidad. Adicionalmente, el desarrollo de sistemas integrados de información, el análisis de big data, sistemas de información geográfica, el uso de cámaras con reconocimiento facial, centros de mando integrado, sistemas aéreos no tripulados, son otros avances tecnológicos y de analítica artificial para mejorar la actuación investigativa en lucha contra del delito.



Aunado a lo anterior, las capacidades investigativas para contribuir a la disrupción del delito a través del análisis y administración de la información criminal, junto con los retos procesales que tiene el actual sistema judicial, obligan a innovar de forma sostenida en el tratamiento de grandes volúmenes de información. Esto para lograr una adecuada interpretación y contexto entre actores, fenómenos y escenarios, lo que traería consigo una reingeniería al modelo de operación del sistema judicial y al fortalecimiento de las estrategias, planes y proyectos que se formulen e implementen en el marco de la política pública contra la criminalidad.

Otro aspecto a tener en cuenta tiene que ver con el personal destinado a la investigación de delitos que resulta insuficiente frente a las demandas de justicia e investigación que exige la ciudadanía ante el aumento y transformaciones del delito y la criminalidad organizada. En efecto, en el caso de la FGN, cada fiscal cuenta con “un asistente de fiscal”<sup>64</sup> y “1,6 investigadores”<sup>65</sup>. En términos globales actualmente existen 10.19 fiscales por cada 100.000 habitantes, lo cual es una cifra muy baja si se tiene en cuenta que según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el estándar en jueces, que debe ser un número menor al de fiscales, debería ser 65 por cada 100.000 habitantes.

En este sentido, la necesidad de fortalecer la presencia territorial se evidencia en la carencia de un enfoque de apoyo urgente, eficiente y de alto nivel en las regiones; en el caso de la FGN, la entidad hace presencia permanente en 491 de los 1.123 municipios del país, es decir, solo tiene presencia institucional en 43% de los municipios del territorio nacional.

Con estos argumentos, y en el marco de este proceso de modernización, resulta imperioso ampliar la cobertura de las entidades que integran el Sistema de Justicia en el territorio dotándolas de la infraestructura adecuada, conectividad, medios logísticos, equipos técnicos y tecnológicos, que garanticen su efectivo funcionamiento, además, de la profesionalización permanente de los investigadores y analistas.

Otro aspecto que se debe tener en cuenta es la necesidad de obtener mejor información sobre los niveles de criminalidad, victimización y la correspondiente reacción de la ciudadanía. Hasta ahora, el insumo principal para observar y analizar la dinámica de la delincuencia en Colombia son los datos al respecto de FGN, Policía Nacional y del INMLCF.

Igualmente, se deben superar los déficits de información básica de oferta institucional del sector justicia en el territorio, por ejemplo, a través de un tablero de datos actualizado en tiempo real sobre oferta institucional a nivel municipal, y un diagnóstico de necesidades de fortalecimiento institucional, que pueden culminar en un plan de fortalecimiento sostenible.

Otro aspecto a desarrollar es la ampliación del repertorio de herramientas de política criminal. Ello con el fin principal que la sanción penal, y dentro de esta, la prisión, sean menos predominantes en la estrategia estatal de gestión del crimen.

Así mismo, es necesario fortalecer la capacidad de investigación y análisis penal, sobre todo para los delitos priorizados y el crimen organizado. De acuerdo con múltiples diagnósticos realizados tanto por la sociedad civil como por la misma FGN, es posible fortalecer el liderazgo de la policía judicial en diseño y gerencia de investigaciones criminales, e integrar equipos de investigación

64 Fiscalía General de la Nación, intervención en el Expediente RDL-031, página 79.

65 *Ibidem*.

por disciplinas –en comparación de mantener las disciplinas de investigación en vecindario, análisis y técnico forenses en jerarquías aparte.<sup>66</sup> Adicionalmente, es necesario fortalecer la independencia y capacidad técnica del INMLCF.

Otro aspecto importante dentro de los ajustes institucionales, con aquellos que se dieron como respuesta a la crisis del COVID-19, entre otras, a través del fortalecimiento del expediente digital y las audiencias virtuales, y el refuerzo de políticas de gestión y cuidado del talento humano en instituciones relacionadas con la ejecución de la política criminal.

Por último, se hace importante buscar puntos de encuentro entre el Estado, los medios de comunicación, y la ciudadanía, para emprender acciones orientadas a la comprensión de la política criminal, que minimice actitudes tendientes al prejuizgamiento y la descontextualización de las decisiones judiciales, de tal forma que se pueda generar una pedagogía para la consolidación de la idea de imparcialidad de la justicia y de legitimidad del Estado.

### 3.6.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Optimizar la calidad de la información sobre delincuencia y percepción de la ciudadanía.
- Fortalecer las capacidades de investigación y judicialización para la persecución y sanción penal en el territorio nacional.
- Crear herramientas eficaces para combatir el delito que no dependan de la sanción penal y herramientas de gestión para contrarrestar la criminalidad que no dependan del poder punitivo.
- Fortalecer la capacidad de investigación y análisis penal.
- Continuar el ajuste institucional con ocasión de la crisis sanitaria del COVID-19

### 3.6.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

#### 1. Potenciar el análisis y la administración de información en materia de política criminal

- Optimizar la administración de la información criminal a partir de la actualización de metodologías y herramientas de recolección de información de actores criminales en territorio, para la integración de inventarios e interoperabilidad de sistemas información.
- Incrementar la capacidad actual de análisis criminal del Estado a través del fortalecimiento de las competencias de los analistas en el manejo de herramientas informáticas, técnicas de análisis y anticipación.
- Mejorar el diseño y aplicación de la encuesta de victimización bianual, para que sean efectivos los datos y representativa a nivel municipal.
- Desarrollar labores pedagógicas conjuntas entre funcionarios judiciales, entes de control y medios de comunicación para adelantar la construcción de protocolos de interacción y colaboración para brindar información adecuada.

<sup>66</sup> En 2016 la FGN, el Banco Andino de Fomento (CAF) y la facultad de economía de la Universidad de los Andes realizaron un experimento económico de dos configuraciones de equipos de investigación de homicidio. Los resultados se encuentran en 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. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3629933>

## **2. Fortalecimiento interinstitucional de las capacidades de investigación criminal y judicialización para el procesamiento de los delitos de más alto impacto en el país**

- Implementar una estrategia territorializada para el fortalecimiento de las capacidades de investigación y judicialización, que tenga como objeto la ampliación de la cobertura y la capacidad instalada de infraestructura y medios de PONAL, FGN, INML, Consejo Superior de la Judicatura y Defensoría del Pueblo.
- Procurar la ampliación de la cobertura y capacidad instalada en infraestructura y medios de la Policía Nacional, FGN e INMLCF, a nivel nacional para el fortalecimiento del servicio de investigación criminal.
- Desarrollar un plan de modernización de herramientas técnicas, tecnológicas, analíticas y metodológicas para la investigación criminal.
- Implementar una estrategia de renovación tecnológica para la obtención, preservación, análisis y disposición final de elementos materiales probatorios y evidencia física a nivel científico, técnico y procedimental, con el fin de robustecer los portafolios de servicios interinstitucionales en el ámbito de la criminalística, que permita la interiorización y apropiación por parte de fiscales, investigadores y peritos en el ámbito nacional.
- Elaborar un diagnóstico sobre la actuación geográfica de la criminalidad, las diferencias de impacto de la criminalidad por regiones y recomendaciones en materia de la investigación y judicialización
- Generar nuevos modelos de presencia institucional que permitan llegar a las regiones más alejadas y con dificultades geográficas de acceso.
- Realizar un diagnóstico sobre la viabilidad del procesamiento de delitos en estrategia de macro casos o situaciones en la justicia ordinaria, con las correspondientes recomendaciones para el ejercicio efectivo de la acción penal.
- Promover el uso continuo de audiencias a través de medios virtuales
- Reforzar las políticas de gestión y cuidado del talento humano en instituciones relacionadas con la ejecución de la política criminal.

## **3. Análisis sobre posibles actualizaciones legislativas que brinden mejores herramientas para la investigación y judicialización de delitos de alto impacto**

- Proponer iniciativas legislativas que permitan la creación de bases de datos en apoyo a la investigación criminal, orientadas al almacenamiento y gestión de información para la identificación (perfil genético, voces, iris, facial, armas, entre otras), con el fin de reducir la impunidad a partir de criterios de oportunidad y efectividad, evitando errores de procedimiento en los experticias técnico científicos para la persecución penal de actores criminales, garantizando el respeto a los derechos humanos.
- Desarrollar acciones informativas y formativas dirigidas a la comunidad en general, orientadas a sensibilizar sobre la importancia de poner en práctica los mecanismos alternativos de solución de conflictos, la justicia restaurativa, la cultura de la legalidad y robustecer la interacción entre comunidad y Estado.
- Promover la reglamentación para el control efectivo a las armas de letalidad reducida con el fin de lograr prevención, reducción y esclarecimiento de delitos.
- Fomentar los ajustes legislativos necesarios que permitan el incremento y extensión de justicia premial, incluso para crimen organizado y delitos violentos y relacionados con drogas.
- Adelantar estudios que permitan analizar las situaciones u obstáculos que limitan agilizar el proceso penal acusatorio y de sus conclusiones derivar recomendaciones de política judicial o reforma normativa.

## 3.7 Prioridad Siete: Lucha contra la captura del Estado y la corrupción.

### 3.7.1 Contexto

La corrupción, tal como lo reconoce la Corte Constitucional es “una de las principales amenazas contra el Estado Social de Derecho, pues vulnera los cimientos sobre los cuales se estructura la democracia, generando graves alteraciones del sistema político democrático, de la economía y de los principios constitucionales de la función pública”<sup>67</sup>.

Esta problemática compromete la capacidad del gobierno para atender sus obligaciones<sup>68</sup> y tiene efectos distorsionantes en los diferentes escenarios del Estado: económico, político, social y cultural. Es un fenómeno complejo<sup>69</sup>, dinámico, multidimensional y transnacional, que atenta contra distintos bienes jurídicos y da paso a otras situaciones como la criminalidad organizada y la violación de derechos humanos<sup>70</sup>.

En lo que tiene que ver con la percepción de la corrupción en Colombia, para académicos, inversionistas extranjeros y analistas, esta sigue siendo muy alta y no ha cambiado significativamente en los últimos años<sup>71</sup>.

Ello se refleja en datos obtenidos por la organización Transparencia Internacional, donde para el año 2020 ubicó a nuestro país en la posición 92 entre 180 países, con 39 puntos sobre 100 (donde 0 es corrupción elevada y 100 es ausencia de corrupción), a pesar de que el promedio global es de 43; esta calificación, a su vez, hace que Colombia, entre los 37 países que integran la OCDE, ocupe el penúltimo puesto, superando únicamente a México.

Esta percepción, con tendencia negativa, también está establecida en la ciudadanía; pues de acuerdo con la edición No. 10 del Barómetro Global de la Corrupción para América Latina y el Caribe, el 57% de los colombianos consideró que la lucha contra la corrupción no estaba siendo adecuada y el 52% advirtió que este fenómeno había aumentado en los últimos 12 meses.

Así mismo, de acuerdo con el índice de integridad pública del Centro Europeo de Investigación

67 Corte Constitucional, (14 de noviembre de 2012). Sentencia C-944 de 2012. MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

68 Así lo advierte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución 1/2018, “Corrupción y derechos humanos”.

69 En el CONPES 167 de 2013 “Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción”, se indica que la corrupción “se auto refuerza y en donde sus causas y consecuencias se alimentan mutuamente. Factores como la desigualdad social, los inadecuados diseños institucionales, los incentivos perversos para el oportunismo, la impunidad frente a las prácticas corruptas, y la aceptación social de la corrupción son, en diferentes momentos, simultáneamente causas y consecuencias del fenómeno”.

70 En junio de 2021, por medio de una carta pública enviada a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Transparencia por Colombia hizo un llamado a ampliar el enfoque del análisis sobre la situación de derechos humanos de Colombia considerando su vínculo con la lucha contra la corrupción. Además, en el documento “Corrupción y derechos humanos” de la CIDH (2019), se advierte que “La privación de derechos como la alimentación, la salud, la vivienda y la educación son algunas de las terribles consecuencias que produce la corrupción en los países de las Américas”.

71 Esta cifra, según indica Transparencia por Colombia, refleja que no se han tenido avances significativos en la lucha contra la corrupción. Lo anterior teniendo en cuenta que, mientras otros países aumentan su calificación de índice de percepción de la corrupción entre 7 y 17 puntos, nuestro país, solo ha logrado obtener 3 puntos adicionales.

para la Anticorrupción y la Construcción de Estado<sup>72</sup>, Colombia ocupa el puesto 10 entre 18 países de Latinoamérica y el Caribe con una calificación de 6,50 y, en el índice global, el puesto 60 entre 117 países. Este índice da una visión comprensiva del control del gobierno frente a la problemática de la corrupción, donde se evalúan de 1 a 10 componentes como, la independencia judicial, la transparencia en el presupuesto y el ejercicio de control por parte de la ciudadanía.

Las anteriores cifras dan cuenta de un problema con consecuencias estructurales que reduce nuestro crecimiento económico y la inversión social, y que merece una respuesta prioritaria en clave de política criminal, más aún cuando se han identificado por parte de la Secretaría de Transparencia debilidades en los siguientes aspectos: i) en los mecanismos directos para atacar este fenómeno; ii) en el ejercicio permanente de la rendición de cuentas; y, iii) en la coherencia e integridad del ciclo presupuestal y los reportes de compras públicas<sup>73</sup>.

A lo anterior se suma el hecho de que la corrupción le cuesta al país alrededor 50 billones de pesos anuales, equivalentes al 17% del presupuesto general de la Nación<sup>74</sup>. En los últimos 5 años se ha generado el registro de 21.439<sup>75</sup> noticias criminales por delitos de cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos y concierto para delinquir, los cuales comúnmente se asocian a la práctica de actos de corrupción, cifra que en todo caso sigue en aumento.

Además, según datos obtenidos del Observatorio de Política Criminal, a su vez recogidos del INPEC, para julio de 2020, solo en Bogotá había 1.555 PPL por delitos asociados a actos de corrupción, donde el mayor número de sindicados y/o condenados están reclusos por los delitos de peculado por apropiación y cohecho por dar u ofrecer.

Finalmente, es de destacar que la priorización de este asunto en materia de política criminal ha sido también identificada por la Contraloría General de la Nación como el asunto más importante a tratar por la Nación<sup>76</sup>, que atiende de la misma manera a los compromisos adquiridos en convenios internacionales<sup>77</sup>, así como a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen como tarea la reducción de la corrupción y el aumento en la eficacia, responsabilidad y transparencia<sup>78</sup>.

72 Índice del Centro Europeo de Investigación para la Anticorrupción y la Construcción de Estado, (ERCAS por sus siglas originales en inglés), cifras 2019, disponible en <https://integrity-index.org/>

73 Secretaría de Transparencia, Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, (2019-2020). Índice Nacional de Corrupción –INAC–, informe de resultados y recomendaciones.

74 Secretaría de Transparencia, Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. “Costos de la corrupción”. Disponible en <http://www.secretariatransparencia.gov.co/observatorio-anticorrupcion/costos-de-la-corrupcion>, donde se cita el informe “Grandes Hallazgos 2020” de la Contraloría General de la Nación.

75 Fiscalía General de la Nación, (SPOA, consulta 30 de junio de 2021). Matriz “Datos asociados al número de entradas efectivas de los delitos por cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos y concierto para delinquir, para los años 2017 a 2021”.

76 En el documento “Grandes Hallazgos”, (2018), la Contraloría General de la Nación advierte que “Nada es más importante ahora para nuestra Nación que atajar la corrupción”.

77 Convención de Lucha Contra el Soborno Internacional, aprobada a través de la Ley 1573 de 2012; Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción, aprobada mediante Ley 970 de 200; y, la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, adoptada mediante la Ley 412 de 1997.

78 En 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, con 17 objetivos, una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás.

### 3.7.2 Objetivos del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Ampliar la capacidad anticipatoria por vía de la detección temprana de riesgos, superando el enfoque meramente reactivo.
- Promover espacios que incentiven la cultura de la legalidad y las medidas de auto vigilancia en todos los actores sociales.
- Adoptar metodologías especializadas y multidisciplinarias, para la persecución efectiva de las rentas obtenidas con ocasión de la corrupción.
- Incentivar modelos de colaboración eficaz, que permita obtener mayor evidencia para sancionar a los principales miembros de organizaciones criminales aclarando íntegramente los hechos de corrupción.

### 3.7.3 Estrategias y acciones del Plan Nacional de Política Criminal para la prioridad

- Implementar campañas de sensibilización, capacitaciones, y otras herramientas que promuevan la cultura de la legalidad en todos los actores sociales.
- Promover el uso de buenas prácticas de gobierno corporativo en las entidades estatales.
- Consolidar la vigilancia preventiva a través de mecanismos de análisis de información con énfasis en factores de riesgo, de manera que aumenten las capacidades de focalización de acciones.
- Fortalecer los equipos técnicos de investigación, análisis y persecución de los hechos de corrupción, consolidando el enfoque especializado y multidisciplinario.
- Desarrollar canales de cooperación permanentes, con ayuda de herramientas tecnológicas, para el intercambio fluido de información entre los entes de control, FGN, Policía Nacional y los diferentes intervinientes en materia de investigación de los hechos de corrupción.
- Priorizar el desarrollo estratégico operacional de la FGN y Policía Nacional, vinculado con procesos connotados que relacionen la criminalidad organizada y su injerencia en territorios específicos con la administración pública.
- Desarrollar estrategias para impactar las rentas provenientes de la corrupción, con aplicación de comiso y extinción de dominio según opere.
- Desarrollar estrategias que permitan enfocar esfuerzos en los casos de corrupción que afecten los recursos de salud, educación, medio ambiente, contratación pública, infraestructura, administración de justicia y recursos para la atención de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19.
- Consolidar redes de cooperación permanentes con otros países en la lucha contra la corrupción y, particularmente, en el seguimiento de los recursos en el exterior.



## 4. Mecanismo de Seguimiento del Plan Nacional de Política Criminal

El proceso de seguimiento de la política pública tiene como propósito fortalecer las capacidades del Estado para garantizar el cumplimiento de las metas y los objetivos trazados en la política y, de manera especial, propender por la gestión pública orientada a resultados. Esto les permite a las entidades públicas generar alertas tempranas y adoptar medidas correctivas con el fin de realizar ajustes y reaccionar oportunamente para la consecución de las metas, cuando se evidencia una desviación de la programación o de los valores esperados.

Así mismo, favorece la producción de información pertinente para la toma de decisiones relacionadas con la política y para procesos posteriores como la formulación de nuevos programas y políticas. En este sentido, aumenta la evidencia disponible y el sustento empírico en las diferentes áreas de política pública. Igualmente, robustece el proceso de rendición de cuentas garantizando la transparencia y la calidad de la información pública y permite evaluar el desempeño de las entidades para optimizar la gestión pública.



En este caso, dado que el Plan debe incorporarse a un documento CONPES por mandato legal, el seguimiento a la ejecución física y presupuestal de las acciones definidas para atender las problemáticas identificadas en materia de política criminal, se adelantará a través de la plataforma SisCONPES 2.0. Las acciones, así como las entidades responsables de las mismas, los periodos de ejecución, los recursos necesarios y disponibles para llevarlas a cabo y los indicadores que permitirán medir su avance, que se detallarán en el Plan de Acción y Seguimiento (PAS)<sup>79</sup>.

79 Departamento Nacional de Planeación. (2020). Manual de usuario SisCONPES 2.0. Obtenido de <https://sis-conpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb/ctmp/Manuales/Manual%20Usuario%20SisCONPES%202%200.pdf>

El principal usuario del sistema SisCONPES 2.0 es el DNP, en cumplimiento de su función misional de adelantar el seguimiento a los documentos CONPES. Esto incluye la sistematización, verificación de consistencia, publicación y divulgación de los documentos CONPES aprobados, así como la información de su seguimiento<sup>80</sup>.

El reporte periódico al PAS se realizará por todas las entidades responsables del cumplimiento de las acciones dispuestas en el Plan directamente en la plataforma SisCONPES 2.0 y será consolidado según los lineamientos del DNP. Este aplicativo contempla múltiples facilidades, en el entendido que permite sistematizar la información, promueve una articulación institucional eficiente, visibiliza posibles sinergias entre diferentes sectores o actores de la política, y facilita la interoperabilidad con otros sistemas como lo es Sinergia o los sistemas de ejecución presupuestal.

Considerando que esta política tiene un período de implementación de cuatro (4) años, desde el 2021 hasta el 2025, su seguimiento se hará de manera semestral iniciando su reporte en el mes de junio de 2022 y el informe de cierre se realizará con corte al 31 de diciembre de 2025. Lo anterior, se traduce en un total de ocho (8) reportes semestrales y un (1) informe final, tal y como se presenta en la siguiente tabla (No. 4).

**Tabla No. 4. Cronograma de seguimiento.**

Corte	Fecha
Primer corte	30 de junio de 2022
Segundo corte	31 de diciembre de 2022
Cuarto corte	30 de junio de 2023
Quinto corte	31 de diciembre de 2023
Sexto corte	30 de junio de 2024
Séptimo corte	31 de diciembre de 2024
Octavo corte	30 de junio de 2025
Informe de cierre	31 de diciembre de 2025

Fuente: DNP (2021)

80 Ibidem.

## Referencias

Centro Europeo de Investigación para la Anticorrupción y la Construcción de Estado. (2019). Índice Anticorrupción (ERCAS por sus siglas originales en inglés), cifras 2019. Recuperado de: <https://integrity-index.org/>

Collazos D., Fergusson L., La Rota M.E., Mejía D., & 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. Disponible en <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3629933>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). Resolución 1. Corrupción y Derechos Humanos.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1098. “Por medio de la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia” 08 de noviembre de 2006.

Congreso de la República de Colombia, Ley 1453. “Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”, 24 de junio de 2011.

Congreso de la República. Ley 1801 de 2016. “Por medio de la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, 29 de julio de 2016.

CONPES 167 de 2013 “Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción”  
Consejería Presidencial para los Derechos humanos y OACNUDH (2020). Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores/as de derechos humanos en Colombia (enero-septiembre 2020). Bogotá.

Contraloría General de la Nación. (2018). Grandes Hallazgos, Septiembre 2014 – agosto 2018.  
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción, aprobada mediante Ley 970 de 2000.

Convención de Lucha Contra el Soborno Internacional, aprobada a través de la Ley 1573 de 2012.  
Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción, adoptada mediante la Ley 412 de 1997.

Corte Constitucional. Expediente RDL-031, Revisión de constitucionalidad del Decreto Ley 898 de 2017. Intervención de la Fiscalía General de la Nación.

Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad C-297 de 2016. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad C-297 de 2016. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad C-539 de 2016. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional. Sentencia de constitucionalidad C-944 de 2012. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional. Sentencia de tutela T-153 de 1998. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia de tutela T-388 de 2013. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. Sentencia de tutela T-762 de 2015. Magistrado Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Defensoría del Pueblo. (2021). Boletín de movilidad humana forzada. Defensoría Delegada para los Derechos de la Población en Movilidad Humana. Boletín Informativo No. 1. 1º de enero a 31 de marzo de 2021.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Guía para el seguimiento de políticas públicas. Obtenido de [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia\\_para\\_seguimiento\\_PoliticasyPublicas.PDF](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_para_seguimiento_PoliticasyPublicas.PDF)

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Departamento Nacional de Planeación. (2020). Manual de usuario SisCONPES 2.0. Obtenido de <https://sisconpes.dnp.gov.co/SisCONPESWeb/ctmp/Manuales/Manual%20Usuario%20SisCONPES%202%200.pdf>

Fiscalía General de la Nación. (2015). Herramientas analíticas para la investigación y el ejercicio de la acción penal. Disponible en: [https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/CHP\\_Cartilla5\\_AF\\_Digital1.pdf](https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/CHP_Cartilla5_AF_Digital1.pdf)

Fiscalía General de la Nación. (2018). Protocolo de investigación de violencia sexual: Guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual. Bogotá.

Fiscalía general de la Nación. (2020). Análisis de la tasa de absolución en Colombia 2009-2019. Fiscalía General de la Nación. (2020). Resultados en la calle y en los territorios. Direccionamiento Estratégico. 2020 – 2024.

Fiscalía General de la Nación. (s.f). Protocolo de investigación de violencia sexual. Guía de buenas prácticas y lineamientos para la investigación penal y judicialización de delitos de violencia sexual. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/wp-content/uploads/Protocolo-de-investigación-de-violencia-sexual-cambios-aceptados-final.pdf>

Fiscalía General de la Nación. (2021). Matriz “Datos asociados al número de entradas efectivas de los delitos por cohecho, concusión, enriquecimiento ilícito, lavado de activos y concierto para delinquir, para los años 2017 a 2021”. SPOA, consulta 30 de junio de 2021.

Fuller, N. (2008). La perspectiva de género y la criminología: una relación prolífica. *Tabula Rasa*. No.8: 97-110.

Fundación Ideas para la Paz - FIP; ONU Mujeres; Suecia. (2018). Atención de necesidades y garantía de derechos de mujeres vinculadas a enclaves coccaleros. Recuperado de: <https://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/5a2088b97622c.pdf>

García, A. (1992). La prevención del delito en un Estado social y democrático de derecho. En: *Criminología, una introducción a sus fundamentos teóricos para juristas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Human Rights Watch. (2021). Líderes Desprotegidos y Comunidades Indefensas; Asesinatos de Defensores de Derechos Humanos en Zonas Remotas de Colombia. 2021. Disponible en <https://www.hrw.org/es/report/2021/02/10/lideres-desprotegidos-y-comunidades-indefensas/asesinatos-de-defensores-de>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2021). Convenio 1494-2020.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2021). Programa de atención especializada para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito desvinculados de GAOML del ICBF.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2020). Boletín de respuesta institucional para el abordaje integral de las violencias por razones de género (contra niñas, niños, adolescentes y mujeres) durante el aislamiento preventivo obligatorio 25 de marzo al 21 de abril.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. (2019). Informe estadístico N° 12, diciembre 2019.

LeBlanc & Robert. (2012). La innovación psicosocial: planificar su implementación y difusión para prevenir la delincuencia juvenil. *Universitas Psychologica*.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2019). La deforestación en Colombia se redujo: 10% en 2018 en comparación con el año 2017, y 17% respecto a la tendencia de crecimiento estimada para 2018. Recuperado de: <https://visionamazonia.minambiente.gov.co/news/la-deforestacion-en-colombia-se-redujo-10-en-comparacion-con-el-ano-2017-y-17-respecto-a-la-tendencia-de-crecimiento-estimada-para-2018/>

Ministerio de Defensa Nacional. (2019). Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Tecnología para prevenir y dar respuesta más rápida y eficaz.

Ministerio de Defensa Nacional. (2020). Informe del Centro Integrado de Información de Inteligencia Minero Ambiental – CI3MA.

Naciones Unidas, AG 40/33, “Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing)”, Reglas 1.1-1.3, 28 de noviembre de 1985.

Naciones Unidas, AG 45/112 “Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia Juvenil (Directrices de Riad)”, 14 de diciembre de 1990.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) (2019). Explotación de oro de aluvión. Evidencias a partir de percepción remota 2018. Bogotá.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2019). Caracterización de condiciones socioeconómicas de mujeres relacionadas con problemas de drogas. Las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas. Ministerio de Justicia y del Derecho, co-editor.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2020). Informe de Monitoreo de Cultivos Ilícitos. Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Y Organización de las Naciones Unidas Mujeres. (2019). Evaluación de la Aplicación del Protocolo de Valoración del Riesgo Femicida (2014-2017).

Oficina del Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños de la Organización de las Naciones Unidas. (2013). Promover la justicia restaurativa para niñas, niños y adolescentes.

Organización de las Naciones Unidas. (2017). Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer. Recomendación General N° 35 sobre la violencia de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general N° 19.

Organización de las Naciones Unidas. (2000). Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Organización Panamericana de la Salud. (2016). La prevención de la violencia juvenil: panorama general de la evidencia.

Petrich; Pratt; Jonson & Cullen. (2020). A Revolving Door? A Meta-Analysis of the Impact of Custodial Sanctions on Reoffending. Disponible en [https://www.researchgate.net/publication/342925372\\_A\\_Revolving\\_Door\\_A\\_Meta-Analysis\\_of\\_the\\_Impact\\_of\\_Custodial\\_Sanctions\\_on\\_Reoffending](https://www.researchgate.net/publication/342925372_A_Revolving_Door_A_Meta-Analysis_of_the_Impact_of_Custodial_Sanctions_on_Reoffending)

Policía Nacional. (2020). Comunicado de prensa. Realizamos contundente ofensiva contra la extorsión carcelaria. Recuperado de: <https://www.policia.gov.co/noticia/realizamos-contundente-ofensiva-contr-extorsion-carcelaria-0>

Procuraduría General de la Nación, Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública. (2020). Aplicación de ciencia de datos a las vigilancias preventivas.

Redondo & Sánchez. (2003). Guía de tratamientos psicológicos eficaces para la delincuencia juvenil. En Pérez; Fernández H.; Fernández R. & I. Amigo Vásquez (Eds). Guía de tratamientos psicológicos eficaces, 3. Madrid: Pirámide.

Secretaría de Transparencia, Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, (2019-2020). Índice Nacional de Corrupción –INAC-, informe de resultados y recomendaciones.



Secretaría de Transparencia, Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. “Costos de la corrupción”. Recuperado de: <http://www.secretariatransparencia.gov.co/observatorio-anticorrupcion/costos-de-la-corrupcion>

Transparencia Internacional. (2021). Índice de Percepción de la Corrupción 2020.

Vásquez. (2015). Significado del Programa Fuerza Joven para jóvenes infractores en la ciudad de Medellín. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/16061>

Villettaz; Gillieron & Killias. (2015). The Effects on Re-offending of Custodial vs. Non-custodial Sanctions: An Updated Systematic Review of the State of Knowledge. *Campbell Systematic Reviews*, 11: 1-92. Recuperado de: <https://doi.org/10.4073/csr.2015.1>



**Consejo Superior  
de Política Criminal**